

Integridade na Gestão Municipal: 10 Mandamentos

por

André Corrêa d’Almeida, Ph.D., M.Sc.

Adjunct Professor na Universidade de Columbia, Nova Iorque | Fundador e Presidente da Direção da Associação All4Integrity
andre.dalmeida@columbia.edu | andre.dalmeida@all4integrity.org

Escrevo este texto a partir de Nova Iorque, onde vivo, inspirado no passado dia 16 de dezembro que passei em Lisboa. Foi um dia que me ajudou a fortalecer a esperança e convicção de que, se nos mobilizarmos e criarmos as ferramentas necessárias, todas elas atualmente exequíveis, podemos tornar Portugal numa referência internacional no que se refere ao combate à corrupção e promoção de uma cultura de integridade, por muito inverosímil que tal ainda possa parecer.

Mas o que de positivo aconteceu neste dia de dezembro, ao nível do combate à corrupção, quando as ondas dos dias nos afogam com marés contrárias? De manhã, pude testemunhar, enquanto um dos oradores convidados na sessão de formação “[Ética, Integridade e Prevenção da Corrupção](#)”, a mobilização da maior autarquia do país, a de Lisboa, em torno da promoção de uma cultura de integridade na gestão municipal a partir das estruturas internas. Ao início da tarde, e com a equipa [Tech4Integrity](#) da nossa Associação [All4Integrity](#), foi tempo de discutir e projetar novas soluções tecnológicas de acesso aberto, facilitadoras da participação cívica e do escrutínio público. Ao início da tarde, presidi à [Cerimónia Final](#) do Prémio Tágides, que teve lugar na Fundação Oriente, onde foram premiadas pessoas que ao longo do último ano inspiraram a sociedade portuguesa na luta contra a corrupção. Como poderia não sentir a esperança e a convicção reforçadas!

Já no ano passado, na sequência das eleições autárquicas, escrevi uma “[Carta Aberta aos 117 novos Presidentes de Câmara sobre integridade na gestão municipal](#)” embora não tenha explicado como, na prática, podem e devem os 308 municípios nacionais conceber e implementar sistemas de gestão mais transparentes e íntegros. Ainda que se possam decompor em dezenas ou centenas de outros componentes de um plano de ação, os 10 “mandamentos” apresentados resumidamente neste artigo, constituem a base de um *roadmap* para a inovação na gestão municipal. A ordem de apresentação (1 a 10) tem em si implícita uma sequência lógica de implementação prática. Sobre inovação nas administrações locais, onde a problemática das ineficiências, burocracias, faltas de transparência, informalidades, défices de controlo, etc., se inserem, recomendo também a leitura do nosso mais recente livro “[Smarter Cities Portugal: Innovation Incubators and Public Entrepreneurs in Times of Decentralization](#)”.

1. Lidera e Define Prioridades

No livro “[Smarter New York City: How City Agencies Innovate](#)” e no shorfilm “[Crisis Innovation](#)” que lhe seguiu, ambas criações minhas, ficou demonstrado e quantificado o papel absolutamente crucial que as lideranças desempenham na fase de definição de agendas de mudança em processos de inovação municipal.

Qualquer líder municipal enfrenta constantemente uma grande quantidade de dilemas públicos e *trade-offs* que tem de gerir. Promover a participação dos seus residentes, bem como a integridade e transparência na sua gestão, deve ser a prioridade #1 em Portugal para os responsáveis municipais. Quando se estima que em termos de percentagem do PIB os níveis anuais da

corrupção em Portugal (~10%) sejam o dobro do que se passa a nível global (~5%), não pode existir nenhum líder municipal que não eleja a principal causa da pobreza em Portugal – a corrupção – como uma prioridade programática e de atuação.

2. Constitui uma Equipa Interna Especializada e Identifica Fatores de Risco

Se Portugal beneficiasse de um sistema judicial eficiente, que não alimentasse o sentimento de impunidade dos que mais prevaricam, poder-se-ia advogar que a eficácia dos mecanismos de punição pelo incumprimento da lei fosse por si só uma boa forma de dissuadir comportamentos desviantes e, por conseguinte, de combater a corrupção. Infelizmente, o cartel político montado ao longo de décadas em torno do sistema judicial parece sugerir o oposto -- que o crime compensa. Mas mesmo que o crime não compensasse, esta eficácia só se referiria a infrações da lei e não a comportamentos que, não sendo ilegais, se querem também desencorajar por não serem éticos e por não serem socialmente aceitáveis (ex. faltas de transparência, conflitos de interesse, portas giratórias, nepotismo, etc.).

