



DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

A ÉTICA E A TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CABO-VERDIANA: QUAIS DESAFIOS?

MARIA BALBINA LOPES GONÇALVES

ORIENTADORA: PROFESSORA DOUTORA AIDA MARIA LOVISON

UNICV – UFRGS – 2010

**UNIVERSIDADE DE CABO VERDE
ESCOLA DE NEGÓCIOS E GOVERNAÇÃO**

CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**A ÉTICA E A TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CABO-
VERDIANA: QUAIS DESAFIOS?**

*Dissertação apresentada à Escola de
Negócios e Governação da Universidade de
Cabo Verde, como parte dos requisitos
para obtenção do título de Mestre em
Administração Pública.*

Maria Balbina Lopes Gonçalves

**Orientadora:
Prof.^a Dr.^a Aida Maria Lovison**

Praia, Julho de 2010

AGRADECIMENTOS

A dissertação de mestrado que para muitos pode significar apenas a etapa final de um curso, foi para mim um período de grande amadurecimento pessoal, profissional, e de reflexão teórica. E isto foi uma realidade ao longo de todo o trabalho, mais precisamente desde a fase de concepção do problema de pesquisa até a sua elaboração final.

Diversas pessoas contribuíram directa ou indirectamente para sua efectivação dentre as quais eu não poderia deixar de agradecer:

- À professora Aida Maria Lovison, por sua orientação, estímulo, tempo e empenho sem os quais não teria sido possível a elaboração desta dissertação.
- Ao professor Paulo Waquil por sua ajuda durante a fase de planeamento e escolha de instrumento de pesquisa.
- Aos colegas e amigos que compartilharam comigo tantos momentos da nossa vida académica.
- À minha mãe e minha irmã Lourdes Gonçalves que foram incansáveis, cuidando das minhas filhotas; o vosso apoio foi determinante na elaboração deste trabalho e em todos os aspectos da minha vida.
- Aos meus amores Anita e Anibel pela compreensão e pelo bom comportamento durante as minhas ausências.

Resta-me agradecer pelas sugestões e críticas feitas, pela paciência, pelo carinho e pelo apoio dado em todo o período.

RESUMO

A nossa sociedade está, visivelmente, em busca de padrões éticos, de padrões de melhoria social, de padrões de melhoria económica. Acredita-se, pois que a ética e a transparência podem se constituir em elementos essenciais no sentido de assegurar que qualquer governo atinja os seus objectivos com eficiência, efectividade e dentro dos preceitos legais da ordem democrática.

Tendo o Governo de Cabo Verde eleito a ética e a transparência na gestão da coisa pública como fundamentos de uma “boa governação”, é imprescindível criar mecanismos de controlo, a fim de verificar se tal determinação está sendo efectivada. Para tanto, é fundamental que haja, uma análise criteriosa, considerando não só os aspectos da administração, mas principalmente, os aspectos políticos e sociais envolvidos. Isto se justifica, ademais, pelo facto de haver mais eficiência governativa quando as instituições funcionam com regras, com transparência, com ética, com comprometimento ao serviço público, com profissionalismo e quando estão sujeitas ao controlo social e aos mecanismos de "check and balances".

Em Cabo Verde existe uma assimetria entre o governo, a oposição, e a sociedade no que diz respeito à ética e à transparência na Administração Pública. Esta constatação nos motivou a efectuar uma reflexão sobre o assunto, não no intuito de julgar mas, sim, de pesquisar os actos e as regras praticadas na Administração Pública Cabo-verdiana, ou seja, pelo Poder Executivo Cabo-Verdiano, posto que tais actos, em última instância, visam assegurar o alcance do bem comum no âmbito referido.

Assim sendo, o objectivo deste trabalho é reflectir sobre a questão da ética e da transparência na Administração Pública Cabo-verdiana, desenvolvendo um pensamento crítico e fundamentado a respeito do tema. O que se busca, neste caso, é assinalar propostas práticas face ao modelo actual de Reforma Administrativa em Cabo Verde, contribuindo para o seu aperfeiçoamento. Em termos de contexto, realça-se que o estudo abrangerá a vertente da Administração Central.

Para alcançar o objectivo deste trabalho, fez-se uma pesquisa bibliográfica sobre a ética e Transparência na Administração Pública e sobre diversas teorias relacionadas com a ética nas organizações. Utilizou-se o método inquisitivo baseado em

questionário com perguntas fechadas e abertas para se obter a percepção dos dirigentes, funcionários públicos e utentes da Administração Pública, bem como dos políticos que hoje actuam neste âmbito.

Os dados recolhidos proporcionam indicações evidentes que é preciso mudar de paradigma no que diz respeito à Ética e à Transparência na Administração Pública Cabo-verdiana.

Palavras-chave: Administração pública, transparência, ética, Central, desafios

ABSTRACT

Our society is visibly seeking ethical standards, social improvement standards, and economic improvement standards. It is believed therefore that ethics and transparency are essential elements in ensuring that any government achieves its objectives with efficiency, effectiveness and within the legal principles of democratic order.

The Government of Cape Verde has elected ethics and transparency in public management as the foundation for "good governance" it is essential to create mechanisms of control in order to ascertain whether such a determination is being enforced. A careful analysis must be done, considering not only the aspects of administration, but especially the political and social issues involved. This is justified, moreover, because there are more efficiency when governmental institutions work with rules, with transparency, ethics, commitment to public service, with professionalism and when subject to social control and the mechanisms of "check and balances."

In Cape Verde there is an asymmetry between the government, opposition, and society regarding the ethics and transparency in public administration. This observation motivated us to commence a study on this subject, not to judge but to investigate the acts and rules applied in the Cape Verdean public administration, or by the Cape Verdean Executive Power, in the final instance, seek to ensure the attainment of the common good.

Therefore, the aim of this paper is to consider the issue of ethics and transparency in Cape Verdean Public Administration and developing critical thinking on the subject. The purpose is to identify practical proposals against the current model of administrative reform in Cape Verde, contributing to its improvement. In terms of context, it must be highlighted that the study will cover Central Administration.

To achieve the goal of this work, it was done a literature review on ethics and transparency in Public Administration and on several theories related to ethics in organizations. We used the inquisitorial method based on a questionnaire with closed and open questions to obtain the perceptions of leaders, public officials, users of public administration and politicians who work in this area.

The collected data show we need to change the paradigm regarding the Ethics and Transparency in Cape Verdean Public Administration.

Keywords: public administration, transparency, ethics, Central challenges

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	3
RESUMO.....	4
ABSTRACT.....	6
1. Introdução	10
1.1 Objectivos	12
1.1.1 Objectivo Geral.....	12
1.1.2 Objectivos Específicos.....	12
1.2. Justificativa	12
2. Fundamentos Teóricos	16
2.1 O Estado e a Administração Pública.....	16
2.1.1. Poderes do Estado	17
2.1.2. Finalidade da Administração Pública	17
2.1.3 Princípios Básicos da Administração Pública	19
2.2 Democracia: da Crise de Legitimidade Política às Novas Formas de	20
Experimentalismo Democrático.....	20
2.2.1 A Democracia Ateniense	20
2.2.2 Processos e Fundamentos da Democracia na Modernidade	22
2.2.3 Críticas ao Modelo de Democracia Liberal	26
2.2.4 A Relação Administração Pública e Cidadão activos num Estado.....	29
Democrático.....	29
2.3 Ética versus Éticas: Um Questionamento à Moralidade da Imagem.....	33
2.4 A Ética e a Transparência Administrativa	34
2.4.1 Pilares para uma Administração Pública Ética e Transparente	35
2.4.2 A Operacionalização e Monitoramento das Decisões através da Ética e da	
Transparência na Administração Pública	36
2.5. A Ética como Deontologia.....	37
2.5.1 Por Que Dimensionar um Código Deontológico para os Funcionários.....	38
Públicos em Cabo Verde?.....	38
2.6 A Infra-Estrutura Ética da OCDE: Um Exemplo a Seguir	40
2.6.1 Assumindo a Ética e Transparência como Fundamentos para a.....	42
tomada de decisão	42
2.7 Novos Caminhos são Desenhados para Administração Pública Cabo-Verdiana	44
3. Procedimentos Metodológicos.....	45

4. Análise e Sistematização dos Dados da Pesquisa	46
4.1 Etapa I: A Análise Qualitativa dos Dados	46
4.1.1 Organização da Administração Pública Cabo-Verdiana	46
4.1.2 Princípios Gerais da Administração Pública Cabo-Verdiana	47
4.2 No Bojo da Reforma do Estado e da Administração Pública em Cabo Verde: Da Independência nos anos de 1975 aos Novos Desafios para o Século XXI	49
4.2.1 A Nova Estrutura Orgânica da Administração Pública Cabo-Verdiana	53
4.2.2 Características do Perfil Actual dos Recursos Humanos da	53
Administração Pública Cabo-Verdiana.....	53
4.2.3 Novos Marcos da Administração Pública Cabo-verdiana no Combate à Corrupção e Estímulo à Transparência	55
4.2.4 Redefinição na Lógica de Serviço Público e Atendimento ao Cidadão em Cabo Verde	57
4.3 Etapa II: Visualização e Análise dos Dados Quantitativos.....	58
4.3.1 Representatividade das Estruturas Administrativas.....	58
4.3.2 Interesse dos Cabo-Verdianos pelos Actos Administrativos.....	59
4.3.3 Os Funcionários Públicos e o Conhecimento da Agenda da Reforma	60
4.3.4 Cumprimento do Papel pelos Órgãos de Fiscalização.....	60
4.3.5 A Ética e a Transparência como Novidades na Agenda da Reforma	61
4.3.6 A Administração Pública Cabo-Verdiana e o Princípio da Transparência....	62
4.3.8 A Administração Pública Cabo-Verdiana e a Ética.....	63
4.3.8 Práticas de Corrupção na Administração Pública Cabo-Verdiana	64
4.3.9 Código Deontológico na Administração Pública Cabo-Verdiana	65
4.3.10 Serviços Públicos e Práticas de Corrupção em Cabo Verde.....	65
5. Principais Conclusões e Propostas do Estudo.....	69
5.1 Algumas Propostas/Desafios	71
6 – Uma Palavra Final.....	72
Referências Bibliográficas	75
Anexo.....	77
Anexo 1 - Questionário para recolha de dados	77

Lista de Figuras

Fig. 1: A ética na Administração Pública e sua dialéctica relacional	32
Fig. 2: Síntese da Reforma do Estado	52
Fig. 3: Dimensões e Domínios de Actuação do Processo de Reforma:.....	52
Fig. 4: Representatividades das Estruturas Governamentais Pesquisadas.....	59
Fig. 5: Interesse dos Cabo-Verdianos para com os actos administrativos.....	60
Fig. 6: Grau de conhecimento da Agenda da Reforma do Estado e AP	60
Fig. 7: Órgãos de Fiscalização	61
Fig. 8: Novidades da AREAP	62
Fig. 9: Administração Pública versus Transparência.....	62
Fig. 10: Classificação da AP / Transparência	63
Fig. 11: Administração Pública Cabo-Verdiana <i>versus</i> Ética.....	63
Fig. 12: Funcionários Públicos Cabo-Verdianos <i>versus</i> Ética.....	64
Fig. 13: Corrupção/Administração Pública.....	65
Fig. 14: Preferência para a Introdução do Código Deontológico na AP	65
Fig. 15: Serviços Públicos/Corrupção.....	65
Fig. 16: Apresentação Gráfica dos Resultados Globais do Questionário	68
Fig. 17: Apresentação Gráfica dos Resultados Globais do Questionário	68

Lista de Quadros

Quadro 1: Distribuição dos efeitos da Administração Pública, segundo o nível de escolaridade.....	55
Quadro 2: Síntese dos Resultados Globais do Questionário.....	68

1. INTRODUÇÃO

O mundo passa por um processo de constantes mudanças impulsionadas pela globalização, pela inserção das populações nos sistemas de informação e, principalmente, pela revolução tecnológica, ocasionando, por seu conjunto, profundas transformações na sociedade e no ambiente organizacional.

Na Administração Pública prevalece entre os administradores a percepção de que, neste mundo volátil, os valores éticos de seu quadro de funcionários é uma das poucas condições perenes com que se pode contar para fazer face aos desafios do futuro e, em nome disso, têm explicitamente incorporado esses valores em seus modelos de gestão estratégica.

O Governo de Cabo Verde em seu Programa, no que tange à Reforma do Estado e da Administração Pública constante no Documento Estratégico de Crescimento e Redução da Pobreza, designado “DECRP II” de 2006-2011, definiu o seguinte: “[...] é desenvolvida a Reforma do Estado abrangendo domínios caros à boa governação do país como sejam racionalização das estruturas do Estado, a modernização da administração pública, a ética e a transparência na gestão da coisa pública, descentralização, os espaços de participação e cidadania, as liberdades individuais e colectivas, o sistema judicial, a liberdade económica[...].” Ora, tendo o Governo actual – sido eleitas a ética e a transparência na gestão da coisa pública como fundamentos de uma “boa governação”, é imprescindível criar mecanismos de controlo, a fim de verificar se tal determinação está sendo efectivada.

A Reforma da Administração Pública tal como se configura em Cabo Verde, determina profundas modificações na concepção de Estado. A procura de novos modelos de administração pública traduz-se na substituição do paradigma burocrático da administração pelo paradigma empresarial, o que por sua vez leva à ocorrência de um novo paradigma de Estado: o “Estado SMART”, acrónimo de Simple, Moral, Atento, Responsável e Transparente cuja finalidade, conforme enunciado, é promover uma administração pública de qualidade, centralizada no cidadão, na qualidade dos serviços e na durabilidade das reformas do Estado. Este fenómeno de reinvenção do Estado representa um esforço na procura de padrões de orientação enquadrados em novos modelos teóricos que possam justificar um modelo de estabilidade através da criação de figurinos modernizadores da administração.

A nova lógica de gerir a Administração Pública se assenta na liberalização e na privatização de actividades económicas e sociais do sector público, na redução do peso do sector público e na flexibilização do regime de trabalho, na desregulamentação e delegação de competências aos organismos intermediários. Para atingir esta finalidade, implementam-se processos de “contracting-out” com privados, criam-se institutos ou associações com autonomia de gestão (“agencies”), numa lógica de concorrência, “networks”, parcerias público-privadas, parcerias públicas, em que a matriz dialéctica da colaboração se baseia num movimento de descentralização, delegação de competências em níveis intermédios de poder, e formas organizativas onde o Estado seja menos interventor.

Concomitante a isso, a corrupção é um dos maiores desafios que o mundo contemporâneo enfrenta e, quando praticada, compromete a busca por um governo honesto, distorce as políticas públicas, leva à má distribuição de recursos e traz prejuízo para o desenvolvimento do sector privado. Mais ainda, fere aquelas pessoas que menos têm condições de lutar contra ela. Só é possível deter a corrupção com a cooperação de todos os que apostam na integridade e na transparência de suas instituições.

De facto a corrupção administrativa pode destruir a credibilidade na Administração Pública. Ao juntar as suas forças, as instituições internacionais, o Estado, os cidadãos conscientes e o sector privado podem derrotar a corrupção. Nesse sentido, o tratamento que se dá ao funcionário público no exercício da sua função é que ele adopte uma postura ética. Nossa sociedade está em busca de padrões éticos, em busca de padrões de melhoria social, de padrões de melhoria económica. Acredita-se, pois que a ética e a transparência podem ser elementos essenciais para assegurar que qualquer governo atinja os seus objectivos com eficiência, efectividade e dentro dos preceitos legais da ordem democrática.

É fundamental que haja, para isso, uma análise criteriosa, considerando não só os aspectos da administração, mas principalmente, os aspectos políticos e sociais envolvidos. Com isso espera-se desenvolver um pensamento crítico a respeito do tema e introduzir propostas práticas face ao modelo actual de reforma administrativa em Cabo Verde. Realça-se em termos de contexto, que o estudo abrangerá a vertente da Administração Central, excluindo, portanto, a Administração Local, ou seja, os municípios. Com vista a isso, seguem os objectivos do estudo.

1.1 Objectivos

Este estudo visa analisar a questão da ética e da transparência na Administração Pública Cabo-Verdiana, pontuando os desafios que este tema apresenta no âmbito da reforma do Estado e para a Administração Pública no contexto referido. Nessa perspectiva, formularam-se os objectivos abaixo.

1.1.1 Objectivo Geral

Efectuar um estudo comparativo sobre as peculiaridades da Administração Pública Cabo-verdiana, tendo por foco dois períodos distintos: de 1975 a 1990, quando vigorou o Partido Único, e após a abertura do País ao multipartidarismo, ou seja, entre 1991 até a presente data, assinalando os desafios trazidos pela ética e pela transparência a quem incumbe, por meio das suas actividades, realizar o bem comum no contexto referido.

1.1.2 Objectivos Específicos

- Pesquisar estudos semelhantes, analisando tanto as medidas de controlo adoptadas quanto à forma como foram aplicadas nos seus respectivos contextos.
- Realizar pesquisa bibliográfica exaustiva sobre Ética e Transparência na Administração Pública.
- Consultar documentos tais como: licitações, contratos, nomeações, contrato de gestão, para se apurar como são tratados, tendo sempre em consideração a lei vigente.
- Efectuar a colecta de dados por meio de questionário com perguntas fechadas e abertas.
- Averiguar se os cidadãos têm acesso às informações da Administração Pública sempre que as desejar ou delas tiver necessidade.
- Mapear os espaços e mecanismos de informação e comunicação da Administração Pública Cabo-verdiana, avaliando sua efectividade na perspectiva do bem comum.

1.2. Justificativa

Em Cabo Verde existe uma assimetria entre o governo, a oposição, e a sociedade no que diz respeito à questão da ética e da transparência na Administração Pública. Essa constatação motivou a realização dessa pesquisa, não com o intuito de julgar, mas, sim, de pesquisar os actos e as regras praticadas na Administração Pública Cabo-verdiana, mais precisamente, pelo Poder Executivo Cabo-Verdiano, posto que, em

última instância, são estes que asseguram ou não o alcance do bem comum no âmbito referido.

Submete-se a Administração Pública a variados tipos e formas de controlo, segundo o órgão ou Poder que exercita e o fundamento aplicável na sua realização. Em primeiro plano situa-se o controle interno, exercido pela própria Administração sobre seus actos e sobre os seus agentes. A seguir, há a destacar o controle externo, atribuído ao Poder Legislativo, mas executado com auxílio técnico do Tribunal de Contas. Outro tipo de controlo é o Judicial, que compete exclusivamente aos órgãos do Poder Judicial e é exercido sobre os actos administrativos praticados pelo Executivo, pelo Legislativo e pelo próprio Judicial. Este controlo é unicamente de legalidade; de exame da conformidade do acto com a norma que o rege. Há ainda o controlo de cidadania, que abrange não apenas o controlo deferido aos cidadãos, mas igualmente aquele praticado pelo Ministério Público, em seu nome.

Esses controlos atendem aos seguintes aspectos:

- a) *Finalístico*, para a verificação do enquadramento da acção no programa governamental, na realização das metas estabelecidas;
- b) *De legalidade*, cujo objectivo é constatar a conformação do acto ou do procedimento à trama legal e administrativa que lhe é aplicável;
- c) *De mérito*, que busca comprovar a eficiência, a conveniência e a oportunidade do acto praticado;
- d) *De legitimidade*, que se preocupa com a realização de atributos também fundamentais e complementares à legalidade do acto, quais sejam, a moralidade e a finalidade.

A Constituição da República de Cabo Verde prevê um capítulo sobre a Administração Pública no qual no seu artigo 236º estabelece os princípios gerais da Administração Pública nomeadamente: (i) a Administração Pública prossegue o interesse público, com respeito pela Constituição, pela Lei, pelos princípios da justiça, da transparência, da imparcialidade e da boa fé e pelos direitos e interesses legítimos dos cidadãos; (ii) a Administração é estruturada de modo a prestar aos cidadãos um serviço eficiente e de qualidade, obedecendo, designadamente, aos princípios da subsidiariedade, da desconcentração, da descentralização, da racionalização, da avaliação e controlo e da participação dos interessados, sem prejuízo da necessária eficácia e unidade de acção da Administração e dos poderes de direcção, superintendência e tutela dos órgãos competentes, nos termos da lei.

