



Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Os mecanismos de responsabilidade na Administração Pública na
perspetiva da boa governação

Inácia Daeparim Mango Fernandes Sá

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Administração Pública

Orientador:

Juiz Conselheiro José Fernandes Farinha Tavares

Professor auxiliar convidado (ISCTE-IUL)

Setembro, 2017

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

**Os mecanismos de responsabilidade na Administração Pública na
perspetiva da boa governação**

Inácia Daeparim Mango Fernandes Sá

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Administração Pública

Orientador:

Juiz Conselheiro José Fernandes Farinha Tavares

Professor auxiliar convidado (ISCTE-IUL)

Setembro, 2017

Agradecimentos

“Não existe governo corrupto numa nação ética e não existe nação corrupta com governo transparente e democrático... A corrupção é um mal social, é um mal coletivo, e não apenas do governo.”(Leandro Karnal)

Quero dedicar este trabalho:

Ao Juiz Conselheiro José Fernandes Farinha Tavares.

Aos meus Pais.

À minha família.

Aos meus amigos.

Aos meus professores.

A todos aqueles que acreditam e lutam por uma sociedade mais justa.

Deixo ainda uma palavra de agradecimento:

Ao Juiz Conselheiro José Fernandes Farinha Tavares, meu orientador de dissertação, pelo apoio, orientação e disponibilidade que demonstrou desde o primeiro dia;

Aos meus pais, pelo apoio, confiança e por sempre acreditarem em mim;

À minha família, pelo apoio e carinho;

Aos meus amigos e colegas que me acompanharam durante todo o meu percurso académico e viveram comigo a maravilhosa experiência da vida académica;

Aos professores que fizeram parte do meu percurso académico, que para além dos ensinamentos, me inspiraram de alguma forma e transformaram a minha maneira de ver o mundo.

A todos, Muito obrigada!

Resumo e Palavras-chave

Palavras-chave: Boa governação; Administração Pública; União Europeia; Cidadania; Democracia; Responsabilidade; *Accountability* pública; Transparência; Ética; Corrupção; Plano de prevenção de riscos de gestão.

Resumo: Nesta dissertação pretendemos efetuar uma análise da Administração Pública, à luz do princípio da boa governação, num Estado responsável, estabelecendo um diálogo entre conceitos como a cidadania, democracia, ética, transparência, *accountability* e responsabilidade, pois são princípios que devem ser vistos como valores indissociáveis da Administração Pública, bem como princípios de eficiência e eficácia, visto que, a Administração Pública é o elemento de ligação entre o cidadão e o governo, cujo objetivo principal é a satisfação das necessidades coletivas.

Quando falamos de boa governação, falamos do respeito pelos valores defendidos pela Democracia e pelo Estado de Direito, e, conseqüentemente, dos Direitos Humanos.

Keywords: Good governance; Public Administration; Citizenship; Democracy; Responsibility; Public accountability; Transparency; Ethic; Corruption; European Union; Risk management plan.

Summary: In this dissertation we intend to carry out an analysis of the Public Administration, in the light of the principle of good governance, in a responsible State, establishing a dialogue between concepts such as citizenship, democracy, ethics, transparency, accountability and responsibility, since they are principles that must be seen as values inseparable from the Public Administration, as well as principles of efficiency and effectiveness, since the Public Administration is the link between citizen and government, whose main objective is the satisfaction of collective needs.

When we refer good governance, we talk about respect for the values defended by Democracy and the Rule of Law, and consequently Human Rights.

ÍNDICE

Agradecimentos	i
Resumo e Palavras-chave	ii
Índice de Figuras	iv
Glossário de siglas	v
INTRODUÇÃO.....	7
CAPÍTULO I - A COMPREENSÃO DA GOVERNAÇÃO À LUZ DAS TEORIAS DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	9
1. Administração Pública e Estado: Do Estado liberal ao Estado garantidor.....	9
1.1 Nova Gestão Pública	11
1.2 Governação corporativa	13
1.3 Novo Serviço Público.....	14
2. Cidadania e Democracia.....	15
3. Estado Responsável	16
4. Boa Governação	19
CAPÍTULO II - A BOA GOVERNAÇÃO NO CONTEXTO DA UNIÃO EUROPEIA	23
1. Governação Europeia	23
2. Limitações e Desafios.....	28
CAPÍTULO III - PRINCÍPIOS BASILARES DA GESTÃO DE RECURSOS PÚBLICOS.....	35
1. Nota Preliminar	35
2. O princípio da transparência.....	35
3. O princípio da <i>accountability</i> pública	37
4. O princípio da Responsabilidade: Conceito e tipos de responsabilidade	40
5. Ética na Administração Pública.....	42
6. Comparação internacional	44
7. Plano de prevenção de riscos de gestão.....	47
CONCLUSÃO.....	51
BIBLIOGRAFIA E OUTROS ELEMENTOS DE ESTUDOS	53
CURRICULUM VITAE	vi

Índice de Figuras

Figura 1 - Índice de Percepção de Corrupção de 2016	45
--	-----------

Glossário de siglas

AP – Administração Pública

ASEAN – Associação das Nações do Sudeste Asiático

CEE – Comunidade Económica Europeia

COSAC - Conferência dos órgãos parlamentares especializados nos assuntos da União

FMI – Fundo Monetários Internacional

ISC – Instituições Superiores de Controlo

Mercosul – Mercado Comum do Sul

NGP – Nova Gestão Pública

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

TCUE – Tribunal de Contas da União Europeia

TI – Transparência Internacional

UE – União Europeia

(Página intencionalmente deixada em branco)

INTRODUÇÃO

As administrações públicas sofreram transformações significativas ao longo do século XX, que tiveram continuidade no início de século XXI. Passamos de uma administração burocrática, focada em normas e procedimentos para uma administração baseada em princípios do liberalismo económico, das privatizações e gestão privada aplicada à administração pública, mais inclinada para a ação, centrada em objetivos para alcançar e a para a obtenção de resultados. Nos últimos anos, retomaram os "velhos" valores do Estado democrático e republicano (Costa, 2012), tais como a prestação de contas aos cidadãos, participação dos cidadãos, transparência do serviço público, e, ainda, o uso prudente dos bens confiados e preocupação com o interesse público.

A responsabilidade é um dos princípios basilares do Estado de Direito e democrático e uma das principais fontes de regulação de uma democracia, pois uma vez que o dever de pagar impostos constitui hoje uma exigência da cidadania, torna-se assim também o direito à prestação de contas, comprometendo todos os funcionários públicos e titulares de cargos políticos a responder pelas suas ações, decisões e omissões (Tavares, 2014). Pelo que devem exercer as suas funções e cargos de acordo com princípios e normas éticas e morais, respeitando sempre as normas jurídicas, fixadas como princípios basilares inultrapassáveis. A responsabilidade é uma fonte de obrigações e é um princípio de ordem jurídica, sendo também uma garantia das relações sociais (*idem*, 2014).

Este trabalho será estruturado em três capítulos distintos. No I capítulo, procederemos ao enquadramento teórico, explicando o significado da boa governação e respetiva evolução, à luz das teorias mais significativas do Estado e da administração pública, no Estado liberal, no Estado do bem-estar social, no Estado garantidor, na Nova gestão pública, na Governação corporativa, no Novo serviço público, e por fim, no Estado responsável. Ainda, conhecer os vários princípios que indicam a boa governação reconhecidas por alguns autores e diversas organizações internacionais.

No II capítulo centrar-nos-emos na análise da boa governação no contexto da União Europeia, os princípios de boa governação que defendem colocam em prática,

assim como as suas limitações, os problemas e desafios com os quais se deparam atualmente.

No III capítulo procuraremos identificar os princípios basilares que devem obedecer à gestão de recursos públicos, a transparência, a *accountability* pública, a responsabilidade e a ética, bem como, a sua importância para o bom funcionamento da administração pública para a prossecução do seu objetivo primordial e na construção da confiança nas suas organizações através de processos transparentes e de *accountability* e do diálogo democrático. Faremos ainda uma comparação internacional para analisar o índice de perceção de corrupção de 2016 de alguns países e, por fim, perceber a importância da elaboração de um Plano de prevenção de riscos de gestão, que deve ser indispensável a qualquer entidade/organização pública.

CAPÍTULO I - A COMPREENSÃO DA GOVERNAÇÃO À LUZ DAS TEORIAS DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1. Administração Pública e Estado: Do Estado liberal ao Estado garantidor

A Administração Pública surge com o Estado Moderno, que é um Estado de Direito, onde toda a atuação do poder político está subordinada a regras jurídicas, de modo a assegurar a democracia, os direitos e as liberdades dos cidadãos.

Para Michael M. Harmon e Richard T. “ a administração pública é a ocupação de todos aqueles que atuam em nome do povo – em nome da sociedade, que delega de forma legal – e cujas ações têm consequências para os indivíduos e outros grupos sociais” (Harmon e Mayer, 1999:33, 34 *apud* Martins e Pieranti, 2006).

O objetivo da administração pública é gerir os propósitos de um governo e os negócios do Estado (Martins e Pieranti, 2006), procurando a satisfação das necessidades coletivas por meio da prestação de serviços públicos, tais como a saúde, a segurança, a educação e a cultura, entre as demais áreas, definido assim pelo poder político nos termos da lei.

A capacidade que a AP tem de realizar e obter resultados em benefício da sociedade depende, em geral, do modo como se encontra estruturada. O seu sucesso é fruto da organização da necessidade de definir com clareza a dimensão, o papel e as funções do Estado. O Estado tem uma função constituinte, devendo assim cumprir o princípio da separação de poderes, princípio político formulado por Locke e desenvolvido por Montesquieu, que distingue três poderes fundamentais do Estado, o poder Executivo, Legislativo e Judicial, afirmando a necessidade de remeter cada uma delas para órgãos diferentes e independentes entre si, e, assim, garantir as liberdades públicas e privadas.

A existência de uma grande diversidade cultural, regimes políticos diferentes e formações históricas específicas que existem de país para país caracteriza cada um deles como um modelo único, o que explica as variações sobre os objetivos, estilos administrativos, opções e estratégias institucionais diferenciadas de organização política

e de ação pública. A cada modelo de Estado corresponde um modelo de Administração Pública, que procura refletir as preferências e os valores que o Estado procura promover (Araújo, 2007).

Existem três grandes modelos de Estado que se associam a diferentes modelos de Administração. O primeiro modelo corresponde ao desenvolvimento do Estado Liberal. O liberalismo surge no século XVII, na Inglaterra e depois nos Estados Unidos e na França, no contexto das revoluções burguesas (guerras por independência e conflitos de classe) que defendem um conjunto de doutrinas que se baseiam na constituição de um Estado, que pressupõe que autoridade deveria proteger as liberdades individuais através da lei e também ser capaz de impor restrições aos indivíduos, originando assim a concepção moderna de Estado de Direito. O Estado liberal diminui fortemente a sua intervenção económica e social, pelo que, incentiva a iniciativa privada, a livre concorrência e competitividade (Pompeu e Pessoa, 2012). O livre jogo da oferta e procura e a liberalização dos preços, acabou por refletir na concentração da riqueza de uma pequena parte da sociedade, a classe burguesa, tornando a estrutura do Estado liberal, um sistema que origina grandes desigualdades sociais.

No início do século XX, com a ocorrência da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), da forte depressão económica a escala internacional no final da década de 1920 e da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), que agravava ainda mais os problemas sociais e económicos da época, originou-se no continente europeu uma forte oposição contra a estrutura estatal liberal (Pompeu e Pessoa, 2012).

O segundo modelo surge após a Segunda Guerra Mundial, o modelo do Estado de Bem-Estar Social, que se impõe como melhor alternativa do Estado Liberal. O Estado de Bem-Estar-Social teve origem no pensamento keynesiano, que consiste na organização político-económica fundamentada na afirmação de um Estado intervencionista. Um Estado que intervém na Economia e na vida social do país, garantindo os serviços públicos e a proteção do cidadão com objetivo de conduzir a um sistema de pleno emprego. O Estado de Bem-Estar atribui ao Estado o dever de conceder benefícios sociais, de modo a que todos os cidadãos tenham asseguradas as suas necessidades básicas garantindo assim um padrão mínimo de vida (Pompeu e Pessoa, 2012). Assiste-se a uma amplificação das responsabilidades dos Estados europeus. Este conjunto de medidas visa a redução da miséria e do mal-estar social,

contribuindo, assim, para uma sociedade mais justa e igualitária e, por outro lado assegura uma certa estabilidade à economia.

1.1 Nova Gestão Pública

Os constrangimentos financeiros, a complexidade do funcionamento da administração, a alteração das expectativas, necessidade e exigência dos cidadãos e as tendências para as estruturas menos centralizadas e mais equitativa (Mozzicafredo, 2001, *apud* Ferraz, 2008), estiveram na origem de um novo modelo de Estado ao qual se associa uma Administração Pública orientada pela racionalidade gestonária e pelos valores da eficiência, da eficácia e economia.