Assim sendo, impõem-se dar prioridade à prevenção! Depois de definidas as prioridades, o líder municipal tem de promover a definição de uma matriz de fatores de risco para cada departamento, direção, vereação e organização num todo. Serão centenas de fatores de risco, não dezenas. Esta matriz de níveis múltiplos tem de ser desenvolvida por uma equipa municipal especializada, constituída para o efeito, e com o apoio de consultores externos independentes, selecionados de forma transparente. Após definidos os fatores de risco, que deve ser feito de forma aberta e participada com membros da Assembleia Municipal, funcionários da autarquia, municípios, empresas locais, academia, entre outros interessados, deve-se proceder à quantificação da *baseline* para cada um deles; isto é, os valores de partida para cada fator de risco.

Teoricamente os Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, previstos no artigo 6.º do Regime Geral de Prevenção da Corrupção (RGPC), vão ao encontro desta ideia de matriz de risco, no entanto, infelizmente, não se preveem ser participativos.

Para câmaras municipais mais pequenas, eventualmente com menores recursos, e/ou adjacentes, proponho três caminhos alternativos à ideia de uma equipa municipal própria: (i) parcerias intermunicipais diretas, (ii) parcerias intermunicipais promovidas pela Associação Nacional de Municípios ou outro organismo regional agregador, e (iii) pedido de apoio a organizações da sociedade civil capacitadas para o facultar. Qualquer um dos caminhos pode permitir a criação de uma matriz de trabalho comum ajustável a circunstâncias, necessidades e realidades mais locais.

3. Define Estratégias de Mitigação de Risco, Monitorização e Avaliação

A mesma equipa, e também com o apoio de consultores independentes, tem de fazer, para cada fator de risco, pelo menos, três coisas. Primeiro, definir métricas e metodologias de acompanhamento e avaliação. Segundo, desenvolver um sistema de comunicação e reporte interno, extensível a todos os níveis da gestão municipal. Terceiro, promover, por via desse sistema de comunicação, diálogos, partilhas de experiência e, principalmente, a adoção, de facto, de novas formas de atuação, ou ferramentas, por forma a mitigar cada risco identificado.

Este sistema de monitorização e avaliação deve contemplar auditorias anuais à adoção (ou não) das medidas de mitigação dos riscos recomendadas e devem incluir a participação ativa de

auditores externos independentes. Este mandamento complementa o previsto no artigo 6.º e desenvolve o previsto no artigo 10.º, ambos do RGPC.

4. Promove a Formação Profissional e a Literacia Anticorrupção

A definição da matriz de fatores de risco e o consequente sistema de monitorização e avaliação são excelentes pontos de partida para a definição de um programa municipal de literacia anticorrupção. Este programa deve ter pelo menos quatro segmentos alvo: lideranças (presidente, vereadores e diretores), trabalhadores e colaboradores, empresas municipais, sociedade civil local.

Este programa de formação anual e contínuo ao longo da carreira deve contemplar não só sessões presenciais, mas também treino *online* customizado e obrigatório. Ainda que o artigo 9.º do RGPC não seja audaz o suficientemente para o tornar obrigatório, este mandamento vai para além da formação e certificação.

Porque, por princípio, deve envolver todos os trabalhadores a tempo inteiro e a tempo parcial, estes programas de formação podem e devem ser uma oportunidade para enriquecer as carreiras, se não com aumentos salariais, com o desenvolvimento do sentido de missão, de uma ética de compromisso pessoal em que se reiterem regras, códigos de conduta coletivamente definidos (por exemplo, tornar obrigatória a publicação na *internet* de autorizações de acumulações de funções), responsabilidades e direitos (também publicados na *internet*, por exemplo) e uma cultura de decisão em equipa (não por indivíduos isoladamente). A rotatividade de funções deve ser instituída e encorajada por forma a permitir novos desafios, experiências e aprendizagens aos funcionários, mas também mitigarem-se riscos resultantes de vícios acumulados ao longo de largos períodos nas mesmas posições de maior ou menor influência. Esta rotatividade pode ser orientada pelos princípios do sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP), os quais devem ser potenciados para estenderem ao limite do legalmente possível a transparência dos procedimentos e decisões.