Ainda no seu artigo 237º sobre a Função Pública determina que: (i) o pessoal da Administração Pública e os demais agentes do Estado e de outras entidades públicas estão exclusivamente ao serviço do interesse público definido pelos órgãos competentes, devendo, no exercício das suas funções, agir com especial respeito pelos princípios de justiça, isenção e imparcialidade, de respeito pelos direitos dos cidadãos e de igualdade de tratamento de todos os utentes, nos termos da lei; (ii) o pessoal da Administração Pública e os demais agentes do Estado e de outras entidades públicas não podem ser beneficiados ou prejudicados em virtude das suas opções político-partidárias ou do exercício dos seus direitos estabelecidos na Constituição ou na lei; (iii) o pessoal da Administração Pública e os demais agentes do Estado e de outras entidades públicas não podem ainda beneficiar ou prejudicar outrem, em virtude das suas opções político-partidárias ou do exercício dos seus direitos estabelecidos na Constituição ou na lei.

O que é que faz a diferença, pergunta-se, então, no caminho para o desenvolvimento? Num país pobre e carente de muita coisa mas que tem aspirações a desenvolver-se, como é o caso de Cabo Verde, a tentação é procurar respostas no instrumental e na comparação dos benefícios: as infra-estruturas que os outros têm e nós não temos; o nível de consumo e o conforto que os outros têm e nós não temos. Mas aspiramos ter e isso é bom, só que não devemos confundir o caminho para lá chegar.

Tirando de parte os contextos históricos e de relações que levaram à configuração do mundo actual, é verdade reconhecida, que os países se diferenciam no seu desenvolvimento não pelos recursos naturais ou pela sua dimensão geográfica, mas pela qualidade de vida da sua sociedade. Valores partilhados, atitudes e comportamentos como a moralidade, a ética, a responsabilidade, a disciplina, a tolerância, a valorização do esforço, do trabalho e do mérito, o desejo de superação individual, o respeito pelas leis, pelas regras e pelos direitos dos outros, o espírito de comunidade, marcam a diferença.

Ora, a nossa Constituição já o consagra, e o discurso político caminha neste sentido. **O que falta nesse contexto preliminarmente?** A prática política ou é diferente do discurso político, ou o discurso político não é clarificador e permite que práticas perversas predominem. O que fica evidenciado é um excessivo peso do político-partidário face aos interesses de toda a sociedade, característica de um país dependente da ajuda externa e da dívida externa, com uma economia distributiva e da

não libertação ainda dos resquícios do Partido/Estado. Mas o mais determinante, e que parece ainda se sobrepor, é que se joga um jogo de interesses que torna o exercício do poder refém da partidarização e do clientelismo.

Todavia, conforme previsto na Constituição da República de Cabo Verde, o serviço público deve estar sempre ao serviço do Estado Pluriclasse e nunca ao serviço de um grupo ou partido, já que por princípio deve garantir o bem comum da sociedade e não servir a interesses particulares. Com efeito, a partidarização, o Estado clientelar e a perda de noção por parte dos cidadãos de que devem existir regras no acesso aos bens e serviços disponibilizados pelos poderes públicos é um dos factores que introduz no sistema político, social e económico enormes distorções, injustiças e desperdícios no uso dos recursos. A noção de uma sociedade com regras, que cria oportunidades pelo mérito e pelas políticas de coesão social e que consegue pôr de pé instituições credíveis e competentes que garantam a aplicação dessas regras, é fundamental para o desenvolvimento da Administração Pública

Há mais eficiência governativa quando as instituições funcionam com regras, com transparência, com ética, com comprometimento ao serviço público, com profissionalismo e quando estão sujeitas ao controlo social e aos mecanismos de "check and balances". Esta maior eficiência é incompatível com uma Administração que funciona na base de "esquemas e expedientes" em benefício de uma minoria e com prejuízos globais para a generalidade do país que perde oportunidade de produzir mais, com mais produtividade e competitividade.

Em virtude do exposto, procede interrogar: **Quais os desafios que a ética e a transparência, como fundamentos da "boa governação", suscitam quando se perscruta, à luz dos princípios constitucionais, os rumos da Reforma do Estado e a Administração Pública Cabo-Verdiana?**

É importante realçar que a necessidade de avançar na discussão em torno do tema "Ética e Transparência na Administração Pública Cabo-Verdiana" é algo que se impõe, não somente por causa das incoerências e dos possíveis problemas decorrentes da corrupção na Administração Pública, mas fundamentalmente para demonstrar que é possível criar mecanismos de controle, dentro do ciclo de gestão, que propiciem os ajustes necessários nas políticas públicas visando, com isso, uma aplicação mais eficaz e transparente dos recursos públicos, e assegurando, em última instância, a realização honesta do princípio do bem comum.

2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS

Este capítulo permite efectuar uma análise, que contempla três vertentes: o Estado, a Administração Pública e a Democracia, bem como o papel importante da ética e da transparência na Administração Pública.

2.1 O Estado e a Administração Pública

Para entendermos melhor a Administração Pública é necessário estudar o conceito de Estado e a sua estrutura. Ora, o Direito Constitucional define o Estado como sendo uma organização juridicamente soberana de um povo em um determinado território. A doutrina tradicional define o Estado como uma associação humana, radicada em base espacial, que vive sob o comando de uma autoridade não sujeita a qualquer outra. Simplificando, Estado é a organização política, com o fim específico e essencial de regulamentar, globalmente, as relações sociais entre os membros da população de seu território.

O Estado moderno, o Estado que exerce o poder e a soberania nos limites e conformemente ao Direito, é chamado Estado de Direito. Significa esta denominação que o Estado actua orientado por um princípio de auto delimitação, que se traduz na edição de leis obrigatórias para toda a colectividade e também para o próprio Estado.

O Estado moderno, afora ser um Estado de Direito, caracteriza-se por chamar a si a tarefa de estimular a satisfação das necessidades colectivas. Este é um Estado que intervém para promover a igualdade de condições e situações económico-sociais, reconhecido, na actualidade, como o Estado do bem-estar, que regula o exercício do conjunto de direitos, actividades e garantias, da colectividade, condicionando-as à sua função social.

O poder do Estado é uno, daí decorrendo que todos os actos estatais se revestem e emanam do mesmo poder. Tendo em consideração a interligação existente entre os poderes do Estado, a consagrada tripartição dos poderes estatais corresponde ao exercício das funções estatais, cabendo em modo peculiar ao Estado de Direito de manifestar sua vontade. A popularidade de poderes (distribuídos pelos órgãos que exercem o poder, assim tripartido, mas que permanece uno) localiza-se no Poder Legislativo, Poder Judicial e Poder Executivo e é reconhecida como o controle que

reciprocamente atinge uns aos outros. As garantias do indivíduo, frente ao poder soberano e supremo do Estado, consubstanciam-se e logram eficácia na separação dos poderes. É o tema que a seguir se desenvolve.

2.1.1. Poderes do Estado

A Administração Pública, inclusive para o caso de Cabo Verde – e assim consagrado na Constituição da República de Cabo Verde -, é composta pelos três poderes: o Legislativo, o Executivo e o Judicial. Assim, podemos definir respectivamente a função administrativa de cada poder e de seus agentes.

a) **Poder Executivo:** tem como função principal a de administrar a Administração Pública, desenvolvendo todos os actos inerentes a esta função. Entretanto, detém também funções de editar leis, como nos casos de Decretos-lei, Decretos, Portarias e regulamentos, e julgar processos, como no caso das decisões proferidas em seus processos administrativos.

b) **Poder Legislativo:** sua função principal é a edição de leis. Mas também exerce a função administrativa, em se tratando da administração de seu pessoal, por exemplo; e a função de julgar, como no caso do crime de responsabilidade.

c) **Poder Judicial:** tem como função principal a de julgar, exercendo-a em todo o âmbito da Administração. Aqui também pode-se verificar a função legislativa e administrativa.

Analisada de forma restrita, recebem a denominação de Administração Pública todos os órgãos e entidades que integram os poderes Executivo, Legislativo e Judicial.

2.1.2. Finalidade da Administração Pública

No que se refere a sua finalidade, a Administração Pública tem como fim a realização do bem comum, ou seja, atender ao interesse da colectividade, desde a protecção das fronteiras, segurança da paz, até as mínimas necessidades comuns das pessoas. O Poder Executivo apresenta como competência prevalente o exercício de todos os actos que se direccionam ao cumprimento da função administrativa.

A Administração Pública pode então ser entendida como a actividade que desenvolvem os órgãos que compõem o Poder Executivo com vista à consecução da finalidade do Estado, traduzida na satisfação do interesse social e no cumprimento de suas obrigações fundamentais de Estado. No dizer de Hely Lopes: "os fins da

administração se consubstanciam na defesa do interesse público". Os actos administrativos, de qualquer espécie, praticados sem a reserva do interesse público, configuram desvio de finalidade.

Nesse sentido, a administração pública se orienta por um elenco de princípios, dentre os quais figura o princípio da finalidade, de forma que sua actuação, em qualquer acto que lhe exteriorize a vontade só pode ser lícitamente praticado se destinado ao seu precípuo objectivo, representado pelo interesse público. O contraste que venha a se estabelecer entre o acto e a sua finalidade torna-o passível de ser atacado através do controle judicial, e também pela via da acção popular, que é meio especial, constitucional de que está munido todo o cidadão nacional para exigir a anulação de acto administrativo que, ao divorciar-se da sua finalidade, se mostre lesivo a património público que se inclui ou venha a afectar o interesse da colectividade.

Portanto, graves e pesados são os encargos daqueles que têm atribuição de gerência sobre bens e interesses da sociedade. Se de um lado lhes são conferidos poderes para o eficaz desempenho de suas atribuições, de outro, se lhes impõem deveres. E considerando ser este poder oriundo de um ordenamento jurídico marcado pela supremacia tal qual é a Constituição, o seu exercício apresenta-se como um dever. Há, assim, em relação à Administração Pública o que Meirelles (2006), denomina de "obrigação de actuar". Em reserva, no campo da administração pública, a cada porção de poder distribuído corresponderá, sempre, igual ou maior porção de dever exercê-lo de forma eficiente, honesta transparente e dirigida no sentido do bem comum, que é a própria razão em que se funda o poder conferido.

Conforme já se referiu, é para a prestação dos serviços necessários ou úteis à colectividade que se concebe a Administração Pública. Fora desta função não é justificável a presença deste organismo. Ademais, é através da prestação dos serviços públicos e dos serviços de utilidade pública - os primeiros essenciais à vida da comunidade e os últimos, úteis ou coniventes - que a Administração Pública realiza os seus fins. E isto sublinha Hely Lopes Meireles (2006, p 86): *“Os fins da Administração pública se resumem num único objectivo: o bem comum da colectividade administrada. Toda actividade do administrador público deve ser orientada para esse objectivo. Se ele, o administrador, se afasta ou desvia, trai o mandato de que está investido, porque a comunidade não instituiu a Administração senão como meio de atingir o bem-estar social. Ilícito e imoral será todo acto administrativo que não for praticado no interesse da colectividade”*.

Sendo a democracia o poder emanado do povo, todo e qualquer Estado de Direito Democrático prima pela ética e pela transparência ou devia eleger esses dois elementos como pilares de todos os seus programas de governação.

2.1.3 Princípios Básicos da Administração Pública

A Administração Pública rege-se pelos seguintes princípios gerais:

a) **Princípio da Legalidade:** Permite-se a actuação do agente público, ou da Administração, apenas se permitida, concedida ou deferida por norma legal. Assim, ao particular é dado fazer tudo quanto não estiver proibido e ao administrador somente o que estiver permitido pela lei. Logo podemos entender que, de tal princípio decorre a proibição à Administração de poder, sem que haja lei ou acto normativo que o permita, quer dizer, por manifestação unilateral de vontade, declarar, conceder, restringir direitos ou impor obrigações.

b) **Princípio da Impessoalidade:** A actuação administrativa que vise a satisfação do interesse colectivo, sem corresponder ao atendimento do interesse exclusivo do administrado. A impessoalidade está relacionada à finalidade, ou seja, ao fim estatuído pela lei e cuja perda significa desvio que invalida o acto, estando igualmente relacionada à imputação da actuação administrativa e à necessidade de observância do princípio da isonomia. Indicativo de imparcialidade, condiciona a actividade administrativa a deferir tratamento igual a todos, independentemente de qualquer interesse público.

c) **Princípio da Moralidade:** Proibição da actuação administrativa de se distanciar da moral, dos princípios éticos, da boa-fé, da lealdade. A actuação administrativa não pode contrariar, além da lei, a moral, os bons costumes, a honestidade, os deveres de boa administração. A boa-fé, a lealdade, a razoabilidade e a proporcionalidade são princípios gerais que ditam o conteúdo do princípio da moralidade administrativa.

d) **Princípio da Publicidade:** É o dever de dar publicidade, de levar o conhecimento do acto ou da actividade administrativa a terceiros. A actuação transparente do Poder Público exige a publicação. A publicidade é obrigatória como meio conferidor de eficácia da actividade administrativa, mas se admite a manutenção do sigilo quando

expressamente autorizado na Constituição ou quando constituir possível prejuízo para a colectividade ou para outrem.

e) **Princípio da eficiência:** Preza-se por buscar a consecução do melhor resultado possível, ressaltando o dever de atentar para os padrões modernos de gestão ou administração, vencendo o peso burocrático, actualizando e modernizando os processos. Exige nesse sentido que a actividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. A ideia de eficiência aproxima-se da economicidade. Visa atingir objectivos traduzidos por boa prestação dos serviços, do modo mais simples, mais rápido e mais económico, melhorando a relação custo/benefício do trabalho da Administração.

A prática democrática mostra, entretanto, que não existe democracia perfeita ou um Estado de Direito que respeite e aja de acordo com os princípios democráticos, na sua plenitude, como pode ser verificado a seguir.

2.2 Democracia: da Crise de Legitimidade Política às Novas Formas de Experimentalismo Democrático

Ao longo do tempo a democracia vem sofrendo transformações e adaptações; aquela ideia original de que a democracia unificava Estado e sociedade como um só corpo, acabou mostrando, na modernidade, que afinal veio provocando uma divisão. A proclamada democracia liberal apresenta falhas: daí, as críticas.

2.2.1 A Democracia Ateniense

O significado etimológico da palavra democracia vem do grego *demos* (povo) e *kratos* (poder ou governo), que significa “governo pelo povo” ou “governo de muitos”. O governo de muitos era, para Aristóteles, também o governo dos pobres, uma vez que estes eram a maioria nas cidades gregas, chegando mesmo a afirmar que “há democracia sempre que as magistraturas forem dominadas por uma maioria de cidadãos livres e pobres.” (1998:283). Ao contrário, considerava um Estado essencialmente oligárquico “sempre que as magistraturas forem dominadas por uma minoria de cidadãos ricos e bem nascidos” (1998:283).

Com evidência, predominam nesta definição duas abordagens: uma quantitativa e outra qualitativa. Em relação à primeira, basta lembrar que na antiguidade grega a

democracia emergiu como uma forma de governo, numa divisão tripartida, onde se destacavam também a monarquia (governo de apenas um) e a aristocracia (governo de poucos). A segunda abordagem remete a uma associação entre democracia e ‘classes sociais’, ou mais precisamente para uma tensão entre estas.

É precisamente em relação a esta segunda abordagem que se fizeram sentir algumas vozes discordantes com a democracia ateniense. Os mais conhecidos filósofos e escritores desse período ficaram conhecidos como críticos da democracia, como é o caso de Platão, o mais radical, assim como o seu mestre Sócrates, e o próprio Aristóteles, que, embora mais moderado, não deixava de apresentar alguma suspeição em relação a este regime. Os dois primeiros consideravam que para o desempenho do governo eram necessárias competências especializadas, pelo que as ”classes populares” não estariam em condições de o assumir.

Entre muitas outras dimensões existem algumas que fazem toda a diferença da antiguidade grega para a sociedade actual. Por um lado, o facto de a democracia ateniense constituir muito mais uma espécie de sociedade política, em vez de um Estado, com uma estrutura governativa, como hoje em dia é perspectivado. Por outro lado, a escala territorial em que se processava a democracia. Este regime foi concebido e desenvolvido a partir das experiências de Atenas e de outras cidades democráticas independentes, as chamadas cidades-estado ou *polis*. Tratavam-se de pequenos territórios, em regime de auto-governação, realidades que não encontram paralelo com e nas sociedades actuais.

De relevar, ainda, o facto de a participação se processar de forma pessoal e directa dos cidadãos no governo da cidade, sem a intermediação de partidos políticos ou de um governo eleito. Nessa perspectiva, destaca-se igualmente a necessidade de associar democracia e liberdade de expressão, uma vez que o debate democrático se processava no espaço público, perante um colectivo elevado de participantes. Seria errado argumentar que, na generalidade das sociedades democráticas modernas, não existe liberdade de expressão, embora ainda assim se opte por colocar esta questão, porque se crê que não se deve aceitar como realidade líquida, deixando de a interpelar na actualidade

Por último, cabe referir a necessidade de uma identificação dos cidadãos com o destino do seu País ou de sua cidade, o que remete para a dependência entre estes, ao contrário do pensamento moderno da democracia liberal que os concebe como auto-

suficientes, num quadro de liberdade suprema. Esta questão associa-se ao actual conceito de cidadania activa, que embora politicamente reivindicado nem sempre é de fácil operacionalização.

2.2.2 Processos e Fundamentos da Democracia na Modernidade

Contrariamente à ideia original de democracia, que unificava Estado e sociedade como um só corpo, a modernidade veio provocar uma divisão entre eles. Como relembra Rosenfield: “A *democracia tornou-se uma adjetivação do Estado em expressões como ‘Estado Democrático’*. É como se a democracia tivesse perdido a sua significação prática de ser o lugar público do processo de identificação da sociedade consigo em proveito de uma nova forma de organização polític.” (2003: 12).

Aquilo que se depreende das palavras do autor é que, hoje, se assiste a uma ruptura com o passado aliada a uma alteração do sentido da própria democracia: esta deixa de ser a organização da *polis* para passar a ser uma forma de governo de Estado. Esta mudança implicou, obviamente, a transferência do centro de poder para uma esfera supra social e à conseqüente reestruturação organizacional das relações sociais e políticas.

Implícita a esta alteração está a passagem de uma democracia directa a um sistema de representação política. A complexidade das sociedades e a dimensão territorial dos emergentes Estados-nação tornava difícil ou mesmo impossível a prática ateniense.

A solução encontrada passou pela definição de um sistema de representação, baseado na realização de eleições frequentes, como forma de controlo popular sobre os representantes. A pluralidade do debate político deste sistema seria assegurado pela criação de partidos políticos, capazes de elevar a reflexão e permitir que a constituição de um governo resultasse de uma “coligação representativa” de interesses, em presença da maioria dos grupos sociais.

Esta mudança paradigmática não foi pacífica, pois muitas foram as vozes que se fizeram ouvir, colocando em causa a representatividade como um princípio democrático. Jean-Jacques Rousseau, considerado por muitos o pai da democracia moderna, foi certamente o autor que mais veementemente marcou a sua diferença, quando, socorrendo-se do exemplo inglês que antecederia a Revolução Francesa de 1789, quis demonstrar que “o povo inglês pensa que é livre; está muito enganado, só

o é durante a eleição dos membros do Parlamento; logo que eles estão eleitos, é escravo, não é nada. Nos curtos momentos da sua liberdade, o uso que dela faz merece bem que a perca” (1789: 97).