A Nova Gestão Pública, grande modelo de influência da estruturação da Administração Pública, surge na década de 80, com o objetivo de fazer uma reforma na Administração Pública, cujo ideais eram a desburocratização, reorganização e modernização (Ferraz, 2008). O pressuposto fundamental em que assenta a Nova Gestão Pública passa pela adoção de uma filosofia de administração com a introdução de técnicas de gestão inspiradas nos modelos de gestão do setor privado, como a liberalização e privatização de atividades económicas e sociais do setor público (Mozzicafredo e Gomes, 2001), limitada por preocupações de eficiência e eficácia. Este modelo passa a privilegiar a redução do peso das normas e procedimentos para permitir iniciativas, aumenta a responsabilidade dos funcionários e dirigentes públicos em função dos objetivos definidos e dos resultados alcançados e averigua a opinião dos clientes (Martins e Pieranti, 2006). Existe agora uma inclinação para a ação, centrada em objetivos para alcançar, capaz de obter resultados no que diz respeito à melhoria de qualidade de vida dos cidadãos e, também, uma maior proximidade ao cliente (Carapeto e Fonseca, 2005), iniciativas que assentam no conceito de participação dos cidadãos, como forma de tornar a administração mais próxima e transparente para as pessoas, fornecendo assim qualidade nos serviços (Mozzicafredo e Gomes, 2001).

Ainda que a NGP tenha surgido nos países anglo-saxónicos as ideias defendidas difundiram-se rapidamente para diversos países (Ferraz, 2008). Este é um modelo de administração descentralizado, com mais autonomia e flexibilidade, na qual a delegação de competências pressupõe o afastamento do poder político, da gestão corrente e da implementação das políticas.

As reformas da Administração influenciadas pela doutrina da Nova Gestão Pública conduziram à transformação do Estado social num Estado garantidor (Costa, 2012). O Estado garantidor é o estado que incentiva o funcionamento dos mercados, garante o bem-estar e os direitos sociais, e presta alguns serviços públicos por entidades privadas ou através de parcerias público-privadas, alegando superioridade da eficiência produtiva do setor privado em relação ao setor público (Nunes, 2013).

O Estado garantidor, é definido por Gomes Canotilho (2008, *apud* Nunes, 2013) “como um Estado ‘desconstrutor’ de serviços encarregados de prestações essenciais do cidadão”, e, por outro lado, como “um Estado ‘fiador’ e ‘controlador’ de prestações dos serviços de interesse geral por parte de entidades privadas”.

Gomes Canotilho (*apud* Costa, 2012), aponta várias de “ambiguidades” do Estado garantidor. A primeira controvérsia tem que ver com a sua localização entre a facticidade e a validade. A segunda é fruto da manutenção do objetivo de garantir a socialidade, isto é, os serviços sociais essenciais – desde a saúde, as telecomunicações, energia, transportes, água, ainda que a prestação destes serviços seja de ordem privada, o que leva Gomes Canotilho a afirmar que “o Estado-garantidor parece ter alma de Estado social e corpo de empresa privada. A terceira resulta do facto de o Estado garantidor não poder deixar de ser também um “Estado ativador”, pois o Estado continua a ser o responsável pela garantia dos serviços de interesse geral, pelo que cabe ao Estado “apoiar ativamente a economia e a saúde económica das empresas encarregadas de produzir os serviços e os bens indispensáveis à efetivação da socialidade”. O autor afirma que existe uma situação de *win-win* entre Estado e as entidades privadas, ou seja, há uma situação em que há ganhos para o Estado (para os cidadãos) e para as empresas privadas. A quarta ambiguidade, identificada por Gomes Canotilho, tem que ver com a imputação de responsabilidade. O autor considera ainda, que o Estado garantidor é também “Estado responsável”, quer pela prestação efetiva dos serviços de interesse geral, quer pela sustentabilidade económica financeira das empresas que os prestam.

A racionalidade económica subjacente ao Estado garantidor traduz-se na ideia de boa administração, que é compreendida como boa gestão, pois defende princípios de eficiência dos serviços, efetividade, rentabilidade, o que aponta para melhor

cumprimento das tarefas públicas. Daqui resulta uma conceção de governação corporativa.

1.2 Governação corporativa

O conceito de Governação corporativa pode ser definido como princípios ou mecanismos pelo qual as organizações são dirigidas de forma a minimizar os seus problemas (Marques, 2007), preservando e otimizando o valor da organização, de modo a facilitar o seu acesso ao capital, assegurando também o bom desempenho da empresa para aumento do lucro e longevidade.

Os sistemas de Governação corporativa, têm como objetivo principal equilibrar a competitividade e produtividade da empresa com uma gestão responsável e transparente da mesma. O conceito de Governação corporativa está, portanto, relacionado com a *accountability* (prestação de contas). Defende-se assim uma cultura de transparência nos negócios e de gestão na sociedade, constituindo-se numa excelente carta de apresentação perante os órgãos de vigilância e controlo (Marques, 2007). Valoriza-se também dimensões como a legitimidade e a justiça.

Ainda que numa fase inicial a Governação corporativa tenha ocorrido no contexto do setor privado, a Nova Gestão Pública influenciou determinantemente o modo como a governação pública veio a ser concretizada através da transposição da lógica de governação corporativa para o domínio do Estado, assegurando também a *accountability* dentro das entidades públicas (Costa, 2012). Quando falamos de governação pública, referimo-nos a políticas de desenvolvimento que são orientadas por determinados princípios como – gestão, responsabilidade, transparência e legalidade da administração pública. Todos estes princípios são essenciais para o desenvolvimento de todas as sociedades, pois uma administração pública de elevada qualidade deve ser capaz, não apenas de aumentar a satisfação dos cidadãos-clientes com serviços públicos, mas também construir a confiança nas suas organizações através de processos transparentes e de *accountability* e do diálogo democrático (*idem*, 2012).

1.3 Novo Serviço Público

A Nova Gestão Pública conduziu à hipervalorização de princípios como a eficiência e a produtividade, e, por outro lado, à desvalorização dos valores da democracia, da cidadania e da ética.

Neste contexto de crise de modelo da Nova gestão pública que surgiram outras propostas alternativas, nomeadamente, o modelo do Novo Serviço Público, que tem como objetivo a reconciliação entre as exigências do Estado democrático e os imperativos da racionalidade da gestão (Costa, 2012). Procura assim, que se estabeleça um compromisso entre as exigências técnicas da boa gestão e os valores da transparência, da participação, da justiça e da *accountability*, entre outros, mas sem menosprezar outros valores fundamentais, como a cidadania, a democracia, humanismo organizacional e o interesse público (*idem*, 2012).

Este novo modelo difere-se essencialmente da Nova gestão pública, pois não se trata apenas de formulações influenciadas por princípios de gestão privada. O Novo serviço público procura como base o próprio valor do serviço público, que é alcançar a dimensão sociopolítica para o desenvolvimento da administração pública (Alcântara, 2015). O Estado democrático deve garantir a igualdade e equidade e limitar as assimetrias introduzidas pelo mercado (Mozzicafreddo, 2001, *apud* Fonseca, 2002).

Para Costa e Salm (2006, *apud* Alcântara, 2015), o Novo serviço público recupera valores esquecidos pelo modelo anterior, como, “a dignidade humana, a confiança, o sentimento de pertença, a preocupação com os outros, o serviço e a cidadania suportado por valores compartilhados e pelo interesse público”. No entendimento destes autores, neste novo modelo, é importante ter em atenção que “o ser humano é, antes de mais nada, um ser político que age na comunidade”, e essa comunidade, articulada politicamente, procura que a ação dos cidadãos seja para a construção do bem comum. É também importante frisar que para estes autores, para a produção do bem comum, os interesses particulares devem ficar em segundo plano (Alcântara, 2015).

De acordo com Denhardt (*apud* Costa, 2012), o interesse público é o valor basilar, por isso é importante prosseguir o interesse público, pois o administrador público tem o papel é fundamental de garantir uma governação democrática mais ampla, que inclui a participação dos cidadãos, dos grupos, dos representantes eleitos e outras instituições,

tendo a responsabilidade de promover valores democráticos, como a igualdade, justiça e cidadania. Aqui o foco é servir os cidadãos e não os clientes, valorizando assim a cidadania sobre o empresarialismo. Este modelo reconhece que a *accountability* não é simples, bem pelo contrário, é complexo. Ainda assim, exige-se aos servidores públicos que respeitem não apenas a lei e os critérios técnicos de boa gestão (economia, eficiência, eficácia), mas também que promovam valores da comunidade, os *standards* profissionais e os interesses dos cidadãos. No paradigma do Novo serviço público é valorizada a dimensão humana e não apenas a produtividade. Aqui a liderança é partilhada e baseada em práticas de colaboração e respeito pelas pessoas, sendo considerado mais eficaz ao longo prazo, sendo também a que melhor se adequa aos valores democráticos. Claramente a eficiência não deixou de ser importante, mas valoriza-se os ideais de responsabilidade, participação, lisura, justiça, igualdade, inclusão, respeito e compromisso, de forma a promover os valores do serviço, do interesse público e da cidadania.

2. Cidadania e Democracia

Nas palavras de António Casimiro (2014) o termo cidadania envolve dimensões legais, filosóficas, políticas e económicas. Historicamente, relaciona-se com a antiga tradição do pensamento político grego, sendo mais tarde retomado por Rousseau e pelo pensamento liberal clássico no quadro da contraposição entre cidadania e escravatura. Conceitos e valores como universalismo, comunidade, identidade, pertença ou instituições como o Estado-Nação, Estado de Direito e Estado-Providência, fazem parte do portfolio de categorias com as quais se analisa a cidadania.

A cidadania é defendida pelos princípios da democracia. O sistema democrático, é um regime político representativo de governo, em que o único mecanismo de acesso às principais posições do governo ocorre através do sufrágio universal. Este regime em que o sistema legal garante as liberdades e os direitos considerados fundamentais para o exercício da cidadania política.

A partir de 1950, quando o sociólogo inglês T. H. Marshall (2002) publicou a obra “Cidadania e Classe social”, o conceito de cidadania plena passou a considerar três elementos constitutivos: os direitos civis, os direitos políticos e os direitos sociais (Martins e Pieranti, 2006). Ou seja, a cidadania corresponde ao conjunto de direitos

civis e sociais, como o direito à vida, à liberdade de expressão, à propriedade, igualdade perante a lei, direitos laborais, direito às prestações sociais, etc., e também direitos políticos que correspondem às práticas e meios que dá às pessoas a possibilidade de participarem ativamente na vida política.

O cidadão é definido como o pólo de direitos e deveres, dentro de um Estado constitucional, sob a norma da lei, e dentro da hierarquia de leis e regulações (Moreira e Alves, 2010).

A cidadania pode ser passiva ou ativa. A cidadania passiva está associada aos deveres e direitos do indivíduo na vida coletiva, ou seja, apenas reivindicam quando algo lhes afeta diretamente, destancando-se apenas a obrigação individual e não a coletiva. Ao contrário, a cidadania ativa é aquela que vai para além dos direitos e deveres do cidadão, neste caso, o cidadão é criador de direitos para abrir novos espaços de participação política no processo das decisões de interesse público.

Quando estamos perante uma cidadania ativa forte, falamos também de uma administração ativa. Para King e Stivers (*apud* Costa, 2012), uma administração ativa é condição necessária para fomentar uma cidadania ativa. Para que exista uma administração ativa, os cidadãos devem ser perspetivados como tal, e não apenas na qualidade de eleitores, contribuintes ou consumidores.

Segundo Haque (1999, *apud* Fonseca, 2002), a cidadania é cada vez mais um conceito complexo e multidimensional, pois vai para além do exercício de direitos e deveres no contexto do governo, tem que ver com os poderes e as responsabilidades atribuídas aos cidadãos, relacionadas com o exercício de supervisão informada e fornecimento de orientação aos governos, quer nas eleições quer depois, ou seja, no contexto da governação do dia-a-dia.

Uma democracia forte é resultado de uma cidadania ativa, no qual o Estado mantém com todos os cidadãos uma relação de transparência e exigência.

3. Estado Responsável

Niklas Luhmann (1989, *apud* Mozzicafreddo, 2002) perguntou-se porque é que o indivíduo seria honesto no escuro? Porque ele assim o deseja ou porque há regras e

procedimentos de controlo dos comportamentos? Esta pergunta serve de reflexão sobre a responsabilidade e a ética no funcionamento dos sistemas administrativos e políticos. Num estado responsável, a ética e a responsabilidade assumem a centralidade, e devem ser as mais importantes de todo o vocabulário da Administração Pública (Mozzicafreddo, 2002).

De acordo com Gomes Canotilho (*apud* Costa, 2012), a ideia de “governação responsável” está profundamente ligada à “essência do Estado”, na medida em que postula “o desenvolvimento sustentado, centrado na pessoa humana” e “envolve como elementos essenciais o respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, a democracia assente no Estado de Direito, o sistema de governo transparente e responsável”.