5. Formaliza Canais de Denúncia e Proteção do Denunciante

A conceção e implementação de canais internos de denúncia é legalmente exigida a autarquias locais que tenham 10 mil ou mais habitantes ([Lei nº 93/2021](#) de 20 de dezembro). Os cerca de 40% dos municípios que ficam fora deste limiar de obrigatoriedade devem criar e promover, junto dos seus funcionários, a existência de canais de denuncia externos à autarquia.

6. Desenvolve a Literacia Anticorrupção no Ensino Escolar

As Autarquias Locais gerem uma rede escolar muito significativa e é ao nível do ensino e da formação de novas consciências que mudanças estruturais de comportamento pro-integridade podem ser esperadas. Por exemplo, o [Programa RedEscolas Anticorrupção](#) da Associação All4Integrity oferece um programa de literacia anticorrupção customizado para cada contexto escolar. Seja o programa da All4Integrity, ou outro, o que importa é que adolescentes e jovens se familiarizem com os conceitos (anti)corrupção, conheçam e se relacionem com os atores públicos locais e nacionais, se consciencializem do impacto local e nacional do fenómeno da corrupção e crimes conexos, e se empoderem para atuar através da metodologia do projeto em prol da eficiência, transparência e responsabilização.

7. Contribui Ativamente para a Regulamentação do Lobbying

Num estudo recentemente publicado pela Fundação Francisco Manuel dos Santos sobre [os grupos de interesse no sistema político](#), Marco Lisi, o seu coordenador, advoga por uma maior regulamentação do lóbi. Ele refere-se “à opacidade das práticas de lóbi junto dos decisores políticos”, ao predomínio de “interações informais na arena institucional” e ao “conflito de interesses”.

O facto da regulação do lóbi continuar a ser muito deficiente ao nível da Assembleia da República, constitui uma oportunidade para as Autarquias Locais se distinguirem pela positiva e serem elas próprias indutoras de inovação a nível nacional. Numa época em que tanto se fala e promove a ideia de ‘*smarter cities*’, este é um tema em que as jurisdições locais se podem tornar mais inteligentes que a nacional e, assim, promover um *race to the top*.

Quando em 2017 o ex-Presidente Donald Trump anunciou a retirada dos EUA do [Acordo de Paris](#), que só se viria a concretizar em 2020, mais de 450 *mayors* americanos afirmaram o seu compromisso em adotar e honrar os objetivos do acordo. De forma semelhante, as cidades em Portugal podem e devem assumir um papel muito maior na inovação do setor público nacional: *lead the way bottom up*. Este “*way*” pode e deve ser orientado pelo novo sistema de monitorização e avaliação. Não se espere pelo D. Sebastião Administração Central!

8. Colabora e Co-investe em Tech4Integrity para a Contratação Pública

É inconcebível que no final do segundo quartel do século XXI sejam tão rudimentares os instrumentos tecnológicos existentes para supervisionar a contratação pública. Claro que só num sistema público de natureza iminentemente extrativista - em que uma elite política se autossustenta e legitima através da excessiva cobrança de impostos, de portas giratórias, conflito de interesses, nepotismo e tráfico de influências -, se percebe o porquê do tremendo sub-investimento em *tech4integrity*. Por que haveria de se esperar que aquele que tem de ser regulado se autorregule?

Este tema vem mesmo a propósito do último parágrafo do ponto anterior. Os líderes municipais têm de influenciar as políticas nacionais de forma mais assumida e empoderada. Por exemplo, iniciativas de “*open data*” mais inteligentes e utilizáveis, a começar por definir públicos-alvo e abandonar a ideia “*build it and they will come*”, ou versões mais avançadas de uma boa ideia, mas que se ficou pela versão 1.0 – o Base.Gov. Também aqui o novo sistema de monitorização e avaliação pode e deve servir para priorizar novos *upgrades* do Base.Gov. Exige-se, claro, neste mandamento em particular, a participação ativa da Associação Nacional de Municípios Portugueses, a Associação de Trabalhadores da Administração Local, a Associação Nacional de Assembleias Municipais, a Associação Nacional de Freguesias, a Associação de Estudos de Direitos Regional e Locais, entre outras que defendam os interesses locais. Potenciemos, para este efeito, a cobertura legal que o artigo 16.º do RGPC já concede!