Rousseau ‘encabeçava’ uma linha de pensamento francês sobre a democracia, que interpretava o interesse comum como distinto da mera soma dos múltiplos interesses em presença numa dada sociedade. Por outras palavras, a vontade geral não poderia ser igualada à soma indiferenciada das vontades individuais. Como realçou o autor, *“a soberania não pode ser representada pela mesma razão porque não pode ser alienada; ela consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade geral não se representa: é a própria ou é outra; não existe meio-termo. Os deputados do povo não são, portanto, nem podem ser, seus representantes, são apenas seus comissários; não podem tirar quaisquer conclusões definitivas”* (Rousseau, 1789: 96/7).

Esta questão está no cerne das críticas do debate político sobre a representatividade como forma de governo, pois realça, entre outros, os seguintes aspectos, ou seja, o voto é individual, pelo que só pode representar os interesses particulares de quem o exerce. Por sua vez, a agregação dos votos, de onde resulta uma maioria, não traduz a vontade e o interesse geral. Esta mudança não foi todavia suficiente para fazer esquecer uma das maiores ambições implícitas na ideia original de democracia, ou seja, a vontade de suprimir a separação entre governo e governados, entre eleitos e eleitores, entre Estado e sociedade.

Contrariamente ao que se assistiu no século XIX e mesmo antes, em que a democracia era vista como uma questão de classe, razão pela qual gerou, simultaneamente, tanto ódios quanto simpatias, na primeira metade do século XX verificou-se uma certa inversão, passando a existir um maior consenso em torno da democracia, ou mais precisamente da vontade de um determinado modelo de democracia. A abordagem linguística ou terminológica dos grupos defensores da restrição da participação às classes mais populares abandonou termos como ‘povo’ e ‘população’, entre outros, para passar a fazer a distinção entre «democracia de massas» e «democracia liberal» (Arblaster, 2004).

Autores como Stuart Mill e Lippmann defendiam a completa restrição da participação da população ao acto do voto no momento das eleições. Para além disso, qualquer intenção participacionista seria entendida como interferência na acção dos governantes. Esta abordagem representa uma clara revisão da teoria democrática

tradicional, a que se juntaram outros autores como Vilfredo Pareto e Gaetano Mosca, defendendo uma abordagem elitista da democracia, afirmando que todo o governo é conduzido por uma elite (Cruz, 1989).

Entre a tradição do pensamento democrático rousseaiano e a abordagem moscoparetiana encontra-se Robert Michael que, ao analisar a teoria clássica da democracia, no início do século XX, retira duas conclusões, nomeadamente:

“1) A democracia ideal, autêntica, é simplesmente irrealizável, encontrando-se por isso destinada a permanecer prisioneira no campo das boas intenções;

2) A democracia real, falsa, baseada no princípio da representação política e no mecanismo eleitoral, é estruturalmente oligárquica e, portanto, antidemocrática” (Teixeira, 2000: 91/2).

Por aqui se pode observar o dinamismo que desde sempre envolveu a reflexão sobre a democracia, ao ponto de se poderem encontrar determinados posicionamentos que chegam ao limite de a negar em termos absolutos, seja na sua forma directa, seja de representação, não por qualquer posicionamento antidemocrático mas por considerarem que o seu ideal não é concretizável.

Também Rousseau que havia criticado toda a forma de representação, transformando-se, assim, no grande defensor da democracia directa, chegou a concluir na sua obra *O Contrato Social* que: *“a tomar o termo no rigor da aceção, nunca existiu verdadeira democracia, e nunca existirá. É contra a ordem natural que o grande número governe e que o pequeno seja governado. Não se pode conceber que o povo permaneça constantemente junto para se ocupar dos negócios públicos, e vê-se facilmente que não poderia estabelecer comissões para isso sem mudar a forma de administração”* (1999: 71).

A efectivação do debate democrático deparou-se, na primeira metade do século XX, com o confronto entre duas concepções. Por um lado, a liberal e, por outro, a marxista, tendo sido o referido debate claramente favorável à primeira. Quanto ao primeiro, isto é, o consenso liberal conseguiu defender aquilo que parecia difícil, ou seja, a própria democracia e, em simultâneo, limitar as aspirações de participação e de soberania popular. Joseph Schumpeter (1942) foi, provavelmente, o autor mais influente na definição desta teoria elitista, ao defender a democracia como um método político para a constituição de governos e não como um fim em si próprio.

Esta linha de pensamento, receando a democracia como uma ameaça à liberdade individual e como imposição da vontade ‘ignorante’ das massas, conseguia, assim, consolidar uma determinada lógica do pensamento moderno, que viria a tornar-se dominante, e que conferia aos eleitos a tarefa de governar livremente, sem interferências exteriores. Schumpeter chegou mesmo a escrever que os eleitores “*devem compreender que, desde o momento em que elegeram um indivíduo, a acção política passa a ser tarefa desse indivíduo e não deles. O que significa que devem abster-se de o instruir acerca daquilo que deverá fazer*” (1984: 295). Já para os marxistas, a condição central para a democracia assentava na transformação da relação entre capital e trabalho, como o eixo nuclear do processo de soberania popular.

Como relembram Santos e Avritzer (2003), outro dos aspectos relevantes do debate político sobre a democracia, na primeira metade do século XX, centrou-se no papel da burocracia na vida democrática. Estes autores relembram a abordagem de Max Weber, sobre a: “*inevitabilidade da perda de controlo sobre o processo de decisão política e económica pelos cidadãos e seu controlo crescente por formas de organização burocrática*”. Os autores referem que, para Weber, “*o fenómeno da complexidade colocava problemas ao funcionamento da democracia na medida em que criava uma tensão entre soberania crescente, no caso o controlo dos governos pelos governados, e soberania decrescente, no caso o controlo dos governados pela burocracia*” (2003: 41).

Os argumentos liberais foram igualmente vencedores em relação à questão antiga e já aqui a florada, da necessária adaptação da democracia às grandes escalas territoriais e demográficas da modernidade, referência que acabou por consolidar a representatividade política como a única solução possível.

Subjacente a todos estes fundamentos liberais da democracia como método para a eleição de uma elite política, transparece a ideia do eleitorado como um colectivo manifestamente passivo, o que no entender dos seus defensores deve ser encarado com satisfação e optimismo. A apatia política poderia, assim, “*reflectir uma democracia saudável*” (Lipset *cit. in* Arblaster, 2004: 72).

A democracia liberal beneficiou de uma simpatia e adesão significativas ao longo de todo o século XX. Basta relembrar, entre outros, a queda dos regimes ditatoriais na década de 1970, em Portugal e na Espanha, e mais tarde em Cabo Verde, e nos anos

de 1980, o colapso dos regimes ex-comunistas da Europa de Leste, o fim de regimes de direita, como é o caso da África do Sul e de outros países da América Latina.

2.2.3 Críticas ao Modelo de Democracia Liberal

Apesar de a abordagem liberal se ter tornado dominante ao longo do século XX, no período do pós-guerra assistiu-se a uma revalorização dos argumentos participacionistas que haviam perdido peso nas últimas décadas, pondo em causa muitas das limitações do modelo democrata-liberal. Do ponto de vista da representação política, para a constituição de governos, muitas foram as vozes que se ergueram dizendo que esse modelo de democracia se havia traduzido em poder exercido por pequenos grupos afastados dos eleitores e amplamente dominado por interesses e disputas medíocres dos partidos políticos (Giddens, 1997).

Os defensores de uma concepção alternativa ao modelo de democracia dominante colocaram a ênfase numa nova relação entre o Estado e a sociedade que não se restringisse ao mero método de constituição de governos, mas promovesse também a criação de espaços e novas formas de participação do cidadão. Tratava-se, no fundo, de alargar o campo da deliberação democrática, até então restrito aos eleitos, a novos actores sociais e políticos. Santos e Avritzer (2003) relembram, a este nível, o contributo importante dado por múltiplos movimentos sociais na segunda década do século passado. As renovadas exigências de participação vieram criticar a excessiva centralização e burocratização do poder, exigindo, em alternativa, processos de abertura e descentralização democráticas.

No contexto da globalização actual, as críticas à democracia liberal foram adquirindo uma nova dimensão. A crescente dependência do poder político face ao poder económico, tem sido apontado, por muitos autores e frentes políticas, como uma ameaça à democracia, dada a grande concentração de poder em instituições que se regem pelo bem privado, ou seja fora do alcance do Estado e não eleitas pelo voto popular, o que é antagónico à ideia de democracia. Relembrem-se as palavras de Anthony Arblaster sobre aquilo que considera ser um dos paradoxos do pensamento político contemporâneo: *“Enquanto uma teoria muito convencional tentou restringir a ideia de democracia à escolha de um governo a partir de elites competitivas, aceita-se também perfeitamente que a soberania teórica destes governos ‘democráticos’ não seja igualada pelos seus reais poderes sobre a sociedade. Se um tão grande poder fica fora do domínio ou do controlo dos governos eleitos, é*

certamente estranho defender que as exigências da democracia estão satisfeitas só quando o governo é popularmente eleito e, em princípio, responsável” (2004: 84).

A crescente suspeição lançada sobre a classe política, em muitas das democracias do Mundo, acusada de práticas de corrupção, partidarismo generalizado do aparelho de Estado e da Administração Pública, utilização do poder público para favorecimento e enriquecimento pessoal, beneficiação de interesses privados em detrimento do interesse público, entre outros aspectos, têm como consequência aquilo a que Alain Touraine (1994), sociólogo francês, chama de *crise da representatividade política*. É como se as pessoas já não se sentissem representadas e o seu papel de cidadãos tivesse sido reduzido ao de eleitores. Para ele, as garantias constitucionais e jurídicas perdem sentido à medida que a vida social, económica, cultural e ambiental se degrada. No contexto da economia de mercado, a democracia transformou-se, diz ele, em liberdade de consumo, em “supermercado” político (Touraine, 1994).

Num contexto como este, o que começa a estar em causa é a legitimidade da própria democracia. Esse questionamento ganha mais força quando se analisam as taxas de participação dos cidadãos nos diferentes actos eleitorais, que como se sabe têm sofrido um decréscimo acentuado nos tempos mais recentes. As amplas lutas políticas e sociais do passado, pela democratização do voto, vêm-se hoje confrontadas com uma situação de desvalorização desse direito. É caso para se questionar por que razão o acto central de participação dos cidadãos, o voto, é tão pouco estimulante para uma vastíssima camada da população? O poder político tende a encontrar um conjunto de argumentos de causa que normalmente residem fora de si, ou seja, dependem de outras variáveis que não a qualidade da democracia.

Para Arblaster, esta apatia dos eleitores pode reflectir *“a convicção generalizada de que ‘votar não vai alterar nada’, de que alterações de governo não têm qualquer importância, uma vez que o verdadeiro poder está fora do controlo do governo. (...) o absentismo nas eleições não é claramente tão irracional como seria se fosse resultado de indolência e de irresponsabilidade”*(2004: 137).

Outro dos aspectos paradoxais da democracia liberal, para o qual Giddens (1997), chama a atenção, é que, apesar dos seus princípios e regras se encontrarem em processo de universalização, a democracia continua restringida ao espaço do Estado-Nação. Este aspecto adquire uma maior importância no contexto de globalização das

sociedades actuais, em que grande parte das medidas de regulação da actividade das pessoas e dos Estados são tomadas em instâncias de carácter supranacional, não eleitas democraticamente.

Quando confrontado com o estado da democracia moderna, Norberto Bobbio (2002) identifica a existência de cinco promessas do ideal democrático não cumpridas. Em primeiro lugar, considera que o povo, composto por indivíduos, deixou de ser soberano. Os sujeitos politicamente relevantes são os grupos organizados, como é o caso das grandes organizações, associações de diversas naturezas, sindicatos, partidos políticos, entre outros, e não os indivíduos. O povo como unidade de indivíduos, com direito de participar directa ou indirectamente na vida política, perdeu lugar para o povo representado por diversos grupos de interesses. Esta promessa não cumprida remete, claramente, para a desigual distribuição de poder no contexto da democracia moderna.

Uma segunda promessa não cumprida, e resultante da anterior, emerge da ideia da representação de interesses vinculada a um mandato e a um programa, o que torna a democracia moderna contraditória com o seu próprio princípio fundador, baseado na representação política. O papel do Estado resume-se, deste modo, à mediação dos múltiplos interesses organizados na sociedade, negligenciando aquilo que são os interesses nacionais.

A terceira promessa concerne a derrota do poder oligárquico. A democracia representativa é, em si mesma, a rejeição do princípio da liberdade como autonomia. A eliminação da tradicional distinção entre eleitos e eleitores, governantes e governados ficou por realizar. A democracia moderna estagnou no seu processo de desenvolvimento, resumindo-se a um procedimento de legitimação política de determinados grupos.

Como quarta promessa, o autor aponta a eliminação do poder invisível, pretendendo com isto dizer que, em paralelo com um Estado visível existe um outro invisível. Tal indicativo reporta-se ao secretismo associado à democracia. É como se as grandes decisões estivessem envoltas em sigilo, longe dos olhares externos, resumindo a relação com a população aos actos publicitários das acções governativas, esses próprios controlados e manipulados.

A educação para a cidadania é a quinta promessa não cumprida do ideal democrático. A democracia requer cidadãos activos, mas o modelo de representação não tem feito nada além do que produzir um fenómeno generalizado de apatia política. O vínculo entre ética e política é inelutável, razão suficiente para inserir um questionamento sobre o que segue.

2.2.4 A Relação Administração Pública e Cidadão activos num Estado

Democrático

Ao longo deste trabalho sublinhou-se o papel da Administração Pública como instrumento operativo do Estado para levar ao cabo as políticas definidas, às quais *a priori* corresponderiam à expressão das vontades e interesses da sociedade. Neste sentido, os cidadãos, na sua relação com a administração pública, manifestariam suas perspectivas, de diferentes modos, em função da natureza das suas necessidades.

Assim, se é certo que todos terão de interagir com determinados tipos de serviços independentemente das suas motivações, como sejam os que se prendem com os impostos, a segurança social, os sistemas de ensino, os serviços de registos e identificação civil, etc., esta realidade levaria a diferentes percepções do cidadão face à Administração Pública, o que repercute, por sua vez, em diferentes níveis de visibilidade, exigência e perscrutação relativamente à mesma.

Todavia, se esta situação justifica, de certo modo, a necessidade dos mecanismos de avaliação ou fiscalização, controlo e auto-controlo da administração pública, de acordo com diferente graus de independência e autonomia, áreas de actuação da administração pública e competências, também é verdade que sendo os cidadãos agentes privilegiados, constituindo uma espécie de caixa de ressonância da actuação da Administração Pública, se pode, por seu intermédio, aferir da eficácia e pertinência das alterações e processos de mudança introduzidos, e em que medida, para aqueles, se traduzem numa melhoria efectiva da qualidade do serviço público prestado.

Assim, a sua visão e papel para o estabelecimento de uma cultura de actuação ética na administração pública Cabo-verdiana reveste-se de uma importância extrema. Esta realidade poderá mostrar que se faz necessário optimizar o modo corrente de aproveitar os contributos efectivos e potenciais decorrentes da sua posição, para além

de questionar a forma como está sendo efectuada a sua auscultação para efeitos de avaliação e tomada de consciência dos aspectos a melhorar. Sendo assim, é necessário apostar no desenvolvimento de mecanismos de participação e envolvimento dos cidadãos. Para o efeito, é imprescindível criar estruturas e metodologias que privilegiam a sua proactividade e participação, em vez de continuar pela via dos mecanismos *ex-post*, que se assentam em medidas de aferição indicativas.

No entanto, isto implica uma consciencialização e sensibilização para a cidadania activa, assim como uma consequente participação e intervenção dos cidadãos através da responsabilização saudável em termos de direitos e deveres e evidenciação da importância e necessidade dos contributos para a melhoria dos serviços de que os próprios necessitam ou usufruem. Para avançar no exposto, incumbe reportar aos seguintes excertos:

- 1) “A melhoria do funcionamento da Administração Pública e da possível mudança de competências e de comportamento dos cidadãos, relativamente à coisa pública, assentam, fundamentalmente, na implementação de estruturas de inserção dos cidadãos na Administração” (Mozzicafreddo, 2000, p.31-32) Juan – O papel do cidadão na administração pública. In Reforma do Estado e Administração Pública Gestionária. Lisboa: ISCS,

Deste modo, mostra-se então necessário criar condições, no âmbito da Administração Publica, para a sua abertura, receptividade e capacidade de assimilação relativamente a esta nova forma de relacionamento, nomeadamente, através de mecanismos de inserção dos cidadãos e da forma de os perspectivar.

- 2) “Administração deve encarar os cidadãos – como cidadãos e não como votantes, utentes ou clientes. Deve reduzir o controlo e abrir-se à confiança e à eficácia da colaboração em vez da desconfiança. Esta perspectiva do serviço público apoia-se nos seguintes princípios: a) servir em vez de comandar; b) partilha da responsabilidade e do serviço público; c) pensar estrategicamente, mas agir democraticamente; d) servir cidadãos e não clientes; e) prestar contas com atenção para além do mercado, aos padrões profissionais de prestação de serviço e ao interesse do cidadão; f) valorizar a pessoa e não apenas a sua produtividade; g) valorizar a cidadania; e h) administração catalisadora e facilitadora do dialogo com os cidadãos” (Bilhim, 2000, p. 82) [João Abreu de Faria – Gerir a Administração Publica como uma Empresa. In Reforma do estado e administração pública gestionária. Lisboa: ISCSP].

Com evidência, assumir tais predisposições levaria a uma mudança profunda no papel e forma de perscrutação exercida pelos cidadãos, singularmente ou organizados em grupo ou associações, uma vez que estes passariam a fazer parte activa das próprias estruturas da administração, ao contrário da realidade actual, assente num afastamento em termos de definição e concepção de soluções, e de um controlo exercido de forma passiva e remota com resultados pouco visíveis do ponto de vista do cidadão, dada a sua não integração e envolvimento activo com sua realidade mesma.

- 3) “(...) o comportamento de desconfiança do cidadão face à administração pode vir a ser limitado, desde que se potenciem espaços adequados à utilização das experiências e das singularidades que os cidadãos carregam em si, pelo facto de serem os sujeitos privilegiados dos actos administrativos. O acolhimento e a interiorização das sugestões e das experiências heterogéneas dos indivíduos, em estruturas apropriadas para esse efeito – ultrapassando a tentativa de melhorar a relação entre cidadãos e administração através do livro de reclamação, por exemplo – podem aprofundar as competências dos cidadãos relativamente aos actos administrativos que lhes dizem respeito”. (Mozzicafreddo, 2000, p. 32).

A efectivação desses espaços e mecanismos de inserção e participação dos cidadãos no quadro das organizações da administração pública, promovendo por essa via a cidadania activa, deve concretizar-se por forma a permitir uma natural conjugação de reflexões e contributos, pois se entenderem como elementos opostos, eventualmente imperará uma atmosfera de fiscalização, em vez de comunhão de esforços.

- 4) “Assim parece-nos de toda a utilidade reflectir sobre as possibilidades de implementação de uma comissão onde os cidadãos, representados com base num mecanismo próprio, possam participar, em níveis diferenciados, no diagnóstico das situações, nas deliberações e no processo de implementação das decisões dos actos administrativos e de determinadas políticas públicas” (Mozzicafreddo, 2000, p. 33).

Deste modo, a perscrutação pública resultará de uma dinamização da participação activa dos cidadãos nos processos de acção da administração pública, com inevitáveis e benéficas repercussões ao nível da ética, através de uma maior transparência, participação e interligação como pode ser verificado no fluxo abaixo.