O termo responsabilidade deriva do latim, *respondere* – comprometer-se (*spondere*) perante alguém em retorno (*re*) (Tavares, 2014).

Segundo José Tavares (2014), a responsabilidade, “é o estado em que alguém (o responsável) se encontra, pelo qual, por força de um compromisso, de um contrato, de uma relação social, de uma nomeação, fica sujeito a responder, a prestar contas pelos seus atos, com todas as consequências – obrigação, mérito, sanção”.

A prestação de contas é um instrumento fundamental para o apuramento de responsabilidades. O autor considera ainda a liberdade e a responsabilidade como princípios indissociáveis, pois a autonomia privada, que pressupõe a liberdade, constitui fundamento da responsabilidade (Tavares, 2014).

Para Mozzicafreddo (2002), a responsabilidade, “por um lado, abrange o funcionamento do sistema administrativo, prestar contas dos atos e decisões, cumprir prazos e procedimentos, desempenho profissional, comportamentos neutros e impessoais, por outro lado, afeta a produção (ou não) de confiança do cidadão no sistema, na difusão da ética profissional e na realização eficaz dos programas públicos, com valor de legitimização do funcionamento da administração”.

Nas palavras de Mozzicafreddo (2002), o conceito de responsabilidade vai para além da noção de *accountability*, que é a obrigação de responder pelos atos e resultados,

“a responsabilidade constitui um dos fundamentos contratuais da vida em sociedade e da confiança nas instituições políticas e administrativas”.

O termo *accountability*, é um termo da língua inglesa, que não tem uma tradução exata para língua portuguesa que abranja a totalidade do seu amplo significado em apenas uma palavra (Nogueira, 2016).

Segundo Nogueira (2016) a *accountability* tem que ver com “a obrigação de quem ocupa um determinado cargo, prestar contas de forma fidedigna e principalmente responsável, quer no âmbito público, quer no âmbito privado”. Trata-se, para o autor, de “situações que podem ser mensuradas e calculadas”, portanto podem ser “alvo de avaliação”, “quer em termos quantitativos quer em termos qualitativos, sendo possível ser responsabilizado ou elogiado, caso o comportamento seja o mais adequado ou inadequado” (*idem*, 2016).

Nogueira (2016), considera que “as funções públicas devem ser desempenhadas atendendo aos recursos utilizados, à legislação, regulamentos, políticas, estratégias e diretrizes, cuja observância é imperativa”. A *accountability* pública está relacionado com as questões do domínio público, “como a utilização de fundos públicos, o exercício da autoridade pública ou a gestão de instituições públicas, bem como a atenção prestada ao potencial abuso de poder”. Todo o processo de utilização de fundos públicos deve ser claro e transparente, pois a falta ou a insuficiência de transparência pode levar à corrupção. O autor considera ainda que “a errada ou inadequada utilização de fundos públicos deve infalivelmente ser passível de responsabilização”.

Costa (2012) considera o Estado responsável como “aquela que melhor traduz as dimensões da boa governação”, pois consegue “conciliar a sua atuação por critérios técnicos de boa gestão pública (economia, eficiência e eficácia), com os valores fundamentais do Estado de Direito democrático”, como maior proximidade com os cidadãos, responder às suas necessidades, promover a sua participação nos processos de decisão, implementação e controlo, e também a prestação de contas.

A *accountability* pública é essencial ao processo democrático, pois é um princípio fundamental de boa governação.

As grandes organizações internacionais, nomeadamente, o Banco Mundial, ONU, OCDE, UE, FMI entre outras, têm dado muita importância ao conceito de governação para referir as melhores práticas de administração pública. A governação pode ser avaliada atendendo a diversos critérios, pelo que é possível qualificá-la como “boa” ou “má”, de acordo com os resultados dessa avaliação.

4. Boa Governação

O termo *governance* deriva do inglês, sendo traduzida para português como governação ou governança. A expressão *governance* surge a partir de reflexões conduzidas principalmente pelo Banco Mundial, com o objetivo de aprofundar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente, bem como as dimensões sociais e políticas da gestão pública. O Banco Mundial, no seu documento “Governance and Development”, de 1992, define a governação como “a maneira como o poder é exercido na administração dos recursos sociais e económicos de um país visando o desenvolvimento e a capacidade dos governos de planear, formular e programar políticas e cumprir funções” (The World Bank, 1992).

De acordo com Tom Palmer (*apud* Costa, 2012) a governação consiste nos “mecanismos que sustentam o estado de direito (em contraste com o poder arbitrário, autocrático ou maioritário), a estabilidade política e legal, e políticas conducentes a resultados numa maneira geral desejáveis, tais como a melhoria de níveis de vida, o baixo desemprego, entre outros”.

Para Kohler-Koch (1998), a essência da governação, assim como a do governo, é chegar a decisões vinculativas. A diferença entre ambas, consiste em que “o governo é a organização encarregada de tomar decisões vinculativas, apoiada numa autoridade constitucionalmente definida, com direitos explícitos e sujeita ao controlo de acordo com as regras estabelecidas”. Já a governação é o “processo que propicia acordos vinculativos” (Kohler-Koch, 1998).

A Comissão das Comunidades Europeias, de acordo com a comunicação de 2003, afirma que “a governança diz respeito às regras, processos e comportamentos segundo os quais são articulados os interesses, geridos os recursos e exercido o poder na sociedade”, pelo que “o modo como são desempenhadas as funções públicas, geridos os

recursos públicos e exercidos os poderes públicos regulamentares constituem os principais aspectos a ter em conta neste contexto”.

Moreira e Alves (2010) fazem uma distinção entre o termo “governança” e “boa governança”. Para os autores, quando falamos de governança, falamos de um conceito positivista, ou seja, analisamos “o que é”, enquanto que, a boa governança é entendida como um conceito normativo que analisaria “o que deve ser”.

Segundo o Tribunal de Contas Europeu (2016), a boa governança caracteriza-se por um “controlo rigoroso, que exerce uma forte pressão sobre a melhoria do desempenho do setor público e a luta contra a corrupção”. Consideram que a boa governança “pode melhorar a liderança, a gestão e a supervisão no plano organizacional, resultando em intervenções mais eficazes e, em última análise, melhores resultados”. “A boa governança no setor público incentiva uma tomada de decisões mais esclarecida”, bem como “a utilização eficiente dos recursos”, reforçando também “a prestação de contas pela gestão dos recursos”.

Para a Comissão Económica e Social para a Ásia e o Pacífico, da Organização das Nações Unidas, a governança “é o processo de tomada de decisão e o processo pelas quais as decisões são implementadas (ou não implementadas)”. Considera ainda, como dimensões fundamentais de uma boa governança: a participação; a orientação para o consenso; a transparência; a capacidade de resposta; a eficiência, a equidade; a inclusividade, a *accountability* e o respeito pelo Estado de Direito (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, s.d.).

A primeira diz respeito à participação dos cidadãos, dos representantes do setor laboral, de organizações não-governamentais, entre outros *stakeholders*, na preparação, implementação e monitoramento das políticas públicas. A orientação para o consenso implica uma mediação entre diferentes interesses e sensibilidades da sociedade e uma visão conjunta do que é o melhor para o interesse coletivo da comunidade numa perspetiva a longo prazo, ou seja, de desenvolvimento humano sustentável. A transparência e a *accountability* têm que ver com a transparência dos processos de formulação de política e no funcionamento das instituições públicas, bem como a assunção de responsabilidades e prestação de contas. A capacidade de resposta exige uma tomada de decisões em tempo oportuno e no interesse coletivo. A eficácia refere-se

à produção de resultados que vão ao encontro das necessidades da sociedade com o melhor uso possível dos recursos disponíveis, não negligenciando a proteção ambiental. A equidade e inclusividade relacionam-se com o bem-estar da sociedade, exigindo assim que se reparta com equidade os benefícios da riqueza criada e que não se exclua ninguém, inclusive os grupos mais vulneráveis, das oportunidades de acesso a uma vida condigna ou de melhoria da qualidade de vida. A boa governação requer um enquadramento constitucional e legal justo e imparcial, com poder jurídico independente, daí o Estado de Direito ser uma dimensão crucial para a boa governança (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, s.d.).

Em 2001, o Livro Branco sobre governança europeia, a Comissão das Comunidades Europeias indica os cinco princípios basilares de boa governação: abertura, participação, responsabilização, eficácia e coerência, propondo outros como a legitimidade democrática e a subsidiariedade.

Em relação ao princípio da abertura, as instituições devem trabalhar de forma transparente e seguir uma estratégia de comunicação ativa, utilizando uma linguagem acessível ao grande público e facilmente compreensível. Este é um aspeto particularmente importante para melhorar a confiança em instituições complexas. A participação tem que ver com a participação de toda a cadeia política da U.E para a execução de políticas de qualidade, pertinentes e eficazes. O princípio da responsabilização implica a atribuição de responsabilidades a cada instituição da U.E e Estados-Membros que participam na elaboração das políticas da U.E, cada instituição deve explicar a sua ação na Europa e assumir as suas responsabilidades, seja a que nível for. A eficácia tem que ver com a eficácia das políticas, devem ser políticas oportunas que dão resposta às necessidades com base em objetivos claros, na avaliação do seu impacto futuro. Por fim, a coerência refere-se às políticas e às medidas que devem ser coerentes e perfeitamente compreensíveis (Comissão Europeia, 2001).

A aplicação destes cinco princípios reforça os da proporcionalidade e da subsidiariedade. A conceção e a aplicação das políticas devem ser proporcionais aos objetivos (*idem*, 2001).

Todos estes princípios são considerados fundamentais para a instauração de uma governação mais democrática, e constituem a base da democracia e do Estado de Direito

na União Europeia, contudo, podem também aplicar-se a todos os níveis de governo, seja ele europeu, global, nacional, regional e local (*idem*, 2001).

O Banco Mundial estabeleceu quatro dimensões para a boa governação: a administração do setor pública; quadro legal, participação e *accountability*; informação e transparência.

A primeira diz respeito à melhoria da capacidade de gestão pública e de prestação de serviços sociais. A transparência e participação são duas dimensões consideradas fundamentais para aumentar a eficiência económica, pois envolvem a disponibilidade de informações sobre as políticas governamentais, a transparência dos processos de formulação de políticas e uma certa oportunidade para que os cidadãos possam influenciar a tomada de decisão sobre as políticas públicas (The World Bank, 1992)

O FMI dá grande ênfase à promoção da boa governação ao fornecer consultoria política, apoio financeiro e assistência técnica nos países onde atua. O FMI tem também medidas para aplicar a boa governação na forma como atua, de modo a garantir a integridade, imparcialidade e honestidade no desempenho das suas obrigações profissionais (FMI, 2016).

A ONU atribuem à boa governação características como legitimidade, liberdade, participação, responsabilidade, igualdade, transparência e a cooperação entre governos e organizações da sociedade civil (United Nations Development Programme, 1997).

CAPÍTULO II - A BOA GOVERNAÇÃO NO CONTEXTO DA UNIÃO EUROPEIA

1. Governação Europeia

Logo após à Segunda Guerra Mundial, a cooperação entre os Estados europeus desenvolveu-se inicialmente como um prolongamento de alianças construídas durante o conflito mundial, ampliando mais tarde à cooperação económica. O objetivo era que os países tivessem relações comerciais entre si para se tornarem dependentes uns dos outros, de forma a reduzir os riscos de conflitos (União Europeia, 2017).

A criação da Comunidade Económica Europeia em 1958 foi fruto dessa cooperação económica, constituída por seis países, a “Europa dos seis” – França, Alemanha, Itália, Holanda, Bélgica e Luxemburgo. Desde então, assistiu-se à criação de um enorme mercado único em permanente evolução. Nos anos seguintes, o território da União Europeia foi alargando, através da adesão de novos Estados-membros, tornando-se uma união económica e política constituída por 28 países que, em conjunto abarcam a grande parte do continente europeu. Em 1993, o Tratado de Maastricht mudou a designação de CEE para UE (União Europeia, 2017).

O mercado único é o principal motor da economia europeia, permitindo a livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais. Devido à abertura das fronteiras entre os países da UE, as pessoas podem circular livremente em quase todo o continente, tornando-se muito mais fácil viver, trabalhar e viajar noutros países da UE (União Europeia, 2017). O euro é a moeda oficial de 19 dos 28 países UE, que constituem a chamada zona euro, sendo diariamente utilizada por cerca de 338,6 milhões de europeus (*idem*, 2017). O euro é a prova mais tangível da integração europeia (*idem*, 2017).

A integração europeia não é apenas a construção de um mercado comum, tem também que ver com a regulação política, pois as políticas são decididas a nível europeu afetando a vida de todos os cidadãos dentro de cada Estado-Membro (Kohler-Koch, 1998).

Para autores como Cris Shore e Sbragia (*apud* Costa, 2012), não existe governação europeia, pois as premissas sobre as quais assenta a conceitualização da

governance não se aplicam à UE, visto que não há eleição de um governo central com poderes constitucionalmente legitimados e nem *accountability* desse poder (*idem*, 2012).