9. Implementa Freios, Contrapesos e Fiscalização, e Evita o Equívoco do Fator “Confiança”

Subjacente aos oito “mandamentos” anteriores está o enfoque em mecanismos de controlo da atuação das pessoas. É nestes mecanismos de controlo que a ideia de ‘confiança’ se deve alicerçar e não na falácia da confiança interpessoal. Como esta tanto pode ser positiva como dar para a asneira, sob o ponto de vista institucional, o melhor é não depositar nela demasiadas expectativas. Para o bom funcionamento das instituições é muito mais determinante que se confie (i) na clareza das leis, regras, regulamentos e boas práticas, (ii) nos mecanismos de fiscalização dessas leis,

regras, regulamentos e boa práticas e (iii) nos mecanismos de penalização pelo não cumprimento dessas leis, regras, regulamentos e boa práticas, do que nas relações interpessoais.

A confiança que se deve priorizar, sem detrimento dos maiores ou menores graus de confiança que colegas possam desenvolver entre si, é nas (i) leis/regras, (ii) formas de as fiscalizar e (iii) formas de penalizar o seu não cumprimento.

Assim se percebe o erro, ou miopia, de quem argumenta que existe um excesso de leis anticorrupção em Portugal. O texto legal, isto é, se a lei existe ou não (ex: RGPC ou Lei das Autarquias Locais), é apenas uma de três partes necessárias para o bom funcionamento da mesma. As outras duas, em estado deplorável no atual contexto institucional em Portugal são ii) e iii) mencionados no parágrafo anterior.

10. Aposta na Comunicação, Responsabilização e numa Cultura de Governação Aberta e Inclusiva

Ainda que este 10º mandamento seja o corolário dos nove anteriores, importa realçar três ideias fundamentais para a integridade da gestão municipal. Primeiro, “integridade” é um caminho, uma aspiração, nunca se lá chega totalmente, vai-se chegando. No entanto, este caminho, se adotado (ver mandamento #1), e se monitorizado e avaliado (ver mandamento #3), permite documentar e relatar histórias quer de sucesso quer de esforços para se melhorar. Só se ganha (ex. prestígio, percepção de honestidade, novas parcerias, etc.) com esta capacidade de comunicar abertamente com base em dados (*analytics*) e factos sobre como o caminho coletivo decorre. Mesmo que os resultados fiquem aquém do esperado ganha-se a capacidade e oportunidade de aprender, definir novas metas e das lideranças se comprometerem com formas mais inovativas de se proceder. Promove-se mais uma vez o *race to the top*.

Segundo, esta comunicação, que deve ter uma componente interna e externa, promove, para benefício de todos (exceto para os prevaricadores), a sociabilização de uma nova norma de responsabilização (*accountability*) capaz de lançar o descrédito sobre corruptos ativos e passivos, que antes de (eventualmente) serem detetados pela justiça são sinalizados por colegas, amigos e familiares. Uma responsabilização cívica, política e operacional na gestão municipal que cada vez mais municípios e outros *stakeholders* exigem.

Terceiro, e na sequência, promove-se a famigerada confiança nas instituições públicas, em geral, e municipais, em particular, por via da uma transparência indutora do sentido de participação cívica a que lhe gosto de chamar ‘reciprocidade cívica’.

Podemos tornar Portugal numa referência internacional no que se refere ao combate à corrupção, à promoção da eficiência, transparência, responsabilização e da cultura de integridade, por muito inverosímil que tal possa parecer atualmente.

*Agradeço a Patrick Simões, Cristina Neto de Carvalho, Ângela Malheiro, João Gata e André Abranches os múltiplos comentários e sugestões que deles recolhi e que muito beneficiaram a versão final deste texto. Muito obrigado!