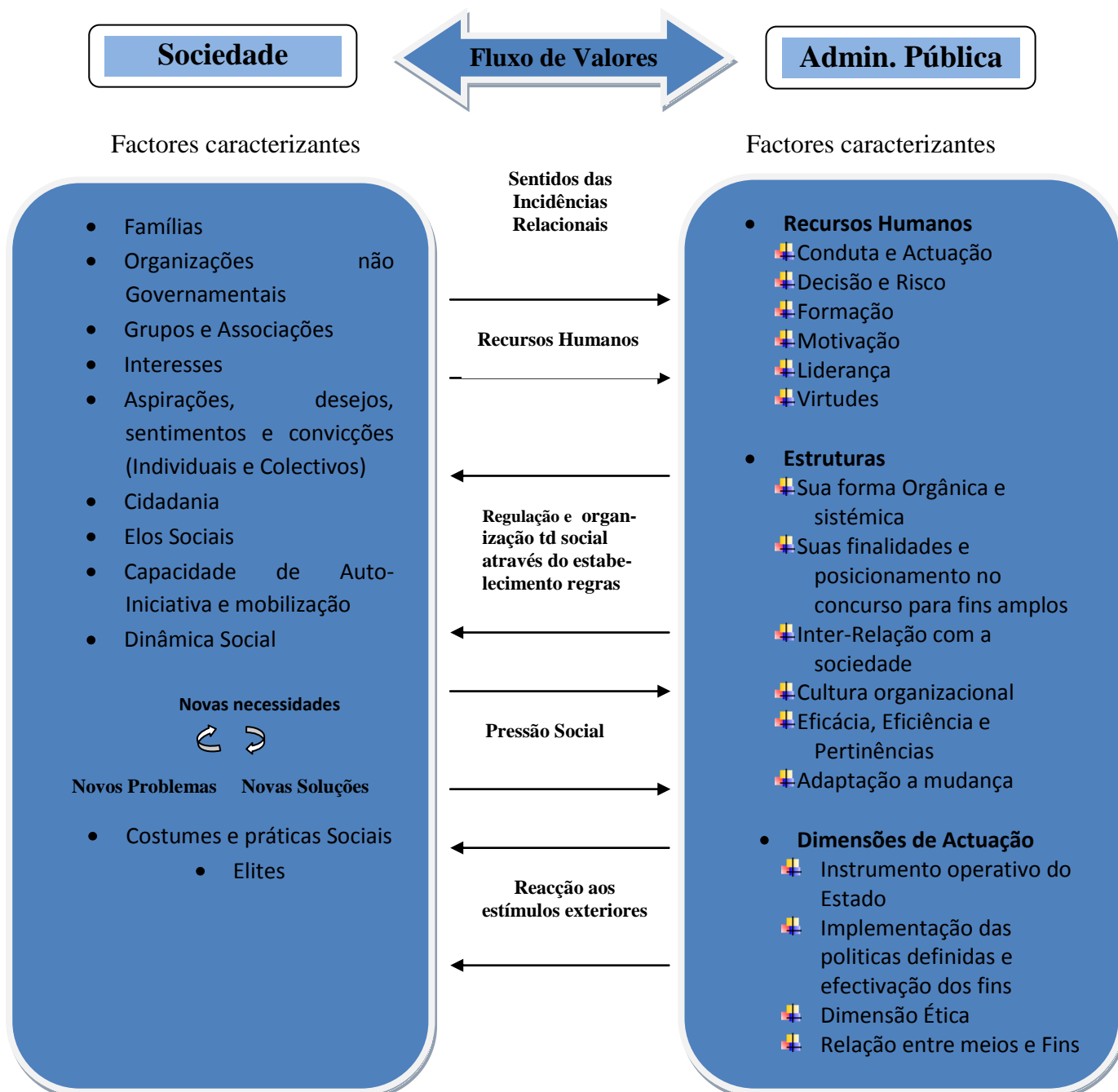


Fig. 1: A ética na Administração Pública e sua dialéctica relacional

Fonte: A Ética na Administração Pública, Soares, Luís Miguel Pereira (2008 p. 49)

A figura 1, acima, representa as ligações estabelecidas entre a sociedade e a Administração Pública, revelando o tipo de estrutura relacional e as suas interacções, com implicações mútuas de cariz diferenciado, tendo em conta a natureza e especificidades de cada uma das realidades, salientadas genericamente pelos seus factores caracterizantes que por esse motivo exercem uma incidência própria que se manifesta em termos de fluxo de valores, sublinhando-se a efectiva simbiose em termos de repercussões éticas mútuas esta interacção tem subjacente. Neste sentido, a dinâmica decorrente dessa interacção conduz a uma situação de constantes

solicitações de parte a parte, cuja prática quotidiana assim o demonstra, o que exige uma permanente dialéctica relacional. O diagrama demonstra que a administração terá de ser encarada numa dupla perspectiva a sociedade que constitui a sua razão de ser, onde se encontra inserida e na qual interage e onde observa os seus fundamentos éticos; e na perspectiva da sua própria realidade enquanto sistema estrutural e organizacional, dos elementos éticos referenciais das suas práticas e do seu papel perante a sociedade. De onde, a próxima focalização.

2.3 Ética versus Éticas: Um Questionamento à Moralidade da Imagem

De acordo com Alain Etchegoyen, em “La Valse des Éthiques” (1991), observa como a transição da moral singular para as éticas plurais é um sinal dos tempos de hoje. Ora, *“os homens do poder sabem, desde Maquiavel, que a moralidade da imagem pode ser um poderoso elemento de eficácia concebido como fundamento essencial de sua acção. Se a ética funciona bem, é preciso dela usar e mesmo abusar. Mas a obscuridade triunfa quando os actores sociais se investem de nova legitimidade em múltiplos lugares: propõem então sua ética àqueles que dominam, comandam ou controlam. O indivíduo, vagando entre essas esferas, não reconhece mais a voz da consciência. Ei-lo envolvido por uma valsa das éticas no ritmo dissonante de partituras heterogêneas cada vez orquestradas de modo diferente. A oferta de éticas responde mal à demanda de moral.”* (Etchegoyen, 1991, p. 14-15).

Para este autor, a desmoralização nas práticas sociais e individuais desorienta o comportamento das pessoas e, em especial, o comportamento dos jovens, que se subordinam aos discursos dominantes. Os direitos, desconectados da essência de sua dimensão moral tornam-se, por um lado, abstractos, considerando o homem como uma generalidade vaga, não mais o outro, ou o próximo; e no quotidiano, reafirma, o nosso comportamento não pode ser conduzido apenas pelos grandes preceitos dos direitos dos homens. No quotidiano, porém, a destruição do sentimento religioso e dos valores tradicionais da família aumentam essa desorientação das pessoas. Por outro lado, a corrupção do político parece não mais poupar qualquer partido. O Estado oferece aos cidadãos, por todos os seus poderes, frequentes exemplos da palavra que não cumpra. No mundo dos negócios, os valores éticos não correspondem também ao mundo da consciência, pois subordinados que estão aos valores económicos. O dinheiro, reconhecido como padrão internacional de valor, recompensa, mérito e sucesso, não responde também à questão moral da felicidade das pessoas. Assim, para Alain Etchegoyen (1991, p.15), no mundo contemporâneo,

“ banida dos discursos, eliminada das acções, a ética ou moral continua no entanto a exercer uma fascinação essencial sobre o imaginário das pessoas ”. Como a distinção entre o bem e o mal é uma necessidade social e existencial, “o desejo de moral deriva de uma dupla exigência: precisamos de referências e da espiritualidade”. Os homens e as mulheres de hoje precisam de referências de valor, “mas não se deve multiplicá-las ao infinito. De tanto sofisticar as formulações, o cidadão se perde em valores infundados, ao passo que a consciência poderia apreender essas referências de maneira bem mais simples e imediata”.

2.4 A Ética e a Transparência Administrativa

A ética e a transparência não orientam, pelo exposto até aqui, apenas as acções dos indivíduos. Aplicam-se igualmente aos entes colectivos e jurídicos e aos seus procedimentos. É assim que alcançam a Administração Pública, subordinada que está aos mesmos princípios e conceitos reguladores da intervenção do Estado, como ente ético-político, submetido ao controle social. Não se trata aqui dos princípios de comando e orientação esculpidos na Constituição e abrangidos pelas suas normas, mas do conjunto de costumes e instituições que compõem o espírito e a vida de um povo.

O julgamento ético e moral no âmbito da Administração Pública, porém, necessita ter carácter objectivo e público e, dependendo do grau de desenvolvimento da sociedade, expressar-se-á com maior ou menor rigidez. Por isso, dada a dificuldade de atender ao requisito da objectividade pela relativa imprecisão dos conceitos de ética e moral, prefere-se, no julgamento dos actos administrativos, a noção de legalidade, a que se encontra subsumido em boa parte o conceito de moral, uma vez que este vem sendo absorvido crescentemente pelo Direito enquanto instância vinculada à Justiça. O melhor exemplo disso está no chamado controlo de legitimidade ou de finalidade do acto administrativo. Esse tipo de controlo, legalmente estatuído, vai além da formulação do acto; penetra na sua intimidade, para desvendar a intenção do agente e o resultado, já que o agente, mesmo atendendo pretensamente à formalidade legal, pode praticar o acto para alcançar uma finalidade diversa da estabelecida pela lei, para beneficiar a si ou a outrem, em detrimento do interesse público.

Vê-se, assim, que a concepção de moralidade administrativa envolve-se com o conceito de finalidade do acto, a sugerir que a imoralidade está no desvio de poder ou

de finalidade, resultando então, como essencial, perscrutar a intimidade do procedimento do agente e a sua intenção.

Tenha-se em conta que o acto administrativo, embora sua feição de legalidade, estará viciado se revelar a inexistência material ou jurídica de motivos, ou, no caso de procedimento discricionário, se estiver afectado pela imoralidade. É nesse momento, quando o administrador tem maior liberdade de acção para valorar o motivo e o conteúdo, que o componente de moralidade assume maior importância, exigindo, dos sistemas de controlo, especial investigação sobre a legalidade intrínseca do acto.

O gestor público, no uso de suas competências legais, não se deve orientar apenas pelos preceitos que as envolvem, mas que saiba distinguir o lícito do ilícito, o justo do injusto e o bem do mal; enfim, que atente também para os princípios da moral comum e da ética. Comportamento este que não há de se realizar apenas na sua intimidade, porque importa que seja exteriorizado, transparente e se manifeste perante os sistemas de controlo aos quais se deve submeter, a aplicar-se o prolóquio da mulher de Júlio César, Imperador Romano: **“Não basta que seja honesta, há também de parecer honesta”**.

É necessário, pois, que a honestidade se faça acompanhar de eficiência, de eficácia, de produtividade e de qualidade, para que o comportamento ético e moral não resulte frustrado em seus fins, uma vez que a realização da ética não se esgota em si mesma, tanto quanto a moralidade da Administração Pública não se limita à distinção entre o bem e o mal, devendo esta ser acrescida da ideia de que o fim é sempre o bem comum.

2.4.1 Pilares para uma Administração Pública Ética e Transparente

Segundo Vázquez (1975:12) “a ética é a ciência que estuda o comportamento moral dos homens na sociedade”. Esta definição nos remete a duas questões importantes, segundo Passos (2004:23): *“Ao carácter social da moral e a seu aspecto dialéctico. O primeiro relaciona-se com o papel que ela desempenha na sociedade, no sentido de possibilitar um equilíbrio entre os anseios individuais e os interesses da sociedade; assim, não existe uma moral individual; ela é sempre social, pois envolve relações entre sujeitos. Perante isso, as normas morais são colocadas em função de uma concepção teórica em vigor, que é quase sempre a concepção dominante”*. No segundo aspecto, é sabido que os valores morais expressam uma cultura. Dessa

forma, variam historicamente, pois cada sociedade edifica suas normas a partir das suas crenças, modelo social, formação económica e social. É neste sentido que Vaz (1993) relembra que ética desde a sua aceção inicial dirigiu-se à cultura e foi entendida como morada do homem, como abrigo protector do ser humano, ou seja, como a condição de sobrevivência e de convivência e social. Com efeito, a ética profissional não é uma ética distinta da ética geral. O sujeito da ética é a pessoa, não a associação ou uma organização. Neste reverso, a ética é uma ciência prática: não se estuda para saber, mas para actuar. É uma ciência normativa: não diz como actua a maioria - isso seria sociologia -, mas como deveríamos actuar.

A ética é, por sua vez, uma ciência teórica de carácter normativo, como a lógica, ainda que esta se dirija à razão e, a ética, à vontade. Não se deve confundir, por isso, a *moral* com a *moralidade*. A ética nem sempre coincide com a legalidade. Os comportamentos éticos devem nascer de convicções internas, quer estas sejam de natureza transcendente, quer de raiz humanista. A ética é algo para ser vivido todos os dias; não um remédio ou uma solução para quando surge um problema ou um conflito. (Adaptado da intervenção do professor universitário, José Manuel Moreira “Ética: Um compromisso”).

Assim referida, uma cultura organizacional ética proporciona a elevação do clima de confiança e respeito entre os integrantes da instituição, relacionando-se de forma directa ou indirecta com a instituição. Outro benefício complementar diz respeito à redução de custos e aumento de produtividade unida ao crescente nível de satisfação geral advindos do clima ético e transparente no ambiente de trabalho.

2.4.2 A Operacionalização e Monitoramento das Decisões através da Ética e da Transparência na Administração Pública

A ética e a transparência na administração pública só são possíveis se inseridas numa política global e, integradas, visando sua efectivação. E isto é assim, porque medidas avulsas e, por isso, inocuas como publicações de leis e princípios ou mesmo mecanismos de controlo da conformidade processual ou legal, independentemente da contribuição ética que possam trazer, são marcados por uma utilização de cariz meramente simbólico e não significam, tão pouco a interiorização, quanto mais a garantia de conformidade de actuação e conduta para com os mesmos e até responsabilização decorrente de más práticas. Aliás, deve dizer-se que a verificação ética dessa conformidade é inexistente ou pelo menos inexpressiva, pois as

inspecções, fiscalizações e processos de auditoria usuais são de carácter formal, ou seja, estão ligados aos processos e procedimentos burocráticos resultantes da aplicação, interpretação e/ou não cumprimento de regras (leis, decretos-leis, decretos, resolução, regulamentos, etc), e demais instrumentos regulatórios de tipo financeiro ou procedimentos administrativos.

Não são analisados, portanto, os fundamentos e as implicações éticas das decisões tomadas, já que muitas vezes a fronteira da legalidade não é correspondente com a fronteira da ética. Daí que a simples observação de requisitos formais ou processuais pode nada significar acerca da ética e da transparência subjacente à tomada de decisões.

Sendo assim, é imprescindível ter uma política ética aliada à transparência o que consiste na aferição das virtudes dos dirigentes da administração pública, sua receptividade e proactividade relativamente a tais fundamentos na relação de competência profissional sobretudo.

Desta forma, poder-se-á determinar qual o seu grau de adesão e sensibilização ética, dado o seu papel referencial em termos da condução das organizações e das repercussões éticas das suas decisões e comportamentos, da própria cultura organizacional, e sobretudo, da sua importância crítica para o sucesso das políticas definidas e, até, para a sua própria concepção. Pois, conforme referido, todo o esforço para a efectivação de uma conduta ética e com transparência na Administração Pública será infrutífero se não houver uma estrutura dirigente e de liderança que, a esse nível, a possa colocar em prática ou seja, operacionalizar.

Para isso, é necessário que exista o empenho e o compromisso político, por parte dos Governos, pois é deles que depende a iniciativa e a força para a implementação das políticas públicas, neste caso a política ética, com transparência, constituindo em si uma reforma em termos de revitalização da liderança da Administração Pública em Cabo Verde.

A efectivação e operacionalização da ética e transparência substanciam-se na criação de um organismo ou estrutura coordenadora.

2.5. A Ética como Deontologia

Do ponto de vista histórico-cultural, a ética é manifestamente entendida como um compromisso de um indivíduo, de grupos ou de uma colectividade com valores e normas morais que, por se encontrarem integrados nos hábitos e costumes, sobrevivem até mesmo quando, depois se surgir uma nova estrutura social, domina

uma outra moral, neste caso reconhecida como a mais adequada às novas condições e necessidades (VÁZQUEZ, 2005). A ética como deontologia fixa, assim, os deveres e responsabilidades requeridos por um determinado ambiente profissional e pode reflectir a evolução e novas prioridades estabelecidas por este grupo ou categoria de referência. É o chamado código de conduta profissional e sua prioridade é ajudar e orientar os indivíduos integrantes desse grupo a viver os valores e as normas ali preconizados. Serve, portanto, de garantia e segurança para a sociedade e se constitui, ao mesmo tempo, em um instrumento de defesa para os próprios profissionais face a exigências e prepotências a que possam ser sujeitos no ambiente em que actuem.

Um código de conduta profissional é um componente essencial indispensável para o exercício livre e responsável de qualquer profissão digna de “confiança pública”. Embora insuficiente, o código de conduta - como toda a norma - representa um ideal de comportamento. Mas o comportamento real não reside na norma, reside na virtude. Para um profissional inteirar-se do código, basta uma aprendizagem teórica. A virtude, porém, requer uma aprendizagem prática: a virtude, adquire-se.

Com efeito, as normas têm sentido na medida em que facilitam a aquisição de virtudes, ao assinalar o que se deve fazer e o que convém evitar. A simples implantação de um código de comportamento não assegura portanto que se apreciem e se pratiquem os valores e normas que nele se estabelecem. O código de conduta é algo que se pode aprender, enquanto a rectidão moral e a competência profissional se adquirem com esforço, dentro de uma comunidade de aprendizagem e graças a contínuos exercícios de ensaio e erro, de equívocos e melhorias.

2.5.1 Por Que Dimensionar um Código Deontológico para os Funcionários

Públicos em Cabo Verde?

As pessoas são a essência da ética. Esta evidência é de tal modo pungente que a sua simples referência parece redundante e, de tal sorte, desnecessária. No entanto, este é o princípio cuja completa assunção e interiorização é condição imprescindível para se falar seriamente em ética na Administração Pública.

As incidências éticas relacionadas com a conceptualização de sistemas e estruturas organizacionais e sua definição em função de determinados objectivos manifestam-se, por um lado, em termos de uma componente motivacional, que se prende com os fins que se desejam atingir e que estão na base da sua delineação; e, por outro, em termos

da incorporação e assunção da dimensão ética nessa mesma conceptualização. Este é um aspecto que deve ser destacado, porquanto as incidências éticas da acção, do papel e da intervenção das pessoas no âmbito da administração pública não podem apenas ser vistas no sentido estrito da sua actuação e intervenção no contexto da vivência no seio das organizações e das estruturas já existentes. Essas, por sua vez, devem ser compreendidas tendo em conta a dimensão ética em termos da própria concepção e idealização desses sistemas e estruturas organizacionais, dado que isto se irá reflectir posteriormente no momento da sua efectivação, pré-condicionando a actuação dos seus membros.

Aliás, não é difícil imaginar situações em que a forma conceptual de um determinado sistema é geradora, depois do mesmo já ser realidade, de situações éticas complexas.

Os códigos de ética ou códigos de conduta constituem portanto um instrumento e, como tal, estabelecem os valores organizacionais a prosseguir. Estes devem estar presentes de modo a orientar a conduta das pessoas no exercício das suas funções, constituindo um referencial em termos de boas práticas. Neste sentido, delimitam responsabilidades, formas de relacionamento e geralmente estabelecem procedimentos disciplinares no caso do seu incumprimento. Com estas características, os códigos de conduta evidenciam uma dimensão aspiracional e prescritiva, pois exprimem a forma como desejavelmente a conduta, as acções, as práticas e as soluções a desenvolver se deveriam processar.

Assim, devem ser concebidos de forma pragmática e de modo a que possam constituir um referencial genérico de conduta, auxiliando os implicados no exercício diário das funções nos mais diversos níveis organizacionais, quando defrontados a situações que suscitam questões éticas profundas e até dilemáticas ou em processos decisores complexos. Mas não é só o aspecto funcional destes códigos que deve constituir uma preocupação central. Para que seja efectivo e eficaz, também é necessário proceder a sua divulgação e promoção, precisamente como instrumento de trabalho e, sobretudo, fazer participar de forma alargada os funcionários da organização no processo de elaboração, aspecto que deve estar subjacente à lógica de toda a sua concepção.