Segundo Anne Kjaer, no seu livro intitulado por “Governance” a governação europeia refere-se ao carácter complexo e não hierárquico da formulação de políticas, mas não pressupõe que esta governação seja necessariamente de vários níveis, envolvendo o nível regional, estatal e comunitário.

De acordo com Kohler-Koch, embora a Europa não seja um Estado-nação e não tenha um governo, ainda que os cidadãos sejam governados, segundo este autor, a governação não se limita a ações assumidas por um governo e, apesar de estar inserida num contexto de democracia representativa, a governação europeia não se conforma com as regras do governo democrático. O autor considera que, na ausência de governo ou representação democrática, as formas e meios de governação serão diferentes (Kohler-Koch, 1998).

As diretivas da UE são acordadas pelos Estados-Membros através de decisões por maioria ou por unanimidade e pelo Parlamento Europeu (Kjaer, 2004).

A União Europeia assenta em princípios de Estado Direito e da democracia representativa. A sua ação tem por base tratados aprovados de forma voluntária e democrática pelos Estados-Membros, bem como, os seus cidadãos estão diretamente representados, ao nível da União, no Parlamento Europeu e os Estados-Membros no Conselho Europeu e no Conselho da UE (União Europeia, 2017).

Um dos principais objetivos da UE é promover os direitos humanos, tanto a nível local como a nível mundial. A União funda-se nos princípios de liberdade, dos direitos humanos, da democracia política, da promoção do Estado de direito, da segurança social, entre outros. Estes princípios têm sido exportados para o mundo inteiro, o que mostra que o processo de unificação pacífica dos europeus é citado como exemplo e é uma fonte de inspiração das colaborações regionais, tais como a ASEAN no Sudeste asiático, o Mercosul na América Latina e a União africana no continente africano (Cohn-Bendit e Verhofstadt, 2013).

Os valores fundamentais defendidos pela UE, como liberdade, democracia, igualdade, dignidade humana, Estado de Direito e respeito pelos direitos humanos, são direitos consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da UE desde 2009, pela assinatura do Tratado de Lisboa. Todos os países da UE, bem como as instituições europeias, têm a obrigação legal de os respeitar sempre que apliquem a legislação europeia (União Europeia, 2017). Estes direitos são vinculativos para as instituições e os organismos europeus. A Carta dos Direitos Fundamentais da UE constitui uma afirmação clara e forte dos direitos dos cidadãos europeus.

Nos termos do artigo 49.º do Tratado de Lisboa, qualquer país europeu pode pedir para se tornar membro da União Europeia, desde que respeite os princípios da liberdade, democracia, respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais, assim como o Estado de Direito (Fontaine, 2014).

O Conselho Europeu estabeleceu três critérios a preencher para poderem aderir. No momento da adesão, os novos membros devem possuir: instituições estáveis que garantam a democracia, o Estado de direito e os direitos humanos, bem como o respeito pelas minorias e a sua proteção; uma economia de mercado que funcione, que tenha condições para fazer face às forças de mercado e à concorrência no interior da União; capacidade para assumir as obrigações decorrentes da adesão, nomeadamente a consecução dos objetivos da União, assim como uma administração pública capaz de aplicar e de gerir, na prática, a legislação da União Europeia (Fontaine, 2014).

Como já foi referido anteriormente, a Comissão Europeia, no seu Livro Branco, refere princípios específicos e concretos nos quais assentam a boa governação europeia: abertura, participação, responsabilização, eficácia e coerência.

A transparência tem grande importância, pois ela confere legitimidade pública ao processo decisório da UE e contribui para o reforço da confiança do cidadão na eficiência e eficácia da gestão das finanças públicas (Tavares, 2014). Neste sentido, a existência de instituições fortes e credíveis constitui um fator de grande importância, pois elas devem ser promotoras de boa governação, da transparência e *accountability* (*idem*, 2014).

Em janeiro de 2015 foi lançado uma nova versão do Registo de Transparência gerido pelo Parlamento Europeu e pela Comissão. Este registo constitui um instrumento fundamental para dar credibilidade à política de transparência da Comissão, uma vez que fornece informações sobre todas as organizações inscritas no registo, que procuram influenciar o processo de elaboração das políticas nas instituições da UE, bem como os seus membros ou clientes, os recursos humanos e financeiros que investem, a sua adesão a estruturas da UE e os temas que lhes interessam. Todas essas entidades subscrevem o seu código de conduta, que serve de referência moral para as relações que estabelecem com as instituições da UE (Comissão Europeia, 2016).

A boa governação agrega um conjunto abrangente de conceitos de boas práticas, incluindo a prática duma sólida gestão financeira, a transparência e a prestação de contas no uso de dinheiros públicos (Tavares, 2014). O Parlamento Europeu e o Conselho utilizam o processo de quitação para controlar a forma como é gasto o orçamento da UE. Ao ser concedida, a quitação encerra formalmente as contas da instituição referentes a um determinado ano (Comissão Europeia, 2016).

A Comissão assume uma função importante de controlo dos fundos comunitários, porém, são os Estados-Membros que continuam a ser os principais responsáveis pela gestão diária dos fundos da UE. A atuação da Comissão pauta-se pelo princípio da responsabilização, pelo que quando são identificados erros administrativos, a Comissão e as autoridades nacionais dos Estados-Membros tomam medidas para recuperar as verbas em questão. Entre 2009 e 2014, o montante anual médio dessas correções financeiras e recuperações foi de 3,2 mil milhões de euros, isto é 2,4% dos pagamentos efetuados a título do orçamento da UE. De acordo com a Comissão Europeia, esta capacidade de correção mostra a natureza plurianual da maioria dos programas e o compromisso assumido por todas as autoridades públicas de proteger o dinheiro dos contribuintes (Comissão Europeia, 2016).

O Tribunal de Contas da União Europeia é o “auditor externo da União Europeia” apresenta-se como uma instituição promotora da *accountability* no quadro da governação europeia, ainda que não tenha uma natureza jurisdicional, aprecia a legalidade e regularidade das receitas e despesas da União e garante a boa gestão financeira (Costa, 2012).

Na sua atividade fiscalizadora, o TCUE examina as contas da totalidade das receitas e despesas da União, e também as contas da totalidade das receitas e despesas de qualquer órgão ou organismo criado pela União, exeto nos casos em que o ato constitutivo exclua esse exame (Costa, 2012). Caso seja necessário, o TCUE pode contar com a colaboração das ISC nacionais para o controlo das verbas aplicadas nos Estados membros (*idem*, 2012).

No desenvolvimento da sua atividade, é frequente o TCUE necessitar da colaboração das ISC nacionais para o controlo de verbas aplicadas nos Estados-Membros, pelo que a cooperação recíproca seja crucial neste âmbito (Costa, 2012).

No que diz respeito ao controlo do orçamento da União, o auditor externo da Comissão validou as contas da UE pelo oitavo ano consecutivo, confirmando que tanto as receitas como as despesas administrativas não comportavam erros significativos. Segundo o TCUE, a taxa global de erro dos pagamentos (4,4%) diminuiu pelo segundo ano consecutivo (Comissão Europeia, 2016).

A prestação de contas deve ser fiável, rigorosa, completa. Deve respeitar os *timings*, ser de fácil consulta e a informação deve ser facilmente acessível e compreensível (Tavares, 2014). Desta forma, o direito de acesso dos cidadãos a documentos é um instrumento importante no quadro da política global de transparência da Comissão. A transparência documental significa que todos os documentos relevantes podem ser consultados. Em 2014, a Comissão recebeu 6 227 pedidos de acesso a documentos. Os documentos solicitados foram integral ou parcialmente divulgados na fase inicial em 88% dos casos. O volume de pedidos de acesso e a importante taxa de divulgação mostram que o direito de acesso a documentos é ativamente exercido pelos cidadãos da UE, para além disso, a UE também disponibiliza um número significativo de textos na *web* da Comissão (Comissão Europeia, 2016).

Em relação à participação, todos os cidadãos europeus têm o direito de votar e de se apresentar como candidato nas eleições locais e nas eleições para o Parlamento Europeu da UE. Qualquer cidadão europeu pode apresentar uma petição ao Parlamento Europeu, relativamente a uma queixa ou problema de carácter pessoal ou de interesse público, desde que este se insira nas competências da UE. Também podem contactar

diretamente as instituições e órgãos consultivos da UE, tendo direito a uma resposta em qualquer das 24 línguas oficiais da UE (União Europeia, 2017).

A fim de demonstrar a importância das opiniões dos cidadãos para o processo democrático de elaboração das políticas da UE, em janeiro de 2015, a Comissão lançou uma série de diálogos com os cidadãos de modo a que estes possam fazer chegar a sua voz aos decisores da UE. Ao longo do ano, a Comissão realizou 53 eventos em toda a UE. Nesses diálogos estiverem presentes vários deputados europeus e políticos nacionais, bem como o presidente do Parlamento Europeu, os vice-presidentes e outros comissários (Comissão Europeia, 2016).

A UE é um exemplo de boa governação, pois é há mais de 50 anos, que é considerado um fator de paz, de estabilidade e de prosperidade, que contribui para melhorar o nível de vida dos europeus. Em 2012, a UE recebeu o Prémio Nobel da Paz pelos seus esforços em prol da paz, da reconciliação, da democracia e dos direitos humanos na Europa (União Europeia, 2017).

A União Europeia é, de facto, um dos projetos de maior sucesso para a democracia, solidariedade, liberdade e igualdade. Contudo, apesar das suas realizações, muitos cidadãos europeus sentem-se afastados da ação da União.

2. Limitações e Desafios

Em 2001, a Comissão identificou quatro objetivos estratégicos, no seu Livro Branco, para a reforma da governação na Europa: uma maior participação e uma maior abertura; melhores políticas, melhor regulamentação e melhores resultados; redefinição das atribuições das instituições e governança global. Esta última refere-se aos princípios de boa governação e as suas responsabilidades a nível mundial. Por último, reforço da eficácia e das competências de execução das instituições internacionais (Comissão das Comunidade Europeias, 2001).

Considerando os objetivos da UE em inspirar as ações de prossecução dos princípios fundamentais de boa governação na Europa, os líderes políticos de toda a Europa estão a ser confrontados com um verdadeiro paradoxo. Por um lado, os europeus esperam que a UE encontre soluções para os grandes problemas das nossas sociedades e que atue de forma tão visível como os governos nacionais. Por outro lado, estes mesmos

cidadãos têm cada vez menos confiança nas instituições europeias e na política. A União depara-se assim com um duplo desafio.

Este sentimento de distância e desinteresse por parte dos cidadãos, traduz-se na participação cada vez menor nas eleições para o Parlamento Europeu. Este afastamento e desinteresse, reflete tensões específicas e incertezas acerca da União e do seu projeto e objetivos políticos de futuro. Cada vez há mais tensões e a União é vista por muitos como incapaz de fazer face aos atuais desafios.

A União Europeia está a enfrentar imensos desafios, desde a elevada taxa de desemprego à crescente dos fluxos migratórios que continua a verificar-se em muitos países da União e os atentados de terrorismo islâmico, bem como o Brexit e a descrença nos valores que fundam a UE.

As consequências da crise financeira de 2008 afetam a Europa até hoje, tanto economicamente como politicamente. Desde o início da crise económica e financeira mundial, a UE tem registado um lento crescimento económico, baixos níveis de investimento e uma elevada taxa de desemprego (Comissão Europeia, 2015). Esta crise financeira e as políticas de austeridade económica adotadas por alguns países da Europa como forma de conter a crise, principalmente países como a Grécia, Portugal, Espanha e Irlanda, é um dos principais motivos para o descontentamento popular e o crescente sentimento antieuropeu. A chegada de centenas de milhares de migrantes ilegais é um enorme desafio para os sistemas de asilo e as comunidades de acolhimento da União Europeia.

A crise económica torna crucial o reforço dos eixos da boa governação, e em particular, os relacionados com transparência e participação dos cidadãos.

A Europa tem os melhores sistemas legais e institucionais para os requerentes de asilo e migrantes desde 1990, no entanto, não tem conseguido responder aos fluxos de asilo em grande escala, e nem garantir uma justa repartição dos encargos entre os países da União Europeia, dividindo assim politicamente a União.

Na atual situação de emergência, existem alguns países que estão sob intensa pressão, onde os fluxos de asilo são uma experiência nova, como é o caso da Hungria, que faz parte da principal rota que leva imigrantes do Médio Oriente, principalmente

da Síria, para países com condições económicas mais favoráveis, como a Alemanha, França e Reino Unido.

Quando a Comissão Europeia, em 2015, discutiu planos para tentar distribuir entre os países-membros da UE os milhares de refugiados, a proposta foi imediatamente rejeitada pela Hungria, e por outros países, como a República Checa, Polónia e Eslováquia.

Apesar dos esforços, a Europa não tem conseguido responder aos fluxos de asilo em grande escala e nem garantir uma justa repartição dos encargos entre os países da União Europeia.

A questão dos atentados do terrorismo islâmico na França, Inglaterra, Bélgica e Alemanha criaram uma grande sensação de insegurança e evidenciaram lacunas na cooperação e na troca de informações dentro da União. Também é clara uma certa oposição no acolhimento dos refugiados islâmicos nos países da UE devido ao terrorismo islâmico.

A saída do Reino Unido da União Europeia, denominada de *Brexit* tem funcionado como um estímulo para os antieuropeus e fortalece os partidos europeus de extrema-direita, até mesmo países fundadores como a Holanda, a França e a Itália.

O *Brexit* vai prejudicar a coesão e a confiança, descrença nos valores que fundam a UE e a perda da identidade europeia. Muitos cidadãos perderam a confiança na capacidade das instituições europeias, assim como está a ser posto em causa alguns resultados conseguidos até ao momento na matéria de integração europeia, como a livre circulação de pessoas e as fronteiras internas abertas (Comissão Europeia, 2015).

A recuperação económica europeia, uma nova política em matéria de migração, o restabelecimento da confiança dos cidadãos europeus, o fortalecimento da legitimidade democrática, são alguns dos desafios que a UE enfrenta neste momento.

Uma das principais prioridades da Comissão é colocar a Europa de novo numa rota de crescimento e aumentar o número de empregos sem criar uma nova dívida. O objetivo é utilizar de forma mais inteligente os recursos financeiros existentes e usar

de forma flexível os fundos públicos e ao mesmo tempo que melhora a qualidade da regulamentação (Comissão Europeia, 2015). Prevê ainda a mobilização de fontes de financiamento públicas e privadas, utilizando verbas públicas para gerar mais investimento privado sem criar uma nova dívida. Em 2015 foi criado o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos, que é um plano de investimento para a Europa, criado pela Comissão com a colaboração do Banco Europeu de investimento. Este plano tem como objetivo criar 1,3 milhões de empregos nos próximos 3 anos, bem como, um quarto das verbas será investido em pequenas empresas (Comissão Europeia, 2015).

Os fundos serão canalizados para projetos que sejam viáveis e que tragam benefícios para a sociedade em geral. O investimento será orientado para infraestruturas, ensino, investigação, inovação, energias renováveis e eficácia energética e também para ajudar jovens à procura de emprego (Comissão Europeia, 2015).

A crise de refugiados na Europa, surge em consequência do crescente número de migrantes irregulares, oriundos maioritariamente da África, Médio Oriente e Ásia (ainda que em menor proporção) que têm como objetivo chegar à Europa Ocidental, e solicitar asilo. Estes refugiados fogem dos seus países, por diversos motivos, como as guerras, os conflitos, fome, intolerância religiosa, violações de direitos humanos, violência, opressão e outras questões (OCDE, 2015).

Face aos cada vez maiores obstáculos para chegar à Europa por terra, são contrabandistas e traficantes de pessoas que garantem a entrada dos refugiados nos países europeus, e para os migrantes, pagar milhares de dólares a um traficante para fazer perigosas travessias no Mar Mediterrâneo em embarcações superlotadas e perigosas é quase a única opção que lhes resta.

O Combate a esta crise tornou-se uma prioridade para os decisores políticos europeus, ainda que o problema referente ao aumento do fluxo de imigração ilegal vinda do norte de África já foi diagnosticado há muito tempo e tem vindo a ser tratado no seio da União Europeia (Silva, 2015). Para dar resposta a este problema, a UE já disponibilizou de 1 700 milhões de euros, o que leva o orçamento total da União

destinado à ajuda aos refugiados a atingir 9 200 milhões de euros em 2015 e 2016 (Comissão Europeia, 2015).

A UE é o principal contribuinte nos esforços face à crise dos refugiados sírios. O apoio da Comissão Europeia e dos Estados-Membros aos sírios já ascendeu os 4 000 milhões de euros. Os países da UE concordam em reinstalar 160 000 pessoas que necessitam de proteção internacional, assim como 22 000 pessoas que se encontram em campos de refugiados. Foram intensificados os esforços para combater os passadores e dismantelar as redes de traficantes, bem como, aumentaram a presença nos mares, com o objetivo de salvar muito mais vidas (*idem*, 2015).

É inegável, que se tem dado muita atenção a esta atual crise dos refugiados na Europa, contudo, revelou claramente as limitações estruturais da política de migração da UE e dos instrumentos que do que esta dispõe (*idem*, 2015).

Nos últimos anos tem-se assistido a uma perceção crescente de que a UE está afastada dos cidadãos e que é excessivamente burocrática, falando-se de um défice democrático. Eva Lian (1998) define o défice democrático como “a quantidade real do poder político e das decisões é maior do que a possibilidade de o povo participar nesses processos” e aponta como problema-base do défice democrático e da democracia moderna, o enfraquecimento do princípio da soberania do povo, que significa que o povo tem, naturalmente, o direito e o dever de se governar a si próprio através dos seus representantes eleitos.

Segunda a autora o princípio da soberania do povo tem vindo a ser atacado de várias maneiras: os órgãos não eleitos criam novas leis; aumento do distanciamento entre governantes e governados; uma nova “aristocracia” política (Lian, 1998).

O primeiro ponto tem que ver com o facto dos tratados da UE e o sistema legal retiram poder aos parlamentos nacionais, limitando assim a vida democrática dos Estados-membros, uma vez que os parlamentos perdem poderes em relação às instituições da UE, aos mercados (o poder político está a ser transferido dos órgãos políticos para os mercados), aos tribunais nacionais e ainda aos seus próprios governos, que são quem representa os Estados da UE e não os parlamentos, ainda que tenha sido

criada pela a UE, uma estrutura para a cooperação entre parlamentos nacionais, chamada COSAC (*idem*, 1998).

O distanciamento está cada vez maior entre quem governa e quem é governado. Este distanciamento pode ser físico, linguístico, burocrático, informativo, cultural, etc. (*idem*, 1998). As soluções e decisões são tomadas de cima para baixo e não de baixo para cima, pois grande parte do poder reside em Bruxelas, onde as decisões são tomadas (*idem*, 1998).

A nova aristocracia política, trata-se de um problema cultural de distanciamento entre os políticos e os cidadãos. A questão da nova aristocracia está relacionada com determinadas características dos ambientes políticos em muitos países europeus. Por exemplo, os políticos frequentam as mesmas escolas, algo que, segundo a autora, é mais levado ao extremo na França, onde parece que as pessoas têm que frequentar uma determinada escola para terem a mínima hipótese de ascender a uma posição política (Lian,1998). Por outro lado, os políticos obtêm e adquirem conhecimentos, serviços, e amizade através de grupos exclusivos ou de redes de pessoas que conhecem através das universidades, dos clubes privados, dos antigos empregos, etc. Isto por um lado é positivo, na medida em que se cria sinergias, mas por outro lado é negativo ao nível da transparência (*idem*, 1998).

Os autores Arthur Benz e Yannis Papadopoulos no livro “Governance and Democracy” apontam três problemas quanto à legitimidade democrática e complexidade da estrutura administrativa da União. Em primeiro lugar, os interesses, para serem suficientemente levados em consideração na elaboração das políticas, têm de procurar o acesso a processos políticos a diferentes níveis. Em segundo lugar, devido ao envolvimento de muitos atores com poder de veto, os custos de tomada de decisão são reduzidos por impasses. Por fim, segundo os autores, a complexidade destas estruturas, aparentemente, impede o processo transparente e tornando-se difícil tanto para as organizações de supervisão como para os cidadãos responsabilizarem aqueles que tomam decisões (Benz e Ppadopoulos, 2006).

A Comissão Europeia a fim de responder a estes desafios, tem como principais objetivos ser totalmente transparente no que respeita ao trabalho da Comissão, propor uma legislação quando esta for apenas necessária, assim como, analisar a legislação

existente e ajustá-la na medida do necessário e eliminar a burocracia desnecessária tanto a nível europeu como nacional. Tem também como propósito a criação de um registo obrigatório para organizações e pessoas singulares que integram lóbis junto da Comissão, do Parlamento e do Conselho, bem como, encontrar vias para aprofundar a cooperação entre os parlamentos nacionais e a Comissão (Comissão Europeia, 2015).

Nos dias que correm, os alicerces da União Europeia estremecem, a Europa passa por uma crise multifacetada. É uma crise simultaneamente económica, demográfica, ecológica, política e institucional (Cohn-Bendit e Verhofstadt, 2013).

CAPÍTULO III - PRINCÍPIOS BASILARES DA GESTÃO DE RECURSOS PÚBLICOS

1. Nota Preliminar

O objetivo principal das instituições públicas é servir o interesse público, desta forma, os funcionários públicos devem sobrepor sempre o interesse público aos interesses particulares. Os funcionários públicos enquanto cidadãos têm também interesses privados, porém, no desempenho das suas funções não podem deixar os interesses privados conflitar com o interesse público para o bom funcionamento dos Serviços Públicos. Para que assim aconteça, as decisões devem ser tomadas com a maior transparência possível, e sempre com os princípios da igualdade, imparcialidade, justiça e boa fé. A interiorização destes conceitos traduz-se também na interiorização de princípios como a transparência nos procedimentos, o acesso à informação, *accountability*, responsabilidade e ética no serviço público, princípios esses, que evitam que a conduta funcional da administração pública seja influenciada por interesses privados.

Há sempre riscos e adversidades que podem ocorrer numa determinada organização ou entidade que podem colocar em causa a organização. Deve, por isso, ser feito um plano de prevenção de riscos de gestão no qual prevê e pondera os riscos que poderão ocorrer, indicando-se, em conformidade, as medidas adotadas para eliminar ou, pelo menos, reduzir a sua ocorrência (Tavares, 2014).

2. O princípio da transparência

As Nações Unidas (Armstrong, 2005, *apud* Marcelo Amaral, 2007) definem a transparência como provimento de informações sobre decisões e desempenho da gestão pública.

Para Transparência Internacional a transparência assegura que os funcionários públicos ajam de forma visível e compreensível, que sejam transparentes nas regras, planos, processos e ações, o que significa que os cidadãos podem responsabilizá-los. A transparência é a forma mais segura para que a sociedades se protejam contra a

corrupção, e conseqüentemente aumentar a confiança das pessoas nas instituições públicas (Transparency International, 2016).

A transparência é um princípio basilar do Estado de Direito democrático e um dos objetivos essenciais da moderna Administração Pública, pois tem como propósito impedir ações impróprias ou eventuais, como o uso indevido de bens públicos, fraudes e atos de corrupção por parte dos governantes e dirigentes, bem como a responsabilização pelos seus atos. Pelo que se exige que a gestão de recursos financeiros seja transparente, para que todos os cidadãos possam, de forma consciente, avaliar e julgar o mérito da gestão pública (Costa, 2012).

Na Administração Pública a transparência é composta pelo princípio da publicidade, uma vez que também aponta para a visibilidade dos comportamentos tanto a nível do governo como das estruturas da AP das opções de gestão pública que foram tomadas. O princípio da publicidade consiste na divulgação ampla das ações governamentais à população por vários meios de informação. O direito ao acesso à informação por parte dos cidadãos é um princípio fundamental de boa governação, capaz de proporcionar mais confiança nas instituições públicas, bem como reduzir a corrupção no espaço público e o cumprimento das políticas públicas, consolidando assim a noção de cidadania.

Neste domínio, Costa (2012) destaca que os órgãos públicos supremos de controlo das finanças públicas (Tribunais de Contas) assumem um papel de extrema importância na fiscalização e auditoria da responsabilidade financeira, disponibilizando aos cidadãos informação objetiva, atual, credível e acessível relativa à gestão pública. Contribui também, através da sua atuação, para a credibilização das instituições democráticas e para a promoção de uma cultura de exigência e responsabilidade.

Uma administração transparente, é favorável ao exercício de uma cidadania ativa, pelo que as informações divulgadas devem ser compreensíveis e acessíveis, capaz de comunicar o sentido real do que expressam, para que não pareçam enganosas.

A transparência e a participação social são conceitos interdependentes e indissociáveis. A satisfação de interesses particulares em detrimento do interesse coletivo, como atos de corrupção e fraudes encontram oportunidades propícias em

ambientes nos quais os governos não são transparentes e os cidadãos não são participativos. Uma sociedade participativa consciente da atuação que os seus governantes desempenham e que sabem como o governo usa os dinheiros públicos, reduz a distância entre o desempenho do governo e as reais necessidades das populações, tornando as políticas públicas mais eficientes e eficazes, de modo a assegurar que as decisões políticas vão ao encontro das suas preferências.

A transparência e a *accountability* são termos paralelos, pois a transparência é o meio pelo qual se pode gerar a *accountability* na administração pública, dado que não é possível apurar responsabilidades quando não se tem acesso às informações claras sobre os recursos que foram utilizados, e conseqüentemente, os resultados das políticas públicas adotadas.