É de se realçar que os códigos de ética ou de conduta precisam ser permanentemente ajustados às novas realidades e adequadamente concebidos e divulgados. Eles constituem um referencial genérico de conduta, não contendo em si mesmo as

soluções e as fórmulas para situações concretas e eticamente complexas com que pode deparar a Administração Pública Cabo-verdiana.

A ética como deontologia profissional têm vindo a merecer crescente atenção nos últimos anos, embora nem sempre por motivos estritamente éticos. A ética não é uma opção, mas uma necessidade. Ninguém pode viver sem uma normativa ética. A ética, mais do que condenar, promove; a ética permite-nos atingir metas que de outra maneira ficariam distantes. Os mais recentes acontecimentos têm vindo a mostrar que cada vez mais, a Administração Pública Cabo-Verdiana precisa munir-se e adoptar um código deontológico. Como diz o povo: “Quem se mete em atalhos mete-se em trabalhos”. Os “atalhos” em ética pagam-se quase sempre muito caro, com custos e perdas tangíveis e intangíveis. As peculiaridades da Administração Pública Cabo-Verdiana são o destaque e o objecto de estudo, tal como pode ser deferido nos procedimentos metodológicos que orientaram a actividade de pesquisa em sua dimensão bibliográfica, documental e empírica.

2.6 A Infra-Estrutura Ética da OCDE: Um Exemplo a Seguir

Como é sustentado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, designada pela OCDE, no trabalho “Ethics in the public service: Current issues and practice” (2007), o estabelecimento da infra-estrutura constitui uma condição analítica fundamental para a compreensão e efectivação da ética na administração pública, cujas relações estabelecidas entre os seus vários componentes, ali definidos como um conjunto de oito elementos que suportam três funções interligadas, respectivamente: de controlo, de orientação e a função de gestão.

A infra-estrutura ética surge, então, como instrumento referencial, em relação ao qual os países podem comparar e avaliar os alcances e possibilidades das suas práticas, tendo em conta as suas características e políticas implementadas ou a implementar e, nesse sentido, adoptar soluções que, à luz dessa análise, sejam então, mais adequadas à sua realidade. Desde modo a infra-estrutura ética é composta por oito elementos interligados que, do ponto de vista das organizações da Administração Pública, são os seguintes: elementos internos (os elementos que visam possibilitar uma orientação ao nível das condutas e práticas em face das circunstâncias diversificadas e peculiares que a realidade implica): mecanismos de prestação de contas e responsabilização – *accountability*; código de conduta; socialização profissional; condições e estruturas para o exercício das actividades; elementos externos (os que constituem regras

transversais que enformam os elementos internos e lhes servem de suportes): empenhamento, compromisso e liderança política; dispositivo legal; envolvimento da sociedade e sistemas para a efectivação e operacionalização da ética, e que de forma integrada, sustentam três funções de gestão, conforme acima enunciado:

- A função controlo é possibilitada através da conjugação de três elementos: um dispositivo legal que defina as regras e as normas de conduta de modo a pautar a actuação dos membros da Administração Pública e sua articulação com os sistemas de investigação, particularmente os organismos ligados à investigação criminal e de promoção da legalidade e representação do Estado; mecanismos eficazes de prestações de contas e responsabilização – *accountability*, de modo a aquilatar a eficácia dos resultados alcançados, e se os processos e metodologias utilizados observam as regras e princípios gerais estabelecidos; e o elemento envolvimento da sociedade que, por esta via, efectiva uma avaliação e um acompanhamento das práticas da Administração Pública.

- A função de orientação, por fim. Esta é alcançada também através de três elementos preponderantes: empenhamento, compromisso e liderança política; código de conduta e socialização profissional. No que diz respeito à liderança política, esta constitui o suporte de qualquer iniciativa que se ligue com a administração pública, e do mesmo modo, com a ética. Seja a título de exemplo na conduta, seja na impulsão para a efectivação da ética, enquanto política ou sistema concebido com esse intento. Relativamente aos códigos de conduta, estes constituem instrumentos que, a inserirem-se numa lógica abrangente da ética (como a infra-estrutura ética), funcionam como padrões analíticos em termos de estabelecimento referencial das condutas, orientando as práticas da administração pública na sua relação permanente com a sociedade. A socialização profissional traduz-se na assunção e transmissão de uma base ética de actuação que deve nortear os membros da administração pública através de formação, direccionados para a ética e as suas implicações, assim como pela conduta dos líderes que por essa via se mostra referência viva e actuante.

- A função de gestão que é consubstanciada pelos elementos: sistema para a efectivação e operacionalização da ética e condições e estruturas para o exercício das actividades. Relativamente ao primeiro elemento, materializa-se na criação de uma estrutura ou entidade coordenadora e de cúpula para efectivação da ética.

Essas três funções, conforme acima enunciado, estão interligadas. Para sua consecução, a OCDE apresenta um conjunto de doze princípios que resultam das realidades dos vários países e do entendimento partilhado sobre a ética na Administração Pública, constituindo referências para efectivação, assim como para a perspectivação dos próprios componentes da infra-estrutura ética face às situações específicas. Assim esses princípios são:

1. Clareza na definição de princípios éticos e normas de conduta;
2. Esses mesmos princípios serem suportados pela lei;
3. Efectivação da função orientação, particularmente na vertente socialização profissional;
4. Nas situações de exposição de más práticas ou condutas contrárias à ética; os membros da Administração Pública devem ter conhecimento de quais os seus direitos e obrigações, assim como dos mecanismos de protecção disponíveis;
5. O empenhamento, compromisso e liderança política devem constituir as referências de actuação na Administração Pública;
6. Processo decisoriais transparentes;
7. Regras claras na relação Administração Pública e sector privado;
8. Os dirigentes/líderes da Administração Pública, ao nível da definição de políticas, procedimentos e práticas devem reflectir essa conduta e preocupação ética de actuação;
9. Os mecanismos da Administração Pública, ao nível de definição de políticas, procedimentos e práticas devem reflectir essa conduta e preocupação ética de actuação;
10. As políticas de gestão dos recursos humanos, assim como as condições e estruturas para o exercício das actividades devem promover a satisfação e desenvolvimento profissional e a conduta ética;
11. Mecanismos de prestação de contas e responsabilização – *accountability*;
12. Estabelecimento de procedimentos sancionatórios, nos casos de condutas ou práticas contrárias à ética, como a corrupção.

2.6.1 Assumindo a Ética e Transparência como Fundamentos para a tomada de decisão

Não basta que as organizações, neste caso, as instituições públicas de natureza diversa, tomem decisões certas; elas precisam tomar as decisões certas nos momentos certos e a ética se caracteriza como uma orientação segura na tomada de decisões no

mundo organizacional. O dirigente ou responsável é a pessoa chave e a ele é confiado, além dos objectivos da organização, o zelo por sua imagem. As decisões tomadas por ele terão impactos significativos em toda organização. É portanto, uma situação complexa, pois envolve não só a produtividade da Administração Pública, mas pessoas. Nesse sentido a ética se aplica não somente nas organizações mas também para os funcionários que verão seus direitos respeitados e, com base nesta, o dirigente terá um rumo, uma direcção a seguir. O princípio definidor de qualquer decisão, seja ela na sociedade ou em uma organização, é o respeito à pessoa. Nessa condição, alguns elementos de ordem prática apresentam-se como condições para a tomada de decisão:

- Reflectir sobre o problema ao invés de partir para a acção;
- Reunir todos os elementos considerados relevantes sobre o problema em questão;
- Fazer levantamento sobre todos os pontos de vista sobre o assunto, inclusive os opostos.

Assim, além das necessárias capacidades técnicas espera-se que os dirigentes:

- Motivem e cativem;
- Prospectem eventuais situações eticamente críticas ou complexas para possibilitar a sua melhor resolução ou preferencialmente, em antecipação, evita-las;
- Movimentem e se orientam, adequadamente, em função das pessoas e das circunstâncias, as forças e recursos à sua disposição, os quais se apresentam sob a forma de perfis, experiências profissionais diferenciadas, personalidades, etc.;
- Premeiem desempenhos e giram emoções em situações de desadaptação, conflituosidade ou frustração em face do desempenho profissional individual ou até do eventual grupo de trabalho.

Tudo isto implica o desenvolvimento de uma sensibilidade mais apurada e uma profunda consciencialização do papel que se desempenha. No fundo, ser referencial e assim ser reconhecido, mas também ter disso uma perfeita noção, tal como o treinador de uma equipa de futebol ou um maestro quando orienta uma orquestra. Desta maneira, a liderança tem efectivamente uma forte componente ética, dado que as posturas, comportamentos, atitudes e decisões dos dirigentes/líderes constituem referencias para os outros, para além do seu carácter consequente, dado que se irão

efectivamente repercutir sobre as pessoas e os sistemas. O sentido que imprime é a prudência, virtude que não deve ser associada à sobrevivência ou à salvaguarda dos interesses próprios, mas, antes, manifestar-se como um apurado processo analítico de suporte à tomada de decisões que do ponto de vista ético sejam correctas e que atenda ao contexto e momento em que se vive, nomeadamente através da ponderação dos vários aspectos em causa e da racionalização entre meios e fins, tendo em vista a obtenção da melhor solução possível. Dessa forma, a prudência, assume-se, é vista aqui como sendo um aspecto essencial de uma liderança ética.

2.7 Novos Caminhos são Desenhados para Administração Pública Cabo-Verdiana

A República de Cabo Verde foi graduada, recentemente, como um País de rendimento médio e pertencente à organização mundial do comércio – OMC. A partir daí Cabo Verde viu-se as suas responsabilidades acrescidas principalmente no que diz respeito a ética e transparência de uma forma transversal do seu tecido público.

No novo paradigma organizacional a preocupação com a competitividade e a busca constante pela melhoria da qualidade nos processos, nos produtos e nos serviços é primordial para o sucesso da organização e neste contexto a ética e transparência na Administração Pública Cabo-verdiana se torna num poderoso instrumento para se atingir esse objectivo.

Cabo Verde tem vindo nos últimos anos a encetar um esforço para uma transformação estrutural, mas progressiva, de todo o seu tecido económico e social, tendo como horizonte, por um lado, a inserção na economia mundial, no contexto de globalização e da busca crescente de integração de Cabo Verde seja nos mercados regionais seja no mercado global e, por outro, criar as condições para que os cidadão Cabo-verdianos possam usufruir de forma a mais equitativa possível dos resultados do crescimento e desenvolvimento económicos. Tal posicionamento coloca novos e grandes desafios à organização institucional do Estado e demanda uma redefinição da missão do Estado bem assim de toda a administração pública, tanto em termos institucionais como a nível do capital humano.

Assim, a modernização da Administração Pública iniciada nos anos oitenta ganha uma nova reorientação nos anos noventa, no contexto de um novo sistema político e de uma nova orientação económica. Neste âmbito, medidas que, por um lado, visam a reestruturação das estruturas em função das novas missões do Estado e da adequação

dos recursos humanos a esta nova realidade e sua qualificação estão sendo tomadas e ensaiadas. É o que se visa aferir, com base nos procedimentos metodológicos a que o estudo fez apelo.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Tendo em conta os objectivos, esta pesquisa teve apoio em dados de natureza qualitativa a quantitativa, podendo em sua tipologia ser classificada como exploratória.

A etapa de definição do projecto de pesquisa envolveu a realização de análise bibliográfica, etapa de pesquisa centrada no estudo exaustivo de estudos já realizados sobre o tema da pesquisa. Em uma segunda etapa, através de análise documental, foram consultados documentos tais como: licitações, contratos, nomeações, contrato de gestão, para se apurar como são tratados, tendo sempre em consideração a lei vigente. Numa terceira etapa, foi efectuada a colecta de dados por meio de questionário com questões de tipo fechado e aberto. O questionário foi submetido a pré-teste, visando assegurar a maior clareza possível dos enunciados. Os participantes da pesquisa foram contactados pessoalmente, e tiveram a liberdade de responder ou não ao questionário, e sua justificativa, no caso de não participação, sistematizada para fins de análise.

O questionário foi aplicado directamente pelo pesquisador, nos locais de serviço dos envolvidos, uma vez tendo sido obtida a anuência do respondente. Neste caso, o levantamento de dados conseguiu abranger oito deputados, oito gestores públicos e vinte e oito funcionários públicos, dando preferência aos que colaboram directamente com esses gestores, totalizando 44 respondentes. A seguir, com um total de vinte utentes da Administração Pública Cabo-Verdiana, foi conferida atenção especial aos serviços da Saúde (4 utentes), Educação (4), Finanças (4 utentes), Agricultura (4 utentes) e Secretaria de Estado da Administração Pública (4 utentes). A unidade da amostra foi o indivíduo e em sua totalidade ficou dimensionada em 64 inquiridos.

O processo de análise e interpretação dos dados colectados tiveram como suporte técnicas estatísticas, representações gráficas, entre outros, como pode ser posteriormente verificado, no capítulo 4, item 4.3, p.60.

De realçar, que a pesquisa recaiu sobre os Ministérios mais críticos da Administração Pública Cabo-verdiana, nomeadamente: Ministério da Saúde, Ministério da Educação e Desportos, Ministério da Agricultura, Ambiente e Desenvolvimento Rural, Ministério das Finanças, Secretária de Estado da Administração Pública.

Assim, pretendeu-se, com este estudo, analisar de uma forma aprofundada, para além dos documentos legais, opiniões dos utentes da Administração Pública Cabo-verdiana, ou seja atitudes, motivações e padrões de comportamento dos funcionários públicos, tendo sobretudo em vista os Princípios da Administração Pública acima referidos. O resultado deste estudo será apresentado aos responsáveis da área da Administração Pública Cabo-verdiana visando contribuir no seu aperfeiçoamento, especialmente no que diz respeito à ética e à transparência tidos, assumidos, neste estudo, como pilares fundadores de uma Administração Pública comprometida com o bem comum.

4. ANÁLISE E SISTEMATIZAÇÃO DOS DADOS DA PESQUISA

Conforme acima referido, a primeira etapa do estudo contemplou a análise bibliográfica e documental, o que dá vigor aos achados relativos a particularidades da Administração Pública em Cabo Verde.

4.1 Etapa I: A Análise Qualitativa dos Dados

A etapa de análise quantitativa dos dados contemplou os dados colectados por meio de questionário aplicado, pelo pesquisador, aos funcionários, gestores utentes e políticos em seu respectivo local de trabalho.

4.1.1 Organização da Administração Pública Cabo-Verdiana

A organização da Administração Pública Cabo-Verdiana está consagrada na Lei nº 2/95, de 20 de Junho, e, compreende:

- a) A Administração Pública Directa, constituída pelo conjunto de serviços, com ou sem autonomia administrativa ou financeira, centrais ou descentralizadas, sob a direcção superior do Governo;

- b) A Administração Pública Indirecta, constituída pelo conjunto de serviços personalizados de carácter não empresarial e pelos fundos autónomos, sob a tutela do Governo, com a designação de Institutos Públicos ou outra;
- c) A Administração Pública Autónoma, constituída pelas associações públicas.

São órgãos da Administração Pública: (i) o Governo e (ii) órgãos dos serviços personalizados, dos fundos e das associações públicas.

4.1.2 Princípios Gerais da Administração Pública Cabo-Verdiana

A Administração Pública Cabo-verdiana devido à sua especificidade e complexidade, publicou os seguintes princípios gerais que estão consagrados no Decreto Legislativo nº 02/95, de 20 de Junho:

1) Princípio da legalidade:

- A Administração Pública deve actuar em conformidade com a Constituição e demais leis, dentro dos limites dos poderes que estejam atribuídos aos seus órgãos e de acordo com os fins para que os mesmos poderes lhes foram conferidos.

2) Princípio da justiça e da imparcialidade:

- A Administração Pública deve tratar de forma justa e imparcial todos os que com ela entrem em relação;
- A Administração Pública não pode privilegiar, beneficiar, prejudicar, privar de qualquer direito ou isentar de qualquer dever nenhum administrado, designadamente em razão da ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica ou condição social;
- As decisões da Administração Pública que colidam com direitos ou interesses legalmente protegidos dos particulares só podem afectar essas posições em termos adequados e proporcionais aos objectivos a realizar.

3) Princípio da transparência:

- A Administração Pública deve, no exercício da sua actividade, actuar com transparência;

- Os particulares têm direito de ser informados pela administração, sempre que requeiram, sobre o andamento dos procedimentos em que sejam directamente interessados, bem como o direito de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas;
- O direito referido no ponto anterior é extensivo, nos termos da lei, a quaisquer pessoas que provêm ter interesse legítimo no conhecimento dos elementos pretendidos;
- Todas as pessoas têm, nos termos regulados em diploma próprio, o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matéria de natureza reservada ou secreta, designadamente relativas à segurança interna e externa, à intimidade das pessoas.

4) Princípio do interesse público:

- A Administração Pública prossegue exclusivamente o interesse colectivo;
- Os órgãos da Administração Pública só podem prosseguir os fins de interesse colectivo incluindo nas atribuições da respectiva pessoa colectiva, sendo nulos os actos administrativos estranhos às mesmas atribuições;
- Na prossecução do interesse colectivo, os órgãos da Administração Pública devem respeitar os direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.

5) Princípio da desconcentração e da descentralização:

- A Administração Pública deve ser estruturada de modo a aproximar os serviços das populações e de forma não burocratizada, a fim de assegurar a celeridade, a economia e a eficiência das suas decisões;
- Sempre que se mostre necessário ou conveniente para melhorar a eficácia e eficiência do serviço público, a prossecução de atribuições de pessoas colectivas de direito publico e os correspondentes recursos devem ser transferidos para pessoas colectivas de direito público de âmbito territorial ou institucional mais restrito ou para organizações da sociedade civil, salvo disposição constitucional em contrário e sem prejuízo do direito de fiscalização e controlo.

6) Princípio da colaboração com particulares:

- A Administração Pública deve assegurar a participação dos particulares na formação das decisões que lhes disserem respeito e no desempenho da função administrativa, designadamente garantindo-lhes o direito de audiência e de informação nos termos da lei;
- A Administração Pública deve apoiar e estimular as iniciativas dos particulares na prossecução do interesse colectivo e receber com interesse as suas sugestões e informações

7) Princípio da decisão:

- Os órgãos administrativos têm, nos termos da lei, o dever de se pronunciar sobre todos os assuntos da sua competência que lhes sejam apresentados pelos particulares;
- Não existe o dever de decisão quando o órgão tenha praticado, há menos de dois anos, acto administrativo sobre o mesmo pedido formulado pelo mesmo particular com os mesmos fundamentos.

8) Princípio do acesso à justiça:

- Aos particulares é garantido, nos termos da lei, o acesso à justiça para tutela dos seus direitos e interesses legalmente protegidos e para fiscalização da legalidade dos actos da Administração Pública.

O foco, desde então, é contextualizar o processo de Reforma do Estado e da Administração Pública em desenvolvimento, apontando peculiaridades, conquistas e desafios, valorizando os dados e achados da pesquisa vis-à-vis ao objectivo pretendido com o estudo.

4.2 No Bojo da Reforma do Estado e da Administração Pública em Cabo Verde: Da Independência nos anos de 1975 aos Novos Desafios para o Século XXI

Cabo Verde é uma república democrática parlamentarista, com regime multipartidário. O Governo é baseado na Constituição de 1980, que institui o regime de partido único, revista em 1990, para introduzir o multipartidarismo e, em 1992, para ajustá-la em sua totalidade aos valores da democracia multipartidária.

Com a proclamação da Independência Nacional nascia, então, o Estado de Cabo Verde a 5 de Julho de 1975. A Constituição de 1980 define os pilares e as matrizes de funcionamento do Estado Independente e as linhas de orientação do funcionamento da máquina pública burocrática.

Nos primeiros anos que se seguiram à Independência, o Estado estava orientado para um papel de visão tradicional cumprindo aquelas funções vitais para a sustentabilidade da soberania. O Estado que emerge após a Independência é um Estado de grande dimensão, dinamizador do desenvolvimento e com uma forte vocação assistencialista e como o grande promotor do emprego e dos meios de subsistência de parte da população, o que se denomina um Estado assistencialista.