3. O princípio da *accountability* pública

Um dos elementos centrais da boa governação, no quadro de um Estado responsável é, como vimos, a *accountability*, donde resulta a obrigação de prestar contas por parte dos administradores públicos perante os cidadãos e às instâncias controladoras, garantido assim a legitimidade democrática da Administração Pública.

A OCDE (Prado, 2004, *apud* Amaral, 2007) define *accountability* como sendo “a obrigação de demonstrar que determinada ação está a ser conduzida de acordo com as regras e padrões acordados”.

Ainda que não exista em português uma tradução exata para expressão do termo *accountability* que corresponda ao espectro de significados do termo em inglês (Vieira, 2005), o termo *accountability*, é frequentemente utilizado como sinónimo de responsabilidade (*responsibility*), e compreende ainda o conceito de *answerability*, que significa prestação de contas, isto é, informar, explicar, justificar as suas ações perante uma entidade externa, exigindo a transparência da gestão (Costa, 2012).

A *answerability* inclui as dimensões de *responsiveness* e de ética na prossecução do interesse público. A *responsiveness* é uma condição necessária para a criação de valor público, na medida em que a Administração Pública tem como finalidade a satisfação das necessidades coletivas, só desta forma é que é criado o valor público

(valorizada pelos cidadãos). A *responsiveness* constitui uma dimensão basilar da *accountability* (Costa, 2012).

A *accountability*, para além da *responsibility* e da *answerability*, abarca também a aderência a valores democráticos, éticos, morais e de justiça (Costa, 2012). É uma prática presente em democracias avançadas (Pinho e Sacramento, 2009), que têm cidadãos mais participativos, decorrendo da necessidade de existência de mecanismos de responsabilização sobre os atos de quem exerce o poder. A *accountability* pública só pode ser garantida pelo exercício da cidadania ativa (Akutsu e Pinho, 2002), pelo que favorece a deliberação pública e a participação dos cidadãos na vida pública (Costa, 2012).

O conceito *accountability* surge associada à crise do modelo hierárquico e burocrático de Administração Pública e aos movimentos de privatização e de globalização, onde os gestores públicos, para além do cumprimento da lei, deveriam apenas responder pela economia, eficiência e eficácia da gestão. A *accountability* surge no quadro do Novo serviço público, no qual, para além dos deveres de cumprimento da lei e promoção da economia, eficiência e eficácia da gestão, têm o dever de respeitar os valores democráticos, pelo que, o dever de prestar contas perante os cidadãos é uma obrigação, dado aos valores e as condutas defendidas pelo estado democrático (Costa, 2012).

No Novo serviço público a *accountability* é mais ampla e exigente em relação aos gestores públicos, bem como aos gestores privados que prestam serviços públicos, que também estão sujeitos a prestar contas nos mesmos termos que os gestores públicos, pois a privatização dos serviços públicos exige responsabilização de quem gere (*idem*, 2012).

A *accountability* pública refere-se às questões do domínio público, como a utilização de fundos públicos, o exercício da autoridade pública ou a gestão de instituições públicas (Nogueira, 2016), sendo um instrumento de controlo da Administração Pública e também uma forma de limitar os abusos do poder político, na medida em que permite mais transparência na vida pública, quer na avaliação dos eleitos, quer na avaliação das políticas públicas (Dias e Moreira, 2008, *apud* Moreira e Alves, 2010), prestando contas da sua gestão, demonstrando o bom uso dos recursos

públicos. Pretende-se saber quem é que, em última instância decidiu, num determinado sentido ou fez com que uma atuação pública tivesse uma determinada dimensão ou conteúdo (Aragão, 2005).

Para Frederick Mosher, na sua obra “*Democracy and the public service*” publicada em 1968, “quem falha no cumprimento de diretrizes legítimas é considerado irresponsável e está sujeito a penalidades” (apud Pinho e Sacramento, 2009). Constatamos assim que a *accountability*, para além da responsabilização, implica também a punição de comportamento inadequado, envolve a obrigação de prestação de contas, transparência, controlo, premiações e/ ou punições.

O conceito de *accountability* é muito amplo, pelo que tem várias tipologias e subdivisões. As duas tipologias de *accountability* clássicas são de Guillermo O'Donnell, um dos autores de referência na literatura de ciência política, que estabelece uma diferenciação espacial entre *accountability* vertical e *accountability* horizontal.

A *accountability* horizontal, ocorre através da fiscalização e controlo mútuo entre órgãos de poder próprios de Estado (Tribunais de Contas, Ministério Público, agências fiscalizadoras), com poder e capacidade legal para realizar ações, que vão desde supervisão de rotina à imposição de sanções legais ou de *impeachment* em contra ações ou omissões ilegais exercidas órgãos ou funcionários do Estado, por grave delito ou má conduta. Esta *accountability* refere-se à transparência das ações de gestão dos dirigentes públicos, cujo objetivo é a responsabilização, e consequentemente, a fiscalização e punição (Amaral, 2007).

A *accountability* vertical tem caráter político, pressupõe uma relação entre desiguais (superiores e subordinados) e tem que ver com os mecanismos de avaliação e punição dos políticos e governos através do voto e referendo, proporcionado por eleições livres e justas, com ampla informação sobre o programa político aos cidadãos, que podem assim fiscalizá-los, puni-los ou premia-los. Neste caso, a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão, vai para além da ação fiscalizadora, têm também o poder de co-participar da gestão pública no processo deliberativo, visto que, numa democracia, os cidadãos não são sujeitos passivos da governação, ainda que as eleições não garantam a vinculação dos governantes às promessas feitas aos governados (Amaral, 2007) .

O'Donnell (*apud* Amaral, 2007) afirma que a existência da *accountability* vertical assegura que países que desenvolvam estas ações sejam mais democráticos.

O terceiro tipo é a *accountability* social, é um mecanismo não eleitoral, que envolve diversas entidades como associações, sindicatos, movimentos, comunicação social, ONG's, entre outras, que exigem a prestação de contas e a responsabilização. Este é um controlo social praticado pela sociedade civil, com objetivo de expor e denunciar os erros e as falhas do governo, e, também, trazer novas questões para a agenda pública ou influenciar as decisões políticas (Vieira, 2005).

Estas entidades não têm competência legal para o exercício da *accountability*, pelo que não podem aplicar sanções. As suas advertências e denúncias ganham apenas efetividade, dependendo de uma postura favorável de alguma instituição de controlo (Tribunal de Contas, Ministério Público) ou da sensibilidade política do governante (Vieira, 2005).

Por último, a *accountability* diagonal, refere-se ao controlo sobre os governantes, feito por cidadãos, que trabalham dentro das próprias instituições do Estado, com poderes de inspeção, ainda que não ligados hierarquicamente ao visado (World Bank Group s.d.).

As vantagens da *accountability* diagonal é a ampla difusão da informação, incluindo o acesso à informações de acesso restrito (como avaliações internas de desempenho, etc.), bem como, a competência legal para o exercício da *accountability* e a aplicação de sanções (World Bank Group s.d.).

4. O princípio da Responsabilidade: Conceito e tipos de responsabilidade

Para Mozzicafreddo (2002) “no estado de direito, a ideia de responsabilidade assenta num sistema normativo que define a sua fundamentação legitimadora na prossecução e proteção dos direitos do cidadão e na defesa do cidadão enquanto agente portador de um estatuto próprio no tecido social e político”.

Segundo Costa (2012) “a responsabilidade pode ser entendida numa perspetiva intrassubjetiva, em que o indivíduo responde perante a sua própria consciência pelas condutas que adota. Neste sentido a responsabilidade resulta da combinação entre um

juízo moral individual, feito pelo agente, e a adoção pelo mesmo de um comportamento (responsável) informado por tal juízo”.

De acordo com Tavares (2014) a responsabilidade, é uma fonte de obrigações, um princípio de ordem jurídica e também uma garantia das relações sociais. A responsabilidade, seja que de natureza for, envolve sempre um tripla dimensão estrutural:

- *Quem é* responsável (o sujeito, pessoa singular, pessoa coletiva, ambas solidariamente...);

- *Por que* facto (s)...;

- *Perante quem* se responde...

No apuramento das responsabilidades, é também importante analisar casuisticamente em função de cada tipo de responsabilidade:

- o *fator gerador*;

- o *dano/prejuízo*;

- o *nexo de causalidade*;

- em certos casos, a *ilicitude* e a *culpa*, ainda que existam factos lícitos que podem ser sujeitos ao apuramento de responsabilidade, ou seja, pode gerar *responsabilidade pelo risco* ou *objetiva* (sem culpa).

Segundo Tavares (2014), a atividade de gestão pública tem de pautar-se com respeito pela ordem jurídica (*incluindo a ordem jurídica comunitária*), onde estão também incluídos princípios de boa gestão (economia, eficácia e eficiência), que devem ser ponderados, no âmbito dos vários tipos de responsabilidade, que, serão enumerados, segundo a sua natureza:

- A *responsabilidade política*, “trata-se da expressão de uma relação entre duas entidades com *competência política*, respondendo uma perante a outra pela execução de uma determinada orientação política, sob pena de haver uma sanção política (ex.:

demissão. Esta é apreciada por órgãos políticos, pelo Parlamento, e segundo critérios essencialmente políticos” (Tavares, 2014);

- A *responsabilidade criminal*, “apreciada pelos tribunais competentes, quando determinada ato inserido na gestão pública constitui crime à luz da ordem jurídica, violando o *mínimo ético*” (*idem*, 2014);

- A *responsabilidade civil*, tem que ver com a “obrigação de indemnização pelos danos provocados por determinado ato, sendo apreciada pelos Tribunais competentes. A responsabilidade civil representa um aspeto fundamental no relacionamento de quem exerce a gestão pública e os particulares, podendo também considerar-se um elemento caracterizador de cada ordenamento jurídico administrativo” (*idem*, 2014);

- A *responsabilidade disciplinar*, “apreciada pelos órgãos da Administração competentes, quando determinado ato representa infração disciplinar” (*idem*, 2014);

- A *responsabilidade financeira* “*latu sensu* (prestação de contas)” tem que ver com a “apreciação do Tribunal de Contas, identificando-se na obrigação de reintegração nos casos de alcance, desvio de dinheiros ou valores públicos, e ainda de pagamentos indevidos (responsabilidade financeira reintegratória) e/ou na aplicação de multas, nos casos de violação de certos deveres ou obrigações (responsabilidade sancionatória por infrações financeiras ou não financeiras)” (*idem*, 2014);

Por último, a responsabilidade social, “esta é apreciada pela sociedade, segundo critérios sociais ligados à cidadania e aos valores que envolve” (*idem*, 2014).

5. Ética na Administração Pública

A palavra ética deriva do grego “ethos”, que significa aquilo que pertence ao “bom costume” ou “portador de caráter (Wikipédia, 2017)

Nas palavras de Gomes (2010), a ética pode ser considerada “a ação humana baseada em valores e princípios que procuram o bem comum”. A conduta ética pressupõe a autonomia e a consciência dos seus atos (*idem*, 2010), bem como a superação do estado natural para o estado cultural, civilizado, de emancipação da consciência, e a consideração das outras pessoas para uma convivência em coletiva (Marcuse, 1956/1982, *apud* Gomes, 2010).

Para Moreira (1999), a “ética é uma teoria normativa de conduta, é uma ciência prática, vai para além do que se aprende em aulas e seminários”, “é algo que se tem de praticar de forma continuada na vida quotidiana, para que se enraíze e desenvolva”.

A ética na Administração Pública exprime várias características democráticas da cidadania, pois o seu fundamento intelectual é baseado no conceito de entidade pública, que tem como objetivo representar os cidadãos, bem como a satisfação das suas necessidades e do bem comum (Fonseca, 2002). A Administração Pública visa a prossecução do interesse público e está vinculada certos princípios constitucionais e objetivos de carácter ético.

A importância da ética na Administração Pública é essencial, pois são funções de serviço ao interesse geral e à gestão de recursos públicos (Moreira, 2002), dado que a sua existência material e financeira depende dos cidadãos enquanto contribuintes (Fonseca, 2002). Sendo assim, na função pública as considerações éticas constituem algo indispensável para a melhoria dos serviços a prestar aos cidadãos (Moreira, 2002).

Segundo Moreira (2002), a ética da função pública é a ciência do serviço público em ordem à consecução do bem comum, e também de uma conduta imparcial objetiva e íntegra dos funcionários na gestão dos assuntos públicos onde deve sempre prevalecer os interesses coletivos e não os interesses individuais.

As organizações regem-se por um código de ética que visa expor os princípios e os valores que se cultivam dentro da organização.

Uma das vantagens dos códigos éticos é proporcionar um guia permanente e estável da boa conduta para o comportamento dos funcionários. Contudo, apesar do seu carácter essencialmente moral, os códigos de conduta não têm força suficiente que obrigue ao seu cumprimento (Moreira, 1999).

A corrupção é a maior barreira ética, pois ela expõe uma inversão de valores no qual os interesses privados se sobrepõem aos interesses públicos.

A ética numa organização não é uma ética distinta da ética geral. Deste ponto de vista, para Moreira (1999), uma vez definida a ética a que nos queremos vincular, esta ética não varia segundo os lugares e tempos. Não existe uma moral privada, uma moral

pública e uma moral empresarial. O autor considera ainda que existe apenas uma moral a aplicar à vida privada, pública ou empresarial, pois os comportamentos éticos nascem de convicções internas que consistem em escolher o correto. Não existem virtudes privadas e virtudes públicas, a ética aplica-se a todas as situações (Moreira, 2002).

6. Comparação internacional

A Transparência Internacional é uma organização não-governamental, fundada em 1993, que se encontra sediada em Berlim, cujo objetivo principal é a luta contra a corrupção. A TI visa a promoção da responsabilidade, integridade e transparência em todos os níveis e setores da sociedade, bem como ser um exemplo de boa governação, prática ética e abertura a uma maior transparência. Defendem valores essenciais como transparência, *accountability*, integridade, solidariedade, coragem, justiça e democracia (Transparency International, 2016).

A TI (2016) define a corrupção como o “abuso do poder confiado para o ganho privado”. A corrupção pode ser classificada como grande, pequena e política, dependendo da quantidade de dinheiro perdido e do setor onde ocorre. A grande corrupção consiste em atos ilícitos cometidos pelos titulares de altos cargos políticos que usam a sua posição para transferirem valores financeiros ou outros benefícios indevidos para fins privados às custas do bem público. A pequena corrupção refere-se às práticas indevidas e ilegais presentes no quotidiano das pessoas e que abrange toda a sociedade. Por exemplo, é considerado pequena corrupção não respeitar os lugares reservados, passar à frente nas filas, falsificar assinaturas, aceitar o troco errado, comprar produtos falsificados, fugir aos impostos, entre outras (*idem*, 2016).

A corrupção política é abuso de funções por parte dos funcionários públicos e titulares de cargos políticos para fins ilegítimos para sustentarem o seu poder, status e riqueza. É considerado corrupção política apenas se o ato ilegal do funcionário público estiver diretamente relacionado às suas funções oficiais (*idem*, 2016).

Esta ONG é conhecida pela produção anual de um relatório no qual são medidos os índices de perceção de corrupção de mais de 100 países do mundo. O Índice de Perceção da Corrupção baseia-se a partir das perceções e opiniões de especialistas externos e de organizações internacionais sobre a corrupção do setor público de cada país. Este índice não mede objetivamente a corrupção, mas sim a forma como a

sociedade percebe subjetivamente a corrupção em cada país. Pelo que se torna indispensável a colaboração dos representantes do governo, empresários e sociedade civil. As pontuações dos países são potenciadas por governos abertos, nos quais os cidadãos são capazes de responsabilizar os seus representantes (*idem*, 2016).

A TI não investiga nem relata casos isolados de corrupção, ela desenvolve apenas ferramentas para combater a corrupção, trabalhando em conjunto com outras organizações, governos e empresas para desenvolverem normas e procedimentos que todos apoiam (*idem*, 2016).

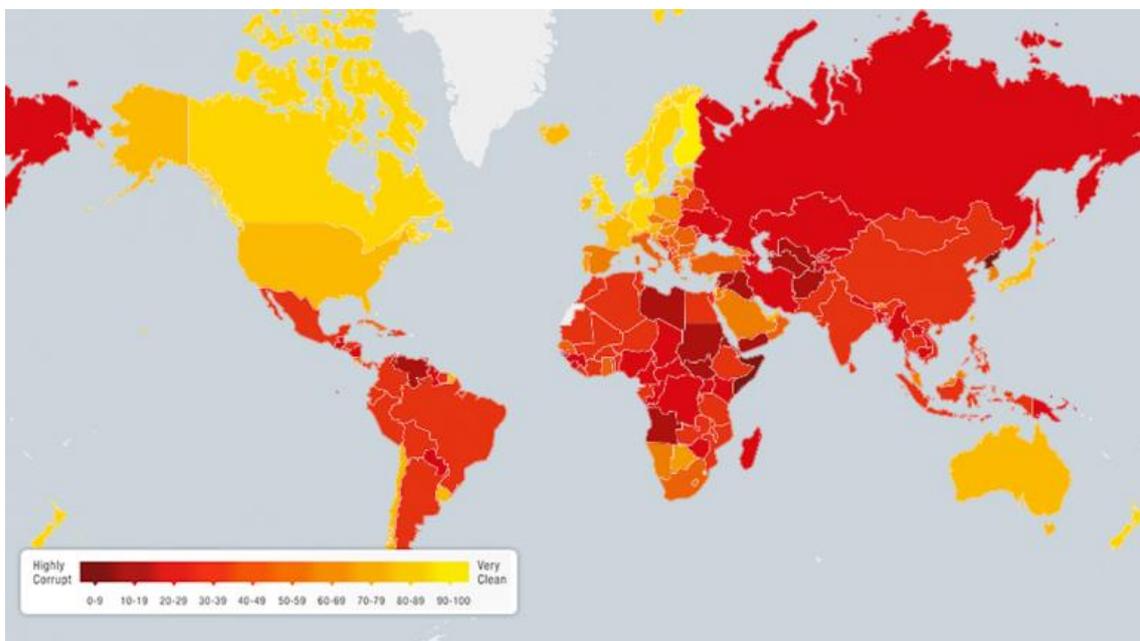


Figura 1 - Índice de Percepção de Corrupção de 2016

Classificação do melhor para o pior:

- 1. Dinamarca**
- 2. Finlândia**
- 3. Suécia**
4. Nova Zelândia
5. Holanda
6. Noruega
7. Suíça
8. Singapura
9. Canadá

10. Alemanha
10. Luxemburgo
10. Reino Unido

....

28. Botswana

28. Portugal

....

40. Cabo Verde

....

66. São Tomé e Príncipe

66. Macedónia

66. Turquia

....

76. Brasil

....

112. Honduras

112. Malauí

112. Moçambique

112. Vietname

....

123. Gâmbia

123. Guatemala

123. Cazaquistão

123. Quirguistão

123. Líbano

123. Madagáscar

123. Timor-Leste

....

158. Haiti

158. Guiné-Bissau

158. Venezuela

....

163. Angola

163. Sudão do Sul

....

167. Coreia do Norte

167. Somália

De acordo com os dados TI (2016) nenhum país se aproxima da pontuação perfeita no Índice de Percepção de Corrupção de 2016. Numa escala de 0 (considerado o mais corrupto) a 100 (considerado o menos corrupto) mais de dois terços dos 176 países e territórios no índice estão abaixo do ponto médio da escala, visto que a pontuação da média global é de 43. Os países com maior pontuação (amarelo no mapa) são superados em número por países laranja e vermelho.

Os países onde existe menor percepção da corrupção no setor público, é respetivamente, a Dinamarca, que aparece no topo, a Finlândia e a Suécia. Por outro lado, a Coreia do Norte e a Somália os piores classificados. Nos países lusófonos, Portugal é o país onde a percepção da corrupção é menor, enquanto que a Angola é aquele onde esta percepção é maior.

Segundo a Transparência Internacional (2016), os países mais bem colocados têm vários aspetos em comum, entre os quais o “alto nível de liberdade de imprensa”, “acesso à informação sobre orçamento público”, “altos níveis de integridade entre as pessoas no poder e sistemas judiciários independentes das outras esferas do governo”. Já os países que ocupam as posições mais baixas são caracterizados pelos “conflitos e guerras”, “fraca governação”, “instituições públicas débeis e não confiáveis — como a polícia e o poder judiciário”. Ainda que existam leis anti-corrupção, na prática essas leis são muitas vezes ignoradas fazendo com que as pessoas frequentemente enfrentem situações de suborno e extorsão. A desigualdade social nesses países é bastante notável, concluindo assim que existe uma forte ligação entre a corrupção e as desigualdades sociais. Os cidadãos dependem de serviços básicos (educação, saúde, segurança, etc.) que são gravemente prejudicados pela apropriação indevida de fundos públicos e são ignorados quando procuram responsabilizar os governos corruptos. Estes países são também caracterizados pela “falta de independência da imprensa”.

7. Plano de prevenção de riscos de gestão

Tavares (2014) considera o plano de prevenção de riscos de gestão “um instrumento de planeamento no qual se prevê e pondera acontecimentos potencialmente prejudiciais que

poderão ocorrer numa determinada entidade ou organização, indicando-se, em conformidade, as medidas necessárias para eliminar ou, pelo menos, reduzir a sua ocorrência”. O autor acrescenta ainda que o plano de prevenção de riscos “decorre da necessidade de enfrentar possíveis contratemplos, prevendo situações fora da normalidade com vista à obtenção de bons resultados”.

A elaboração do plano de prevenção de riscos de uma entidade ou organização compete a todos que têm responsabilidade na sua gestão, sendo que após a sua aprovação tem de ser cumprido por todos, sendo também objeto de acompanhamento e avaliação pelas autoridades competentes (Tavares, 2014).

Segundo Tavares (2014) o plano de prevenção de riscos deve ter em conta quatro critérios: Caracterização da Entidade; Identificação dos riscos de gestão (riscos gerais ou da instituição); Medidas de prevenção dos riscos e, por fim, Acompanhamento, avaliação e atualização.

No primeiro critério, que corresponde à primeira parte, o órgão máximo de gestão, juntamente com os demais dirigentes, deve refletir sobre a forma de organização existente, indicando com clareza o organograma existente, as várias unidades orgânicas, com as suas missões e responsáveis.

Na segunda parte, na identificação dos riscos e análise dos riscos, os planos devem identificar os riscos comuns da entidade, bem como os riscos específicos de cada área orgânica, pelo que todos os responsáveis tenham de participar ativamente na sua elaboração. O autor mostra-nos a diversidade dos riscos, tanto na sua natureza como no conteúdo, podendo ser, por exemplo:

- Riscos comportamentais;
- Conflito de interesses;
- Falta de qualidade;
- Desvios de dinheiro ou valores;
- Riscos na contratação pública;

- Má gestão;
- Deteriorização dos documentos;
- Riscos de informática.

Após a identificação dos riscos, deve-se ter em atenção o grau de probabilidade da sua ocorrência, ou seja, se é baixa, média ou alta, assim como o grau da gravidade das consequências derivadas da sua ocorrência (Tavares, 2014).

O terceiro critério, são as medidas de prevenção de riscos, e nesta parte o autor identifica os riscos comuns e específicos das várias áreas e unidades orgânicas, sendo que após a análise e avaliação é necessário estabelecer as medidas adequadas de prevenção correspondentes aos riscos analisados e ponderados. Tome-se como exemplo algumas medidas de prevenção de riscos:

- Mecanismos de controlo interno, onde se inclui a segregação de funções;
- Instituição de um gabinete de auditoria interna;
- Definição prévia de critérios gerais e abstratos na concessão de benefícios públicos;
- Colegialidade no procedimento de tomada de determinadas decisões;
- Rotatividade adequada de pessoal;
- Formação de pessoal adequada;
- Declarações sobre conflitos de interesses;
- Definição de critérios para aceitação de ofertas;
- Acompanhamento e supervisão de procedimentos e operações;
- Procedimentos de salvaguarda de base de dados, declarações sobre conflito de interesses.

Por fim, a quarta parte refere-se ao acompanhamento, avaliação e atualização. Tavares (2014) assinala o plano de prevenção de riscos como um instrumento de gestão dinâmico, pelo que deve ter um acompanhamento contínuo da vida da organização a que respeita, tanto nos seus ambientes internos como externos, sendo que este acompanhamento deve ser assegurado, por exemplo, por um gabinete de auditoria interna, sob direção do órgão máximo da gestão da entidade a que respeita. Por isso, é também fundamental a atualização periódica, por exemplo, anualmente.

CONCLUSÃO

1. A boa gestão dos recursos públicos, incluindo a prevenção e o combate à corrupção é um dos principais problemas da democracia. A luta contra a corrupção e a sua prevenção depende essencialmente da transparência do governo. Países onde os governos são mais transparentes e a sociedade é menos desigual revelam menor índice de corrupção e, ao contrário, os países com governos menos transparentes e mais desiguais revelam maior índice de corrupção. Assim concluímos que a boa governação é uma meta difícil de ser plenamente alcançada. No entanto, é importante que se tomem medidas que tenham como objetivo tornar a boa governação uma realidade. Isso inclui para além dos princípios de boa gestão, o respeito pelos valores da democracia, pelo Estado de direito e defesa dos direitos humanos.

2. Na governação, para ser qualificada como boa governação, deve ter como garantida a responsabilidade e a *accountability* das autoridades públicas perante os cidadãos, bem como, a transparência e a ética.

3. Os princípios da justiça, imparcialidade, integridade, igualdade e proporcionalidade também são indissociáveis do princípio da responsabilidade. Todos esses princípios contribuem para o fortalecimento da democracia e para a criação de uma sociedade mais justa, assim como para o processo de desenvolvimento sustentável humano e a promoção da boa governação.