Com o passar dos anos, as funções básicas do Estado Independente vão se alterando, tendo sempre em conta as mudanças que vão ocorrendo no contexto internacional. A capacidade do Estado e da administração pública em responder aos desafios do desenvolvimento impõe uma dinâmica peculiar, e à medida que o contexto internacional se vai alterando, a capacidade de resposta torna-se cada vez mais débil em todas as dimensões: (i) a de segurança; (ii) a da justiça; (iii) a da população do bem estar socio-económico, etc.

Nos primeiros anos da década de oitenta e que constituem os primeiros anos de Cabo Verde como país independente o aparelho do Estado que é montado é configurado para responder aos desafios do bem-estar socio-económico, segurança e justiça. Neste período também já se apercebia uma preocupação de adequar a administração pública aos desafios de desenvolvimento e organizar a estrutura burocrática do Estado de acordo com a estrutura do Estado Independente e com base na autoridade nacional.

Ainda nos primeiros anos após a independência há uma preocupação em dotar o país de um arcabouço legal e adequado à estrutura de Estado Independente. A estrutura burocrática criada, está voltado para os desafios acima mencionados. Não só a estrutura legal e formal caracteriza este primeiro período. A formação e o investimento nos recursos humanos para a Administração Pública são também preocupações centrais.

Várias medidas são levadas avante para dotar a Administração Pública Cabo-Verdiana com um perfil de recursos humanos eficiente e voltada para responder aos desafios de desenvolvimento e consolidação da soberania nacional. A criação de

mecanismos legais sobre recursos humanos na administração pública, a criação da escola de formação para quadros da administração pública é assim exemplo da importância atribuída pelo governo de Cabo Verde ao sector da administração pública.

As grandes transformações e mudanças no sector da Administração Pública em Cabo Verde assumem uma dimensão maior com mudança de regime político em 1990 e com o início do regime democrático. A mudança dos paradigmas internacionais no domínio da estrutura e organização do Estado que ficam estabelecidos na nova Constituição, aprovada em 1992, é que dão suporte ao Estado Democrático.

O processo de reforma do Estado e da Administração Pública em Cabo Verde, após a Constituição de 1992, passa a ser pensada para responder aos desafios do desenvolvimento, da competitividade, da eficiência e da modernização dos serviços públicos com vista a satisfação dos cidadãos e das empresas.

Quer isto dizer que, Estados que não estejam preparados para se integrar nesse processo dinâmico da economia internacional, dificilmente conseguirão promover o seu próprio desenvolvimento. Algumas medidas criadas nos primeiros anos do regime democrático constituem, neste sentido, iniciativas importantes para os ganhos que hoje são possíveis de se identificar na Administração Pública em Cabo Verde.

A partir de 2001, e com a eleição de um novo Governo, a questão da Reforma do Estado e da Administração Pública ganha uma nova abordagem. O governo coloca a Reforma do Estado e da Administração Pública como um desafio imperativo para a modernização e desenvolvimento de Cabo Verde e inicia a construção de uma agenda voltada para todos os sectores da Administração Pública Cabo-Verdiana.

O Programa da Reforma do Estado em Cabo Verde abrange as duas esferas do governo: o poder central e o poder local, e as políticas preconizadas na agenda da reforma do Estado impõem uma redefinição da estrutura de organização e funcionamento dos três poderes do Estado: (i) Executivo; (ii) Legislativo; e (iii) Judicial.

O objectivo da Reforma do Estado preconizado na agenda do Governo visa a construção de um Estado mais moderno, mais eficaz, mais competitivo, com mais segurança, melhor justiça, maior sustentabilidade e mais participado, uma

administração pública que privilegia o cidadão/utente. É este o Estado adequado para vencer os desafios que Cabo Verde tem pela frente. Reformar o Estado nestas bases é o desafio.

A agenda para a Reforma do Estado estabelecido pelo Governo é, neste sentido, o documento de referência para este processo. Ela contempla a abordagem estruturada que permita, por um lado, minimizar as actuais limitações e, por outro, adaptar a sua capacidade de resposta aos novos desafios. A agenda da Reforma contempla quatro vertentes fundamentais: (i) o alinhamento estratégico das várias iniciativas com as práticas nacionais e as práticas a nível internacional das instituições de referência para Cabo Verde; (ii) A liderança operacional do processo; (iii) a monitorização; e (iv) o reporte e comunicação dos progressos e resultados. Para acessar seu conteúdo, observar abaixo, na Figura 2

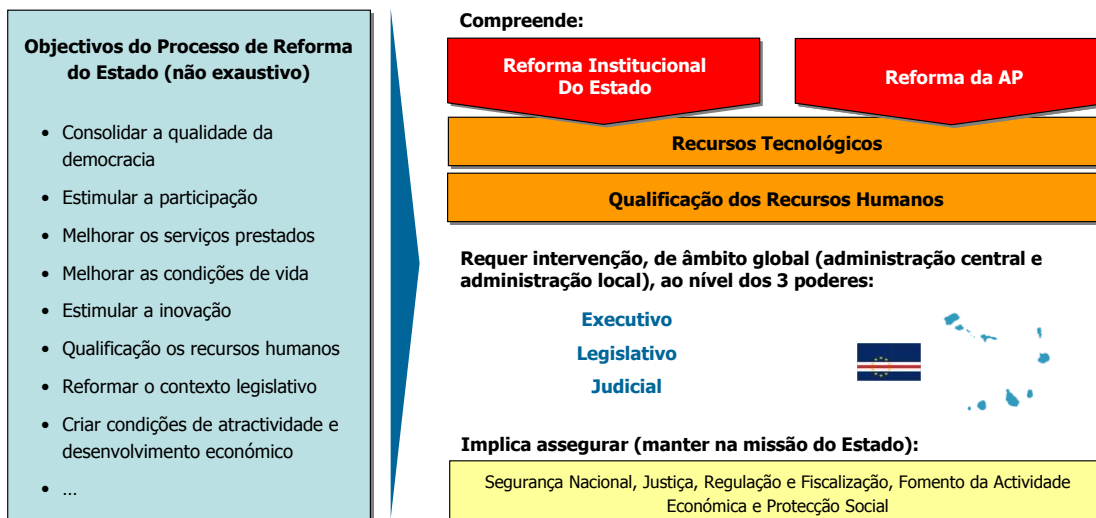


Fig. 2: Síntese da Reforma do Estado
 Fonte: UCRE -Agenda da Reforma do Estado de Cabo Verde

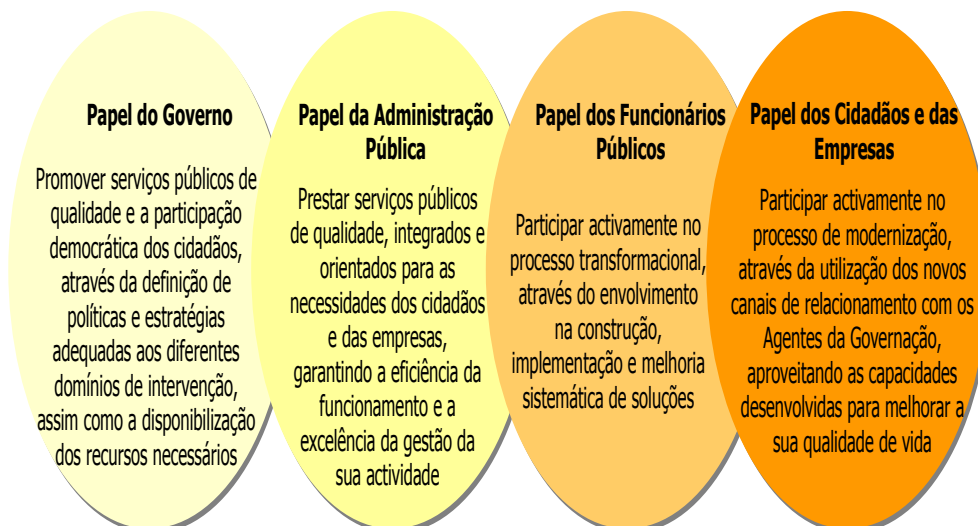


Fig. 3: Dimensões e Domínios de Actuação do Processo de Reforma:

Fonte: UCRE, In Agenda da Reforma do Estado de Cabo Verde

A Reforma do Estado e da Administração Pública Cabo-verdiana passa pelo papel do Governo, papel da própria administração pública, papel dos funcionários públicos e da sociedade em geral. É imprescindível essa interligação de actores envolvente no processo, uma vez que cada um terá o seu grau de responsabilização, podendo constatar que a efectivação da ética e da transparência não é uma responsabilidade isolada mas sim de todos. A seguir, medidas efectivadas visando sua consecução.

4.2.1 A Nova Estrutura Orgânica da Administração Pública Cabo-Verdiana

A Estrutura orgânica, aprovada pelo decreto-lei nº 16/10, de 17 de Maio, comporta os seguintes Ministérios e Secretarias de Estado: Ministério das Infraestruturas, Transportes e Telecomunicações, Ministério da Saúde, Ministério dos Negócios Estrangeiros, Cooperação e Comunidades, Ministério das Finanças, Ministério da Administração Interna, Ministério da Justiça, Ministério do Economia, Ministério do Turismo Industria e Energia, Ministério do Trabalho, Família e Solidariedade Social, Ministério do Ambiente, Desenvolvimento Rural e dos Recursos Marinhos, Ministério da Descentralização, Habitação e Ordenamento do Território, Ministério do Ensino Superior, Ciência e Cultura, Ministério da Educação e Desportos, Gabinete da Ministra da Reforma do Estado e da Defesa Nacional, Gabinete da Ministra da Juventude e Presidência do Conselho de Ministros, Secretaria de Estado da Administração Pública, Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros, Gabinete do Secretário de Estado Adjunto da Economia. Cada uma dessas instâncias possui a sua missão e atribuições bem definidas. Tendo em consideração as complexidades acima referida é que foram seleccionadas, para efeito dessa pesquisa, os cinco Ministérios e uma Secretaria de Estado considerados os mais influentes para o contexto em estudo.

4.2.2 Características do Perfil Actual dos Recursos Humanos da Administração Pública Cabo-Verdiana

O Estado de Cabo Verde é definido juridicamente pelo documento constitutivo “a Constituição da República”. Promulgado em 1992, este documento constitucional estabelece os princípios básicos de organização do Estado, as funções, as missões e fins que a ele incumbem. Para a realização desses compromissos, é um Estado em que, na generalidade, os funcionários públicos são pouco habilitados do ponto de

vista técnico para acompanhar a velocidade de mudanças nos paradigmas sociais, económicos, nas relações internacionais e avanços tecnológicos em curso.

A Administração Pública Cabo-Verdiana e todas as estruturas do Estado têm vindo a conhecer, depois da Independência, um crescimento progressivo do seu efectivo. Pode-se considerar normal este crescimento nos primeiros anos da Independência num contexto da construção do Estado, o que demanda, por conseguinte, e de reforma crescente, novas estruturas e novos cuidados na formação dos recursos humanos de que necessita.

A análise do nível de escolaridade dos funcionários da Administração Pública Cabo-verdiana mostra, na sua globalidade, que a baixa escolarização não constitui uma especificidade dos municípios. Com efeito, - O perfil dos Recursos Humanos da Administração Pública (2006) - e não obstante o facto dos dados disponíveis não permitirem um real conhecimento da situação, uma vez que para cerca de 17.000 funcionários, ou seja, 77% do efectivo, não se dispõe de informações sobre o nível de escolaridade, pode-se concluir que 56,2% dos funcionários públicos não têm uma formação superior. Destes, 68% têm como formação o ensino secundário e 4,1% possuem o ensino básico integrado.

É verdade também que, pelos dados disponíveis, 43,8% dos funcionários da Administração Pública Cabo-Verdiana possuem uma formação universitária, em nível do bacharelato, licenciatura ou mesmo, mestrado e doutoramento.

Nitidamente, percebe-se que os sectores da educação 33,1%, os fundos e serviços autónomos, 13,2% e a saúde, 15,3%, concentram 61,6% dos técnicos superiores da Administração Pública Cabo-verdiana. É possível considerar normal este crescimento nos primeiros anos da Independência num contexto de construção do Estado, o que demanda, por conseguinte, e de reforma crescente, novas estruturas e novos recursos humanos. Sobre o efectivo e escolaridade, ver Quadro 1 abaixo.

Unidade Orgânica	TSuperior	TMédio	E.Sec	EBI	ALF	S/inform	Total
Assembleia Nacional	16	8				53	77
Câmaras Municipais	93	30	87	16	2	4140	4368
Chefia Do Governo	13	2				24	39
Fundos e Serviços Autónomos	286	39	58	12	2	1640	2037
MPCMREstado	12		5			50	67
MAdministração Interna	6	2	32	1		548	589
MAAgricultura	86	50	38	9		564	747
Ministério da Cultura	11	1				24	36
MinistérioDefesa Nacional	10					21	31
MDHOTerritório	12	2	2			29	45
MEE Superior	719	459	1271	44	3	6869	9365
Ministério da Justiça	83	3	11	1		541	639
Ministério da Saúde	332	112	249	20		1115	1828
MFAPública	183	17	12	1		413	626
MITMar	58	11	11			231	311
MTFSolidariedade	27	4	35	7		74	147
MECCompetitividade	27	6	1			28	62
MNECComunidade	77	1	3			83	164
MAPMQEmprego	6	2				14	22
Orgânicas Antigas						17	17
Polícia Judiciária	8	5	35			43	91
Presidência	32	3				69	104
EMFA	23	10	28	3		244	308
Outros	49	8	7			138	202
Total	2169	775	1885	114	7	16972	21922

Quadro 1: Distribuição dos efeitos da Administração Pública, segundo o nível de escolaridade
Fonte: Banco de Dados da Administração Pública - Direcção Geral da Contabilidade Pública, in Perfil dos Recursos Humanos da Administração Pública, 2006.

4.2.3 Novos Marcos da Administração Pública Cabo-verdiana no Combate à Corrupção e Estímulo à Transparência

A transparência é um valor base da boa governação, e contribui de forma significativa para estimular a participação activa dos cidadãos. A Administração Pública tem, pois, um papel decisivo no processo de transformação de Cabo Verde e, de igual modo, na concretização da Reforma do Estado, tendo em conta que representa a face mais visível da acção governativa. Sendo assim, através da Administração Pública, o Governo tem vindo a aprovar um conjunto de medidas legais destinadas à prevenção e combate à corrupção e de estímulo à transparência, nomeadamente:

- A Lei nº 42/VII/2009 sobre as bases do regime da função pública, que estipula os princípios da administração pública, acima referidos, bem como os valores éticos: legalidade, finalidade, motivação, proibição e a moralidade, imparcialidade, transparência, racionalidade, proporcionalidade, não

discriminação, segurança jurídica, a responsabilidade profissional e o respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos e a garantia da ampla defesa dos particulares;

- Regime Financeiro da Contabilidade Pública;
- Plano Nacional de Contabilidade Pública;
- Sistema Integrado de Gestão Orçamental e Financeira (SIGOF);
- Sistema de Informação Municipal (SIM);
- Reforço do Tribunal de Contas, capacitando os seus quadro de pessoal;
- Lei nº 85/VI/2005, sobre a Responsabilidade dos Titulares de Cargos Públicos;
- Lei nº 38/VII/2009, sobre Branqueamento de Capital;
- Lei nº 17/VII/2009, sobre as aquisições Públicas;
- Plano de Cargos, Careiras e Salários dos Funcionários Públicos, Decreto Lei nº 86/92
- Estatuto Disciplinar dos Agentes da Administração Pública, Decreto Legislativo nº 8/97

De realçar, igualmente, que a estrutura administrativa Cabo-Verdiana comporta os seguinte órgãos fiscalizadores com atribuições específicas de acordo com as suas áreas de actuação, a saber:

- O Tribunal de Contas;
- A Direcção Geral da Administração Pública,
- A Inspecção Geral das Finanças
- A Inspecção Geral do Trabalho
- A Inspecção Geral da Educação
- A Inspecção Geral da Marinha e Portos
- A Inspecção Geral dos Jogos
- A Inspecção Geral das Actividades Económicas

Da estrutura administrativa às questões legais, o foco centra da agenda da Reforma do Estado é a redefinição da lógica no atendimento ao cidadão cabo-verdiano, tal como explicitado no próximo item.

4.2.4 Redefinição na Lógica de Serviço Público e Atendimento ao Cidadão em Cabo Verde

Um dos aspectos centrais da agenda da Reforma do Estado e da Administração Pública em Cabo Verde é a redefinição da lógica de serviço público no sentido de melhorar a acessibilidade e a celeridade nos serviços públicos. O objectivo é melhorar qualitativamente o atendimento aos clientes: os cidadãos e as empresas.

As políticas públicas da Reforma do Estado no âmbito da Administração Pública concebem o cidadão e as empresas através de três perspectivas:

1. O cidadão como cliente dos serviços públicos;
2. O cidadão como “accionista” do serviço público – que é financiado com as suas contribuições fiscais e doações; e
3. O cidadão como eleitor que participa no processo democrático.

Nesta perspectiva, as Tecnologias de Informação e Comunicação - “Tic’s” - têm constituído uma ferramenta fundamental no processo de transformação e modernização dos serviços públicos. O Governo de Cabo Verde elegeu as novas tecnologias de informação como vector necessário para a transformação do processo de reforma dos serviços públicos. Neste sentido foi criado o Núcleo Operacional da Sociedade de Informação (NOSI), que a partir de uma agenda concreta, o Plano Estratégico da Sociedade de Informação (PESI) tem a responsabilidade de identificar e elaborar programas de simplificação e modernização dos serviços públicos a partir do uso das novas tecnologias.

A redefinição da lógica de atendimento ao cidadão é já uma realidade em Cabo Verde e tem por base a disponibilização de um conjunto de serviços ou funcionalidades através da Casa do Cidadão e do Porton di nos Ilha (www.portoncv.gov.cv), permitindo o acesso fácil, cómodo, transparente e seguro aos serviços da Administração Pública.

O resultado concreto dessa lógica de atendimento através da já referida Casa do Cidadão já permitiu ganhos visíveis e excelentes resultados no processo de transformação da Administração Pública em Cabo Verde. Ela funciona como

principal “front-office” da Administração Pública e encaminha para o “back-office” (serviços) todos os processos que necessitam do envolvimento dos sectores.

A seguir, para melhor definir uma estratégia de aproximação do cidadão à Administração Pública, procurou-se apurar a imagem interna (gestores e funcionários) e externa (utentes e políticos), possuem da Administração Pública Cabo-Verdiana. Com tal objectivo, realizou-se uma pesquisa de opinião, através de questionário, e seus resultados estão explanados na sequência.

4.3 Etapa II: Visualização e Análise dos Dados Quantitativos

O foco precedente, de natureza qualitativa, consistiu em dar visibilidade a aspectos fundamentais da Administração Pública Cabo-Verdiana a partir do estudo de documentos basilares ao processo de Reforma do Estado neste âmbito. Neste segundo momento, incluindo dados de natureza qualitativa, visou-se, essencialmente, reflectir sobre a percepção actual que os funcionários, utentes e deputados da nação têm da ética e da transparência na Administração Pública Cabo-Verdiana. Tendo em vista o alcance do objectivo geral do estudo, a sistematização dos dados foi organizada segundo preconizam os seguintes objectivos específicos da pesquisa: a) Caracterizar os inqueridos segundo a estrutura orgânica; b) Delinear a visão dos funcionários públicos no que diz respeito à ética e transparência; c) Identificar o posicionamento dos cidadãos frente às questões de interesse nacional; d) Avaliar o desempenho da sociedade cabo-verdiana quanto ao exercício da sua cidadania; e, por fim, e) verificar o impacto da Reforma do Estado e da Administração Pública do ponto de vista dos funcionários públicos envolvidos nesse processo. A seguir, o dimensionamento e análise dos tópicos respectivos.

4.3.1 Representatividade das Estruturas Administrativas

A técnica de pesquisa adoptada, ou seja, o questionário aberto, definiu uma amostra representativa, devidamente dimensionada e com adequada distribuição estrutural, considerando, evidentemente, as estruturas elegidas para integrar o estudo. Com base neste procedimento, obteve-se a seguinte distribuição: Secretaria de Estado da Administração Pública: 20,6%; Ministério da Saúde: 14%; Ministério da Educação: 17,3%; Ministério das Finanças: 15,6%; Gabinete do Ministro-Adjunto das Comunidades e Emigração: 14%;

Ministério da Agricultura: 6%; e, finalmente, os Políticos (deputados): 12,5%. A margem de erro não deve ultrapassar os 4% e o coeficiente de confiança é de 95%.

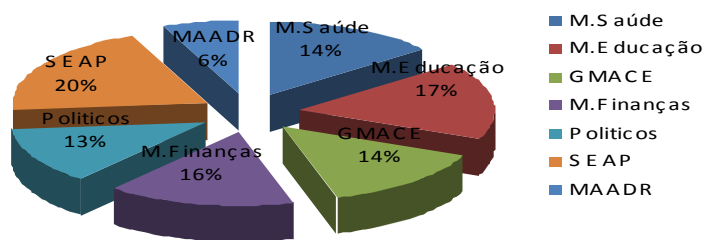


Fig. 4: Representatividades das Estruturas Governamentais Pesquisadas

Para melhor atender aos objectivos da pesquisa, foram associados, no questionário, aspectos qualitativos, questões abertas, e quantitativos, questões fechadas, num total de vinte (20) perguntas. Conforme referido anteriormente, a aplicação dos questionários foi feita pelo próprio pesquisador, e a amostra constituída por gestores públicos, funcionários públicos, utentes da Administração Pública e Deputados da Nação. A unidade da amostra foi o indivíduo, ficando dimensionada em 64 inquiridos. A seguir, a apresentação das unidades centrais da pesquisa e dos índices respectivos, originando as peculiaridades analíticas postas em destaque em cada caso.

4.3.2 Interesse dos Cabo-Verdianos pelos Actos Administrativos

Tendo por base os índices obtidos na pesquisa de opinião, pode considerar-se que a sociedade Cabo-Verdiana vem acompanhando com interesse os actos praticados pela Administração Pública Cabo-Verdiana. Do total da amostra, 53% dos inquiridos dizem se interessar por esses actos contra os 47% que declaram não se interessar. Para efeitos dessa pesquisa, conclui-se, portanto, que **a sociedade cabo-verdiana se interessa pelos actos administrativos**, posicionamento respaldado na Figura 5, abaixo.

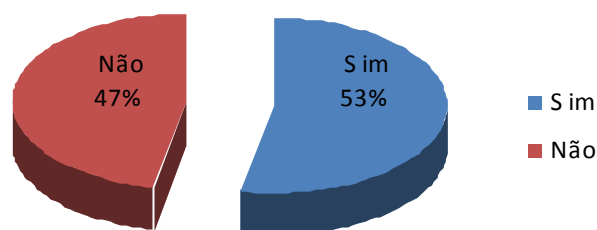


Fig. 5: Interesse dos Cabo-Verdianos para com os actos administrativos

4.3.3 Os Funcionários Públicos e o Conhecimento da Agenda da Reforma

A maioria dos inquiridos tem conhecimento da Agenda da Reforma do Estado e da Administração Pública. Os índices relativos ao grau de conhecimento dessa Agenda correspondem a: 63% dos participantes, os quais afirmam conhecer a Agenda. Em contraponto, 37% afirmam desconhecer esse processo. Os dados apresentados na Figura 6, abaixo, demonstram que precisa ser alargada a sua publicidade a todos os funcionários públicos e não limitar-se apenas ao grupo de dirigentes.

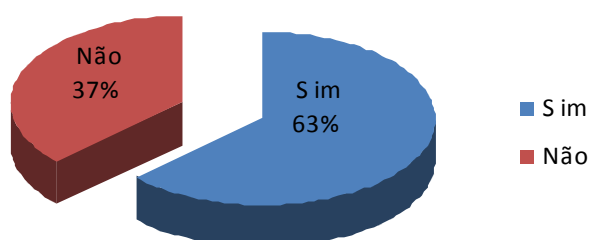


Fig. 6: Grau de conhecimento da Agenda da Reforma do Estado e AP

4.3.4 Cumprimento do Papel pelos Órgãos de Fiscalização

No que diz respeito ao cumprimento do papel de fiscalização pelos órgãos responsáveis, os resultados mostram que, dentre os inquiridos, 17% diz concordar plenamente com o exposto e 75% refere concordar parcialmente. As outras posições revelam que 1,5% afirma discordar plenamente; e um índice idêntico, 1,5%, assume

discordar parcialmente. Para 5% dos inquiridos, a posição situou-se no indicador “indiferente”. A soma dos índices, ao se deduzir o percentual correspondente à alternativa “concordo plenamente” que é de 17%, o percentual elevado de 83%, vindo a demonstrar que os órgãos de fiscalização estão a cumprir parcialmente com as suas atribuições, conforme ilustra a Figura 7, abaixo.

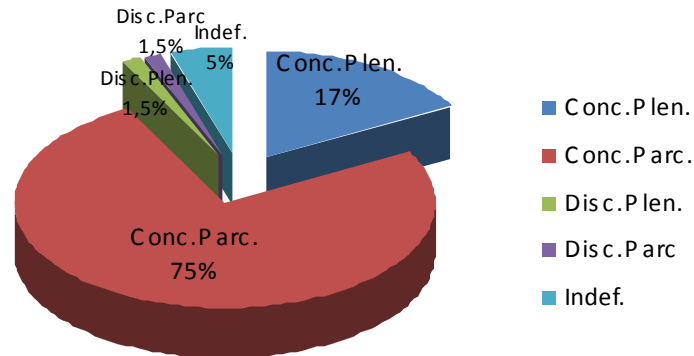


Fig. 7: Órgãos de Fiscalização

4.3.5 A Ética e a Transparência como Novidades na Agenda da Reforma

No que tange à Ética e à Transparência na Administração Pública Cabo-Verdiana, tidas aqui como novidades na Agenda da Reforma, temos o seguinte: 6% dos inquiridos refere “concordar plenamente”; 33% diz concordar parcialmente; 3% assume a posição “discorda plenamente”, ficando o índice mais significativo, de 58%, para a posição “indiferente”. O impacto desses dados é relevante já que apenas 6% do total da amostra declara existir, no seu quotidiano, a presença desses pilares acentuadamente fundamentais, conforme atentado na base teórica que dá sustentação a essa pesquisa. Do mesmo modo, a posição “indiferente”, haja visto o índice obtido, ou seja, corresponde a mais de 50% dos respondentes da amostra.

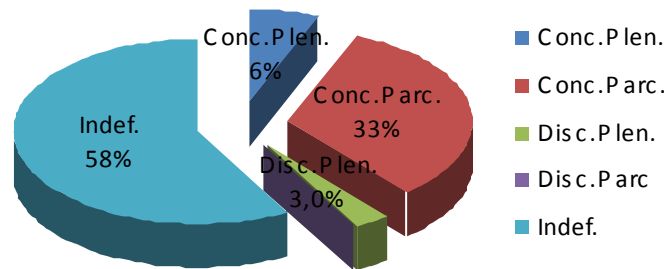


Fig. 8: Novidades da AREAP

4.3.6 A Administração Pública Cabo-Verdiana e o Princípio da Transparência

Ao serem interrogados se, na opinião respectiva, existe transparência na Administração Pública Cabo-Verdiana, obteve-se os seguintes resultados: 40,6% dos inquiridos acham que sim, o princípio da transparência é um fato; e 59,4% dizem que o mesmo não se faz presente no quotidiano da Administração Pública Cabo-Verdiana. As justificativas apresentadas dão conta de que, para estes, os funcionários públicos não são informados sobre os trâmites dos seus processos, há falta de comunicação entre serviços, como também não existe um fluxo de informação no contexto geral da Administração Pública Cabo-Verdiana.

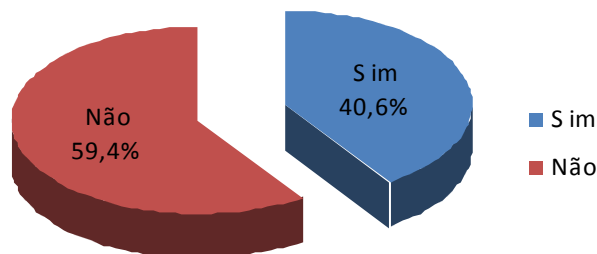


Fig. 9: Administração Pública versus Transparência

Na sequência das perguntas anteriores os integrantes da amostra foram questionados sobre como classificariam a Administração Pública Cabo-Verdiana quanto à transparência. Os resultados evidenciam os seguintes índices: 15% a classificam como excelente; 3% muito bom; 25% boa; 56% razoável, e 14% a classificam como sendo muito ruim. Sendo Cabo Verde um Estado de Direito Democrático, o estudo revela que é imprescindível a introdução de instrumentos que garantam o controlo e que se possa tomar medidas coerentes e concisas para inverter esta classificação, e,

tendo ademais sempre em conta que o Governo de Cabo Verde elegeu a transparência como um dos pilares da boa governação.

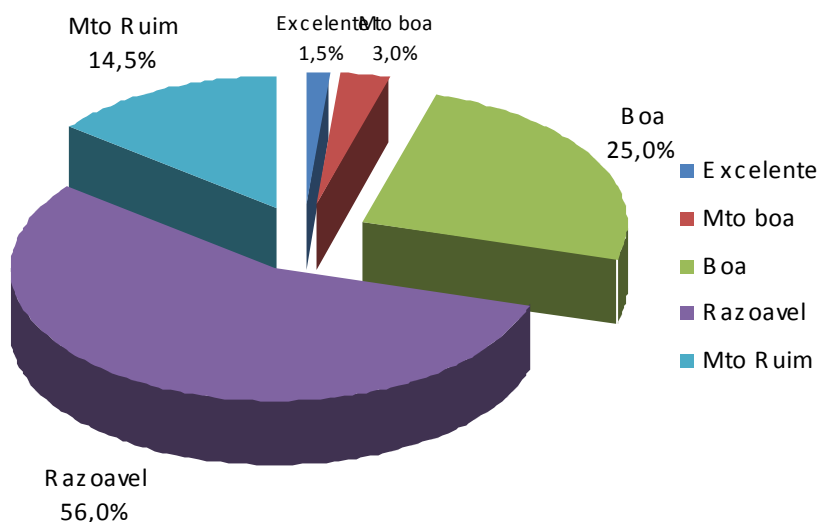


Fig. 10: Classificação da AP / Transparência

4.3.8 A Administração Pública Cabo-Verdiana e a Ética

Em relação à ética na Administração Pública Cabo-Verdiana, os pesquisados opinaram do seguinte modo: 11% respondem afirmativamente; 56% indicam que há ausência de ética e 33% optaram pela alternativa “sem resposta”. Os resultados demonstram que a administração pública Cabo-verdiana precisa de uma política de ética e transparência, daí a importância deste estudo para o aperfeiçoamento da administração, uma vez que apenas 3% do total a considera muito bom. Sobre o índice de 33%, elevado para a pesquisa, fica o desafio de desvendar as razões.

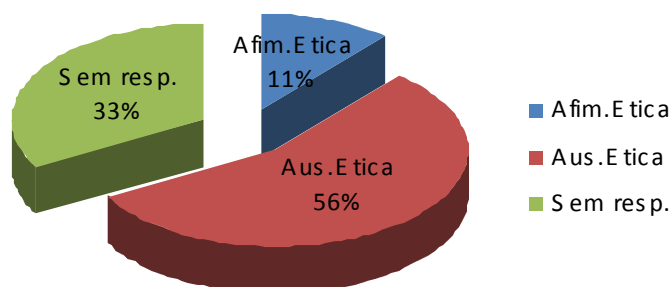


Fig. 11: Administração Pública Cabo-Verdiana versus Ética

Face a este mesmo questionário, foi perguntado aos participantes do estudo se os funcionários públicos cabo-verdianos agem com ética e profissionalismo. Dentre os entrevistados, 68,9% diz que concorda parcialmente; 7,8% refere discordar plenamente; 1,5% anota que “discorda parcialmente” e 21% dos inquiridos se diz “indiferente”. Apesar dos respondentes terem classificado a Administração Pública, no contexto em estudo, cabe atentar para: a) ausência da alternativa “concordo plenamente”; b) 70,4% das respostas inclusas nos intervalos “concordo parcialmente” e “discordo parcialmente”; c) 7,8% na ausência de, e d) 21% posicionam-se com indiferença face ao tema. A opinião dos funcionários públicos sobre a questão da ética aponta para uma classificação satisfatória, pelo que deve ser reflectido, uma vez que pode ser paradoxo.

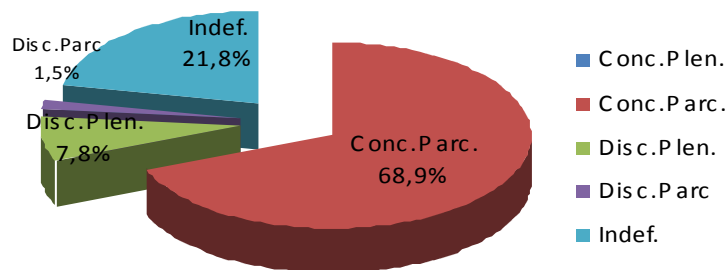


Fig. 12: Funcionários Públicos Cabo-Verdianos *versus* Ética

4.3.8 Práticas de Corrupção na Administração Pública Cabo-Verdiana

Quanto à prática de corrupção, 64% dos inquiridos consideram ou se deparam com a existência de práticas de corrupção na Administração Pública Cabo-Verdiana, e os restantes 36% acham o oposto, quer dizer, não existem essas práticas, conforme ilustrado abaixo, na Figura 12.

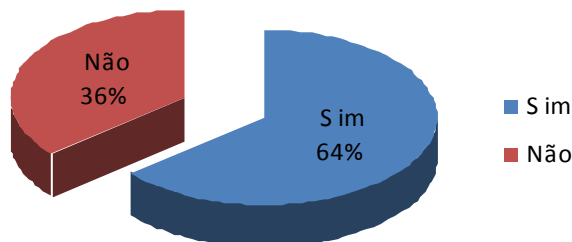


Fig. 13: Corrupção/Administração Pública

4.3.9 Código Deontológico na Administração Pública Cabo-Verdiana

Dentre os cidadãos inquiridos, 85% assinala concordar plenamente com a introdução de um código deontológico na Administração Pública. Os demais 11% diz concordar parcialmente, e apenas 4% são indiferentes.

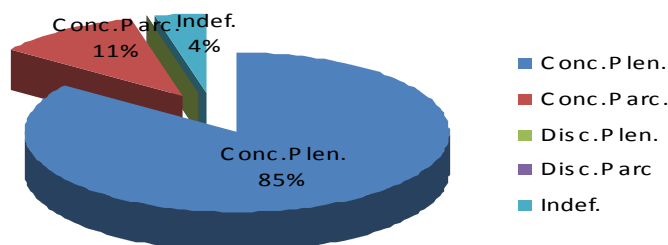


Fig. 14: Preferência para a Introdução do Código Deontológico na AP

4.3.10 Serviços Públicos e Práticas de Corrupção em Cabo Verde

Ao serem solicitados a identificarem quais serviços têm se envolvido com práticas de corrupção no contexto em estudo, os resultados apontam o seguinte: em primeiro lugar neste quesito, aparece a Direcção Geral das Alfândegas com um total de 44%. O segundo lugar, com 29%, é da Polícia. Os Tribunais e Câmaras Municipais aparecem e terceiro e quarto lugar com 12% e 5% respectivamente.

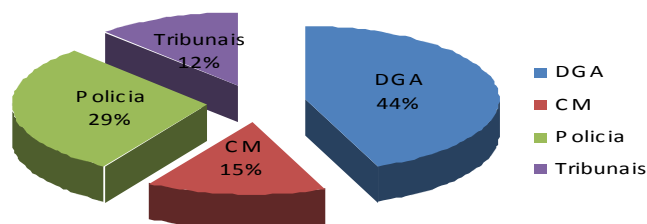


Fig. 15: Serviços Públicos/Corrupção

Importante sublinhar que, para os inquiridos, a transparência não passa apenas pela publicação da conta do Estado, mas por outros procedimentos designadamente: (i) publicitação das contas sectoriais; (ii) introdução do livro de reclamações nos serviços; (iii) transparência nos concursos de contratações públicas; (iv) oportunidade de participação; (v) reforço das instituições de fiscalização, capacitando-as em termos técnicos, materiais e financeiros; (vi) despartidarização da Administração Pública Cabo-Verdiana.

Realça-se que esses procedimentos resultam do critério solicitado, ou seja, fazer a indicação de resposta às perguntas do questionário tendo em vista o critério de prioridade, isto é, ordenar indo do mais importante para o menos importante. Com base neste quesito, os respondentes do questionário apontaram o Sistema Integrado de Gestão Orçamental e Financeiro – SIGOF -, como sendo o principal instrumento de controlo da transparência na Administração Pública. Em segundo lugar aparece o Plano de Cargos, Carreira e Salário – PCCS – e, em terceiro, a Lei das Aquisições Públicas

Apesar do elevado grau da indiferença (Ver Figura 12, p. 64, *Funcionários Públicos versus Ética*), relativamente ao conhecimento dos pesquisados da Agenda da Reforma do Estado e da Administração Pública, foram ao mesmo tempo apontados como novidades em relação à Ética e à Transparência os seguintes aspectos: a evolução das TIC's, *accountability*, a lei que define as bases em que assenta o regime da Função Pública e a Casa do Cidadão, pela sua eficácia no atendimento público. Também apontaram alguns serviços onde, para os questionados, é notória a falta da transparência. São eles: Direcção Geral das Alfândegas, Polícia, Câmaras Municipais, Serviços de Apoio às Organizações da Sociedade Civil, Direcção das Infra-estruturas.

Neste caso, igualmente, foi aplicado o critério do mais notável para o menos notável dentre os serviços.

Para avançar nessas considerações tendo em vista os objectivos do estudo, é oportuno representar agora os resultados do questionário por meio de uma **síntese dos resultados globais**, conforme disposto nos Quadros 2, 3 e 4, abaixo.