4. Os funcionários e agentes públicos têm um papel relevante na promoção da boa governação. Quando alguém assume funções públicas, assume um compromisso com a sociedade, pelo que deve ter comportamentos socialmente desejados, tornando esse compromisso também um compromisso ético, pois são, em vários sentidos, o símbolo da lei e também uma referência de valores que representam os interesses dos cidadãos.

(Página intencionalmente deixada em branco)

BIBLIOGRAFIA E OUTROS ELEMENTOS DE ESTUDOS

Akutsu, Luiz, e José António Gomes Pinho (2002), “Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo do Brasil”, *Revista de Administração Pública*, (Online), setembro/outubro. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/6461/5045>

Alcântara, Shirley Michelle (2015), *Política nacional de desenvolvimento de pessoal: Uma análise à luz da teoria do novo serviço público, do gerencialismo e do republicanismo*, Dissertação de Mestrado em Administração Pública, Lavras- MG, Universidade Federal de Lavras. Disponível em: http://www.prgg.ufla.br/admpublica/wp-content/uploads/2015/12/DISSERTACAO_Pol%C3%ADtica-Nacional-de-Desenvolvimento-de-Pessoal-uma-an%C3%A1lise-%C3%A0-luz-da-Teoria-do-Novo-Servi%C3%A7o-P%C3%ABlico-do-Gerencialismo-e-do-Republic.pdf

Amaral, Macedo Santos (2007), *Accountability, Governo Local e Democracia: investigação em portais municipais do estado da Bahia*, Dissertação de Mestrado em Administração, Salvador, Universidade Federal da Bahia. Disponível em: http://www.adm.ufba.br/sites/default/files/publicacao/arquivo/marcelo_amaral.pdf

Aragão, Alexandra (2005), “A governância na Constituição Europeia”, *A Constituição Europeia, Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Lucas Pires*, Coimbra, FDUC. Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/21774/1/alexandraaragao-govern%C3%A2ncia%202005.pdf>

Araújo, Joaquim Filipe (2007), “Avaliação da gestão pública: a administração pós burocrática”, *Conferência da UNED*. Disponível em: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/8309>

Benevides, Maria Victoria (1994), “Cidadania e Democracia”, *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (Online), Agosto. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451994000200002&script=sci_abstract&tlng=pt

Benz, Arthur (2006), “Policy-making and accountability in EU multilevel governance, em Arthur Benz e Yannis Ppadooulos, *Governance and Democracy*, Oxon, Routledge.

Carapeto, Carlos, e Fátima Fonseca (2005), *Administração Pública- Modernização, Qualidade e Inovação*, Lisboa, Edições Sílado, Lda.

Cohn-Bendit, Daniel, e Guy Verhofstadt (2013), *Pela Europa – Manifesto por uma Revolução Pós-Nacional na Europa*, Lisboa, Editora Presença.

Comissão da Comunidades Europeias (2001), “Governança Europeia – Um livro Branco”, Bruxelas. Disponível em: <http://www.laicidade.org/wp-content/uploads/2006/09/ue-governanca-2001.pdf>

Comissão Europeia (2016), *A UE em 2015 - Relatório geral sobre a atividade da União Europeia*, Luxemburgo, Serviço das Publicações da União Europeia. Disponível em: <http://publications.europa.eu/documents/2072384/2117292/NAAD16001PTN.pdf/32600158-46c5-4587-b0e1-1966dfe4d064>

Comissão Europeia (2015), *Compreender as políticas da União Europeia: Dez prioridades para a Europa*, Luxemburgo, Serviço das Publicações da União Europeia. Disponível em: <http://www.europedirect-bis.pt/ficheiros/noticias/ficheiros/1451924572prioridades-europa.pdf>

Comunidades Europeias (2003), *Relatório da Comissão sobre a Governança Europeia*, Luxemburgo. Disponível em: http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_rapport_pt.pdf

Costa, Paulo Jorge Nogueira da (2012), *O Tribunal de Contas e a Boa Governança- Contributo para uma reforma do controlo financeiro externo em Portugal*, Dissertação de Doutoramento, Coimbra, FDUC. Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/21154/3/O%20Tribunal%20de%20Contas%20e%20a%20Boa%20Governan%C3%A7a.pdf>

Ferraz, David Alexandre Correia (2008), *A Seleção de Dirigentes Públicos no Contexto da Evolução dos Modelos de Estado e de Administração- Contributo para a definição de uma*

política integrada, Dissertação de Mestrado, Lisboa, ISCTE-IUL. Disponível em: https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/1379/1/DavidFerraz_DISS_29-9-2008.pdf

Ferreira, António Casimiro (2014), *Política e Sociedade – Teoria Social*, Lisboa, Vida Económica- Editorial, SA.

Fonseca, Maria de Fátima de Jesus (2002), *Dos direitos privados às responsabilidades públicas: os novos espaços e papéis do cidadão: mecanismos de envolvimento dos cidadãos nas políticas públicas: um estudo de caso em Lisboa*, Dissertação de mestrado, Lisboa, ISCTE-IUL.

Fontaine, Pascal (2014), *Compreender as políticas da União Europeia: A Europa em 12 lições, Luxemburgo, Serviço das Publicações da União Europeia*. Disponível em: <http://ciedbraganca.ipb.pt/wp/wp-content/uploads/2009/10/A-europa-em-12-li%C3%A7%C3%B5es.pdf>

Gomes, Nanci Fonseca (2010), *A conduta moral na administração pública: um estudo com ocupantes de cargos comissionados*, Dissertação de Doutoramento, São Paulo, Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo. Disponível em: file:///C:/Users/User/Downloads/gomes_do.pdf

International Monetary Fund, *The IMF and Good Governance*. Disponível em: <http://www.imf.org/en/About/Factsheets/The-IMF-and-Good-Governance>, consultado em 28 de Fevereiro de 2017.

Kjaer, Mette Anne (2004), *Governance*, Cambridge, UK, Polity Press.

Kohler-Koch, Beate (1998), “A evolução e transformação da governação europeia”, *Análise Social*, (Online), Disponível em: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1221843963A2kSV6pq8Lg87MI0.pdf>

Liam, Eva (1998), “O défice democrático poderá ser alterado?”, *O Desafio Europeu-Passado, Presente e Futuro*, S. João do Estoril-Cascais, Principia- Publicações Universitárias e Científica.

Marques, Maria Conceição da Costa (2007), “Aplicação dos princípios de governança corporativa ao sector público”, *Revista de Administração Pública Contemporânea*, Abril/Junho.

Martins, Paulo Emílio Matos, e Octavio Penna Pieranti (2006), *Estado e Gestão Pública-Visões do Brasil Contemporâneo*, Rio de Janeiro, Brasil, Editora FGV.

Moreira, José Manuel (1999), *As Cotas com a Ética Empresarial*, Cascais, Principia-Publicações Universitárias e Científicas.

Moreira, José Manuel (2002), *Ética, Democracia e Estado*, Cascais, Principia- Publicações Universitárias e Científicas.

Moreira, José Manuel, e André Azevedo Alves (2010), *Gestão Pública e Teorias das Burocracias: entre a visão clássica da Administração Pública e o novo paradigma da Governação Pública*, Oeiras, INA Editora.

Mota, Ana Carolina Yoshida Irano (2006), *Accountability no Brasil: os cidadãos e os seus meios institucionais de controle dos representantes*, Dissertação de Doutoramento, São Paulo, USP. Disponível em:

<file:///C:/Users/User/Downloads/TESE ANA CAROLINA YOSHIDA HIRANO ANDRAD E MOTA.pdf>

Mota, Arlindo (2005), *Governo Local, Participação e Cidadania*, Lisboa, Nova Veja.

Mozzicafredo, Juan (2002), “*A Responsabilidade e a Cidadania na Administração Pública*”, *Sociologia, Problemas e Práticas*.

Mozzicafredo, Juan, e João Salis Gomes (2001), *Administração e Política*, Oeiras, Celta Editora.

Neto, Hernâni Veloso (2016), *Para quando os princípios efetivos de governança em Portugal*, Instituto de Sociologia da Universidade do Porto. Disponível em: <http://www.barometro.com.pt/2014/10/05/para-quando-principios-efetivos-de-governanca-em-portugal/>, consultado a 16 de Janeiro de 2017.

Neto, Luisa (2014) “O Estado de Direito: autonomia e heteronomia; consenso e determinação; espaço de retórica”, *VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais*, Coimbra, CES.

Nogueira, Manuel Carlos (2016), *Para quando a accountability pública em Portugal?* Disponível em: <https://www.publico.pt/2016/04/17/economia/noticia/para-quando-a-accountability-publica-em-portugal-1729276>

Nunes, António José Avelãs (2013), “O estado regulador e o modelo social europeu”, *Revista brasileira de direito comparado*. Disponível em: <http://www.ablj.org.br/revistas/revista38e39/revista38e39%20ANT%C3%93NIO%20JOS%C3%89%20AVEL%C3%83S%20NUNES%20O%20Estado%20regulador%20e%20o%20modelo%20social%20europeu.pdf>

OCDE (2015), "Is this humanitarian migration crisis different?" *Migration Policy Debates*. Disponível em: <https://www.oecd.org/migration/Is-this-refugee-crisis-different.pdf>

OISC/CPLP (2014), “A contribuição da governança para a melhoria da administração pública e o desenvolvimento nacional, VIII Assembleia Geral da OISC/CPLP, Brasil.

Pinho, José António Gomes de, e Ana Rita Silva Sacramento (2009), “Accountability: quando poderemos traduzi-la para português?” *Revista de Administração Pública*, Novembro/Dezembro.

Pompeu, Gina Vidal Marcílio, e Carlos Levi Costa Pessoa (2012), “O Constitucionalismo e a Crise do Estado Social do século XXI: reflexos em Portugal” *XXI Congresso Nacional do CONPEDI*, Rio de Janeiro, FUNJAB. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=c2e06e9a80370952>

Silva, João Paulo Ventinhas Barroso (2015), *As Fronteiras da União Europeia e as políticas quanto à imigração ilegal*, Working Paper, Lisboa, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Disponível em: http://cedis.fd.unl.pt/wp-content/uploads/2015/11/CEDIS-working-paper_DSD_as-fronteiras-da-UE-e-as-pol%C3%ADticas-quanto-%C3%A0-imigra%C3%A7%C3%A3o-ilegal.pdf

Tavares, José F. F. (2014), *Estudos de Administração e Finanças Públicas*, Coimbra, Edições Almedina.

The World Bank (1992), “Governance and Development”, Washington D.C. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/604951468739447676/pdf/multi-page.pdf>

Transparency Internacional (2016). Disponível em: <https://www.transparency.org/>, consultado em 09 de Maio de 2017.

Tribunal de Contas Europeu (2016), *A governação na Comissão Europeia é um exemplo das melhores práticas?* Relatório Especial, Luxemburgo, Serviço das Publicações da União Europeia. Disponível em: <http://www.eca.europa.eu/pt/Pages/DocItem.aspx?did=38452>

União Europeia (2017). Disponível em: https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_pt, consultado em 09 de Março de 2017.

United Nations Development Programme (1997), *Reconceptualizing Governance*. Disponível em: <http://www.pogar.org/publications/other/undp/governance/reconceptualizing.pdf>, consultado em 28 de Fevereiro de 2017.

United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, *What is Good Governance?* Disponível em: <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>, consultado em 16 de Janeiro de 2017.

Vieira, Jorge Blascoviski (2005), “Estado, sociedade civil e accountability”, Ensaio FEE, Porto Alegre.

Wikipédia (2017). Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/%C3%89tica>, consultado em 11 de Maio de 2017.

World Bank Group. Disponível em: <https://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/AccountabilityGovernance.pdf>, consultado em 07 de Abril de 2017.

(Página intencionalmente deixada em branco)

CURRICULUM VITAE

INFORMAÇÃO PESSOAL Inácia Daeparim Mango Fernandes Sá



📍 Rua João do Nascimento Costa, nº 28, 3ºD, 1900-269 Lisboa (Portugal)

📞 915409198

✉ aikany_fernandes@hotmail.com

Sexo Feminino | Data de nascimento 08/11/1994 | Nacionalidade Portuguesa

EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO

2012–2015 Licenciatura em Sociologia com menor em Relações Internacionais Nível 6 QRQ
Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Coimbra (Portugal)

2015–2017 Mestrado em Administração Pública Nível 7 QRQ
ISCTE-IUL, Lisboa (Portugal)

COMPETÊNCIAS PESSOAIS

Língua materna Português

Outras línguas	COMPREENDER		FALAR		ESCREVER	
	Compreensão oral	Leitura	Interação oral	Produção oral		
Inglês	B1		B1	B1	B1	B1

Níveis: A1 e A2: Utilizador básico - B1 e B2: Utilizador independente - C1 e C2:

Utilizador avançado Quadro Europeu Comum de Referência para as Línguas