Perguntas	Sim	Não
Existe transp. APC	40,6%	59,4%
Conheça os Instrumentos de controlo da transparência na APC	71,8%	28,2%
Há falta de transparência na gestão da coisa pública na AP	59,3%	40,7%
Acha que existe práticas de corrupção na APC	64%	36%
A sociedade CV se interessa pelos actos praticados na AP	53%	47%
Conhece os Órgãos fiscalizadores dos actos adm	85,9%	14,1%
Conhece o diploma sobre a modernização administrativa	54,7%	45,3%
Achas que a transparência da AP passa apenas pela publicação das contas	9,3%	90,7%
Conhece a agenda da reforma do Estado e da AP	63%	37%

	Conc.Plen.	Conc.Parc.	Disc.Plen.	Disc.Parc	Indef.
Os Órgãos de fiscalização estão a cumprir os seus papéis	17%	75%	1,5%	1,5%	5%
Os FPC agem com profissionalismo e ética		68,9%	7,8%	1,5%	21,8%
A REAP apresenta novidades no que toca a ética e a transparência	6%	33%	3,0%		58%
A APC precisa de um código Deontológico	85%	11%			4%
	Excelente	Mto boa	Boa	Razoável	Mto Ruim
Como Classificas a gestão pública cabo-verdiana quanto a transparência	1,5%	3,0%	25,0%	56,0%	14,5%

	Afim.Etica	Aus.Etica	Sem resp.
Como classifica a APC em termos de ética	11%	56%	33%

Quadro 2: **Síntese dos Resultados Globais do Questionário**

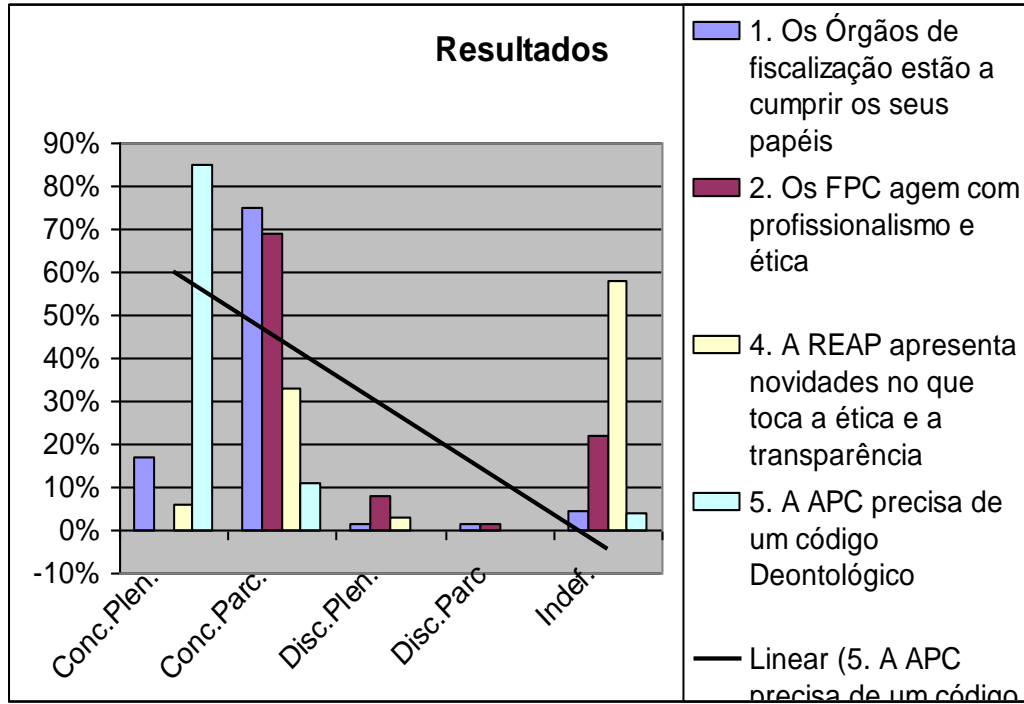


Fig. 16: Apresentação Gráfica dos Resultados Globais do Questionário

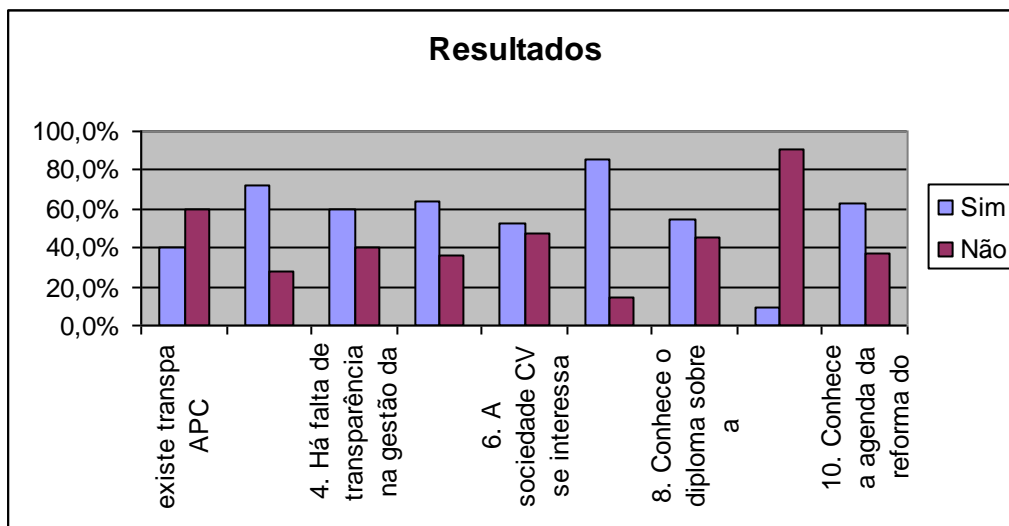


Fig. 17: Apresentação Gráfica dos Resultados Globais do Questionário

Perante estes resultados fica evidente que, para os inquiridos, é imprescindível mudar de paradigma no âmbito da Reforma da Administração Pública. Para tanto, deve-se ter em consideração a ética e a transparência como instrumentos de gestão e de tomada de decisão. Os resultados demonstram, ainda, a existência de uma grande fragilidade no que tange à ética na Administração Pública de Cabo Verde, como também no que diz respeito à transparência na gestão da coisa pública, mesmo que haja, entre os inquiridos, um total de 40% indicando a sua existência seja total ou mesmo parcialmente.

Considerando esses mesmos quesitos, não por coincidência, os serviços apontados como sendo os menos éticos também foram aqueles considerados pelos respondentes como os mais notoriamente implicados em actos de corrupção. Tendo em consideração esses resultados, por um lado e, por outro, as medidas legislativas publicadas pela Administração Pública Cabo-Verdiana, enumeradas no item 4.2.3, p. 62, “pergunta-se se essas medidas vêm sendo aplicadas?”. Face ao exposto apresenta-se algumas sugestões no capítulo a seguir.

5. PRINCIPAIS CONCLUSÕES E PROPOSTAS DO ESTUDO

Concernente ao estudo realizado, pode-se afirmar, em primeira instância, que a ética e a transparência constituem uma dimensão da Administração Pública que se liga com a natureza das funções no âmbito das sociedades organizadas. Por um lado, há o reconhecimento de que estes instrumentos, como dimensão da Administração Pública, devem ser levados em conta, sendo aprofundando o seu entendimento, é uma recomendação. E isto, não só em virtude das suas repercussões, mas também de tal forma que possibilite a sua efectiva concretização no âmbito dos actos e processos administrativos. Por outro lado, a exposição alargada de fenómenos como a corrupção e o crescente aumento da percepção dos cidadãos relativamente ao acompanhamento e à forma de gestão da coisa pública levam à criação e implementação de mecanismos de aproximação, transparência e participação.

Um dos factores mais importantes para a mudança na Administração Pública é, pois, a assunção da ética e da transparência, como uma verdade, mas sobretudo em suas efectivas dimensões, tornando-as uma realidade através da definição de uma “política de ética e da transparência”, o que supõem a implementação de processos e instrumentos que permitam a sua operacionalização, monitorização e avaliação. O

aumento da eficácia da Administração Pública é potenciado e induzido pela qualidade ética e transparência nas decisões tomadas. Para isso se mostra necessário articular os mecanismos deontológicos e consequencialistas, através da promoção e maior atenção concedida às virtudes e ao carácter, não só das direcções de liderança da Administração Pública, como também aos funcionários públicos. Neste âmbito, o plano de formação e qualificação dos recursos humanos da Administração Pública Cabo-Verdiana, bem como os processos de recrutamento e selecção do pessoal devem integrar esta componente.

Deve-se de facto sublinhar que o papel da Administração Pública, como instrumento do Estado, é regular a sociedade, em suas várias vertentes. Contudo, essa vocação reguladora tem subjacente a um conjunto de valores, que são os valores da sociedade, os quais fazem parte deste circuito racional que é a sociedade e Administração Pública. Ora, regular valores dominantes da sociedade que se reconhecem, de forma tão objectiva quanto seja possível, como negativos, mostra-se complexo e esse afrontamento é revelador de tensão, algo que faz parte dessa mesma relação. Desta forma, a sua complexidade advém, por um lado, da fundamentação que mostre esse carácter negativo e, por outro, por serem valores dominantes. E, por fim, o efeito da relação entre a sociedade e a Administração Pública, a qual constitui um sistema composto por pessoas que transportam consigo valores, incluindo, naturalmente os tais valores morais de valor negativo, a exemplo, as práticas de corrupção, que podem ser em maior ou em menor escala segundo o local ou o âmbito em consideração.

Durante este trabalho constatou-se que: a administração pública funciona com regras pré-estabelecidas em diplomas próprios; os actos administrativos passam por uma comissão técnica que os avalia antes da sua publicação. Ademais, pode apurar-se que o controlo externo está atribuído ao Poder Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas, mas o controlo interno fica muito aquém do desejado e o controlo da cidadania é praticamente inexistente. Nesse sentido, Cabo Verde terá que desenvolver mecanismos que demonstrem maior transparência na administração pública, no que tange a adequação de princípios, baseando-se sobretudo no princípio da universalidade, uniformidade, clareza e de publicidade pressuposto básico para que haja maior transparência da coisa pública. A boa prática na administração pública deve, assim, estar orientada e fundamentada no princípio da ética e da transparência. E essa mudança passa pela promoção da transparência, na luta contra a corrupção e sobretudo na promoção da legalidade.

Do ponto de vista das políticas públicas da Reforma do Estado no âmbito da Administração Pública, incumbe chamar a atenção dos responsáveis para esta concepção de cidadão, assim explicitada em três perspectivas: 1) O cidadão como cliente dos serviços públicos; 2) O cidadão como “accionista” do serviço público – que é financiado com as suas contribuições fiscais e doações; e 3) O cidadão como eleitor que participa no processo democrático.

Há que lembrar que ser cidadão, qualidade de quem é portador de direitos e deveres, é uma condição importante, mas insuficiente para realizar o bem comum, posto que este ideal visa ao alcance da dignidade humana, sem descuidar da dignidade do mundo. Este é o fruto da justiça, calcado na equidade e na solidariedade a que todos aspiramos como pessoas, seres humanos por excelência.

Para afrontar tais questões, e contribuir para o avanço desse debate, são apontadas abaixo algumas propostas, reais desafios, em atendimento ao objectivo desse estudo:

5.1 Algumas Propostas/Desafios

Considerando os achados da pesquisa, incumbe referenciar o que, do ponto de vista dos objectivos deste estudo, constituem propostas, ou mais decisivamente desafios ao que este estudo se propôs: contribuir para o aperfeiçoamento das actividades no âmbito da Administração Pública Cabo-Verdiana. Tais proposições são apresentadas abaixo, e sua ordem é aleatória, portanto, destituída de qualquer critério concernente a ordenamento ou importância para o contexto em estudo:

- Promover boas práticas fundamentadas na ética e na transparência dos actos administrativos;
- Separar a função política da função de direcção e operacional;
- Prover formação dirigida aos funcionários e utentes (estes últimos através de campanha de sensibilização) que garantam a capacidade de crítica e reivindicação dos seus direitos;
- Realizar concurso público para cargo de direcção com base no mérito;
- Avançar na aplicação da lei de responsabilidade dos titulares de cargos públicos;
- Prover auditoria e inspecção administrativa permanentes e de rotinas;
- Providenciar a instalação de caixas para colecta de reclamações em todos os serviços públicos da administração pública;

- Abrir uma janela no “porton di nos ilha” para o envio das reclamações ou criar sites de reclamação;
- Criar uma estrutura de coordenação, monitoramento e avaliação da ética e transparência na administração pública;
- Reforçar os órgãos de controlo e fiscalização;
- Introduzir, em carácter de urgência, um código deontológico visando maior unidade de princípios na actuação da administração pública cabo-verdiana, e o seu cumprimento ou infracção seja tomado como um dos critérios para a avaliação de desempenho;
- Responsabilizar os transgressores;
- Promover uma cultura de rigor e de responsabilização na administração, ainda que é importante a criação de uma instancia própria ou instituição na administração que possam julgar e tratar, em tempo real e útil, os actos contra a ética e a transparência na administração pública;
- Propiciar maior integração e articulação entre serviços no que toca ao atendimento e emissão de pareceres relacionados com funcionários de outros serviços;
- Introduzir os centros de responsabilidade e prestações de conta por resultado.
- Incentivar a participação efectiva dos cidadãos no controlo da gestão coisa pública.
- Por fim, avançar na publicitação de todos os actos e contratos administrativos praticados pela administração pública;

6 – UMA PALAVRA FINAL

Ao estudar o tema, BILHIM (2000) subscreve que o serviço público deve apoiar-se nos seguintes princípios:

- a) Servir em vez de comandar;
- b) Partilha da responsabilidade e do serviço público;
- c) Pensar estrategicamente, mas agir democraticamente;
- d) Servir cidadãos e não clientes;
- e) Prestar contas com atenção para além do mercado, à Constituição aos valores comunitários, aos padrões profissionais de prestação de serviço e ao interesse do cidadão;
- f) Valorizar a pessoa e não apenas a sua produtividade;

g) Valorizar a cidadania e o serviço público acima da capacidade empreendedora e h) administração catalisadora e facilitadora do diálogo com os cidadãos.

Para isso, é necessário que exista o empenho e o compromisso político por parte dos Governos, pois é deles que depende a iniciativa e a força para a implementação das políticas públicas, neste caso uma política ética e transparente, constituindo em si uma reforma em termos de revitalização da liderança da Administração Pública em Cabo Verde. Neste compromisso, os funcionários públicos encontram-se fortemente implicados, donde a importância da opinião materializada nesta pesquisa.

Dentre as dificuldades encontradas na realização deste estudo cabe citar, em particular, a falta de bibliografia no país, indisponibilidade dos dirigentes públicos para ceder à entrevista. Aliás, é este facto que levou o pesquisador a desistir da utilização deste método, ficando o recurso de colecta limitado ao uso do questionário.

Para finalizar cabe esta recomendação, qual seja, efectivar futuras pesquisas nessa área, pois enriqueceriam e ampliariam as conclusões desse trabalho, alargando os seus achados em termos de conhecimento local, endógeno, sobre o tema, estendendo-o uma vez mais a todos os serviços da Administração Pública em Cabo Verde.

Os actos administrativos de qualquer espécie praticados sem reserva do interesse público, são desvio da sua finalidade.

Hely Meirelles

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Assembleia Nacional [Cabo-Verdiana]. Eficácia e Transparência do Parlamento na Era Digital, 2005
- Bastos, C. R.. Curso de direito constitucional. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 1984.
- Bilhim, João Abreu de Faria. Gerir a administração pública como uma Empresa. In Reforma do Estado e administração pública gestonária. Lisboa: ISCSP, 2000, pp 75-84.
- Constituição da República de Cabo Verde (1992). Assembleia Nacional, 2008.
- Etchegoyen, Alain. La Valse des Éthiques. Paris: Le Seuil, 1991.
- Gil, Antonio Carlos. Manual de Elaboração de Projectos de Pesquisas, 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- Lima, R.C.. Princípios de direito administrativo. 5. ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1982.
- Meirelles, H.L. Direito administrativo brasileiro. 11. ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1985.
- OCDE – Ethics in the public service: current issues and practice. Paris: OCDE, 1996. (Ocasional Paper no. 14).
- OCDE – Principles for managing ethics in the public service. [S.I].: OCDE, 1998. (PUMA policy brief no.4)
- OCDE – Directorate for public governance and territorial development (GOV) – Ethics and corruption in the public sector [Em linha]. [consult. 05/02/2007]. In http://www.oecd.org/department/0,2688,en_2649_34135_1_1_1_1_1,00html.
- Passos, E.. Ética nas Organizações, São Paulo: Editora Atlas, 2004.
- Plano Estratégico da Redução da Pobreza do Governo de Cabo Verde, 2006-2011.
- Reforma do Estado, Teoria da Legislação e Regulação. Assembleia Nacional de Cabo Verde, Maio de 2003.
- Soares, Luís Miguel Pereira. A Ética na Administração Pública, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas – Lisboa , 2008
- Speck, Bruno Wilhelm. Caminho da Transparência: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade. São Paulo: Editora da Unicamp, 2002.
- Vaz, H.. Escritos de filosofia II. São Paulo: Loyola, 1993.

- Vázquez, Sánchez A. Ética. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.
- Legislação Consultada
 - As aquisições Públicas, Lei nº 17/VII/2009 de 10 de Setembro
 - As Bases em que Assenta o Regime da Função Pública, Lei nº 42/VII/2009, de 27 de Julho.
 - Cria o Prémio de Boas Práticas da Administração Pública, Decreto Lei nº 25/2007, de 25 de Julho;
 - Estatuto disciplinar dos Agentes da Administração Pública, Decreto Legislativo nº 8/87, de 8 de Maio;
 - Lei de Lavagem de capitais, Lei nº 38/VII/2009, de 27/04
 - Plano de Cargos, Carreira e Salários dos Funcionários Públicos, Decreto Lei nº86/92, de 16 de Julho;
 - Regime de Organização e actividade administrativa, Decreto Legislativo nº 2/95, de 20 de Junho;
 - Responsabilidade dos titulares de Cargos Públicos, Lei nº 85/VI/2005, de 26 de Dezembro

ANEXO

Anexo 1 - Questionário para recolha de dados

Instruções de preenchimento: Antes de responder as questões, leia todo o questionário, tendo em consideração que existem casos em que você não poderá avançar no preenchimento do questionário se deixar alguma questão por responder. O questionário é anónimo e as informações obtidas visam, em sentido amplo, contribuir para o aperfeiçoamento da prática democrática na Administração Pública Cabo-Verdiana.

Introdução: No âmbito da conclusão do Curso de Mestrado em Administração Pública, elaborou-se este questionário com o propósito de recolher informações sobre o tema em questão: “Ética e Transparência na Administração Pública Cabo-verdiana: Quais Desafios?”

1. Acha que existe transparência na gestão da coisa pública na Administração Pública Cabo-verdiana?
 Sim Não
2. Conhece algum dos instrumentos de controlo da transparência na Administração Pública em Cabo Verde?
 Sim Não
Quais? _____
3. Como classifica a gestão pública Cabo-Verdiana quanto à transparência?
 Excelente Muito Boa Boa razoável Muito ruim
4. Há falta de transparência na gestão da coisa pública na Administração Pública? Se sim, siga responda a questão seguinte.
 Sim Não
5. Em qual das áreas ou serviços é notável?

6. Acha que existem práticas de corrupção na Administração Pública Cabo-Verdiana? Se sim, responda a questão seguinte.
 Sim Não

7. Aponta os serviços públicos que, no seu entender, têm se envolvido com práticas de corrupção. No caso de preencher, indique, por ordem: do mais ao menos envolvido com estas práticas.
-

8. A sociedade Cabo-Verdiana se interessa pelos actos administrativos praticados pela Administração Pública Cabo-Verdiana?
 Sim Não
9. Conhece os órgãos fiscalizadores dos actos administrativos praticados pela Administração Pública?
 Sim Não
10. Esses órgãos estão a cumprir os seus papéis institucionais? Se sim, responda a questão seguinte.
 Concordo plenamente Concordo parcialmente Indiferente
 Discordo parcialmente Discordo plenamente
11. Os funcionários públicos Cabo-verdianos agem com profissionalismo e ética?
 Concordo plenamente Concordo parcialmente Indiferente
 Discordo parcialmente Discordo plenamente
12. Como classifica a Administração Pública Cabo-Verdiana em termos de ética?
 Afirmativamente ética Ausência de ética Sem respostas
13. Conhece o diploma sobre a modernização administrativa?
 Sim Não
14. Acha que a transparência da administração passa apenas pela publicação das contas do Estado? Se, não responda a pergunta a seguir
 Sim Não
15. Enumera outros procedimentos que consideras necessários para que haja transparência na Administração Pública Cabo-verdiana. Inicie do mais para o menos importante.
-

16. Conhece a agenda da Reforma do Estado e da Administração Pública?
 Sim Não
17. Essa Reforma apresenta novidades no que toca à Ética e à Transparência? Se concordas responda a questão seguinte.
 Concordo plenamente Concordo parcialmente Indiferente

Discordo parcialmente Discordo plenamente

18. Indique as novidades da Reforma no que tange a Ética e a Transparência na Administração Pública Cabo-Verdiana.

19. A Administração Pública Cabo-Verdiana precisa de um Código Deontológico?

Concordo plenamente Concordo parcialmente Indiferente

Discordo parcialmente Discordo plenamente

20. Deixe a sua opinião para melhoria da ética e da transparência na Administração Pública Cabo-Verdiana.

-

-

-

-

Obrigado!