



Pelouro da Transparência e Prevenção da Corrupção

ESTRATÉGIA PARA A TRANSPARÊNCIA E PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO NA CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA

Resumo das intervenções no debate sobre
‘Como concretizar a Transparência e
Prevenção da Corrupção na Câmara
Municipal de Lisboa?’

FICHA TÉCNICA

Relatório elaborado pela Equipa da Transparência e Prevenção da Corrupção do Gabinete da Vereadora Joana Almeida:

- Carla Sancho
- Inês Simões
- Sandra Godinho

Este relatório é o resumo das intervenções, em discurso direto, do debate promovido pela Câmara Municipal de Lisboa, no dia 12 de dezembro de 2022, no Teatro Aberto, sobre o tema ‘Como concretizar a Transparência e Prevenção da Corrupção na Câmara Municipal de Lisboa?’

Versão n.º:	1/2023
Data:	2023-04-27
Revisto por:	Oradores: André Corrêa d'Almeida Conceição Zagalo Karina Carvalho Patrick Pitta Simões Moderador: Sérgio Pratas CML: António Vale Henrique Galado
Aprovado por:	Joana Almeida

ORADORES



André Corrêa d'Almeida licenciou-se em economia na Universidade Nova de Lisboa e doutorou-se em 'Public Affairs' na Universidade do Colorado Denver (EUA). Foi cofundador do Observatório da Imigração e representante no Conselho Superior de Estatística do Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas. Atualmente é professor adjunto na *School of International and Public Affairs* e *Graduate School of Architecture, Planning and Preservation* da *Columbia University* e diretor adjunto do mestrado de Administração Pública em Práticas de Desenvolvimento, da mesma universidade. É o fundador e presidente da [ARCx-Applied Research for Change](#) e da Associação anticorrupção [All4Integrity](#) bem como [Lead Inventor](#) na *Columbia Technology Ventures*. Foi *Senior Advisor* do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e da *New York Academy of Sciences*. Atualmente colabora com os Municípios do Rio de Janeiro, Niterói, Lisboa e vários departamentos da administração da cidade de Nova Iorque. Tem vários livros publicados na área da inovação no setor público, o mais recente dos quais [Smarter Cities Portugal: Innovation Incubators and Public Entrepreneurs in Times of Decentralization](#).



Conceição Zagalo é membro-fundador do GRACE - Empresas Responsáveis e atual Presidente do Conselho Consultivo, após ter presidido à Direção e à Assembleia Geral. Começou a sua carreira em 1973, na Companhia IBM Portuguesa, e mais tarde liderou a Divisão de Marketing, Comunicações e Cidadania, integrando o Conselho Diretivo da empresa. Foi Presidente da Assembleia-Geral da Associação Portuguesa de Comunicação de Empresa, a cujo Conselho Consultivo preside atualmente. É Presidente da Assembleia Geral da Associação CAIS e da Sociedade Velha Filarmónica Riachense. Foi, também, a grande responsável pelo lançamento do PWLC, Portugal Women Leadership Council. Dedicar os seus dias à gestão associativa, a atividades docentes, à consultoria em organizações do terceiro setor, às causas, aos temas de género, ao empreendedorismo social, entre outras atividades. Desde 2010 Conceição Zagalo tem realizado diversas missões de cooperação no Vietname, em Moçambique e em 6 ilhas do arquipélago de Cabo Verde. Das diversas distinções recebidas ao longo da sua vida, releva a que lhe foi atribuída pela Amnistia Internacional, juntamente com outras vinte e cinco mulheres em todo o mundo, pela sua especial dedicação às causas sociais.



Karina Carvalho, é licenciada em Sociologia pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, é pós-graduada em Migrações, Inter-Etnicidades e Transnacionalismo pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, frequentando atualmente o Mestrado em Estudos Africanos do ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa. Em 2017 obteve a certificação *Business Compliance & Ethics Professional (International)*. Atualmente, é diretora executiva da Transparência Internacional Portugal, Capítulo Português da *Transparency International (TI)*, coligação mundial de ONGs anticorrupção, onde também exerce funções no *Membership Accreditation Committee*. Na TI Portugal lidera a estratégia de advocacia e o desenvolvimento de projetos e ferramentas de mobilização e monitorização cívicas, em diferentes áreas relacionadas com o combate à corrupção e a promoção da integridade nos setores público e privado. Nos últimos seis anos, coordenou iniciativas nos domínios da contratação pública e boa gestão dos fundos públicos, anti branqueamento de capitais, recuperação de ativos, regulamentação do lobby e conflitos de interesses, *whistleblowing*, anti suborno e integridade corporativa, acesso à informação e dados abertos, ou integridade no desporto. Antes de integrar o universo TI, trabalhou como especialista na área da gestão de recursos humanos e do capital humano, e foi consultora em projetos de capacitação organizacional para empresas e ONGs em Portugal e Angola.



Patrick Pitta Simões, é doutorando em Direito e Segurança, pela Nova *School of Law*; mestre em Auditoria, pelo Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa; pós-graduado em diferentes áreas do Direito Público e licenciado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. É, também, licenciado em Geografia e Planeamento Regional pela Nova FCSH. É auditor do Instituto Politécnico de Lisboa e árbitro em matérias do Direito Administrativo e Laboral. É formador certificado e autor nas áreas de *Compliance* e Deontologia Profissional. É professor convidado em cursos de pós-graduações. Investigador no Centro de Investigação e Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade (CEDIS). É membro do Observatório de Economia e Gestão da Fraude e membro do Gabinete de Estudos da Associação dos Trabalhadores da Administração Local (ATAM), responsável científico pelas matérias anticorrupção. Colabora com a Comissão Técnica (CT213), da Associação Portuguesa da Qualidade, na tradução da norma ISO 37002:2022 – *Whistleblowing Management Systems Guidelines*. Participou em maio de 2022, como

investigador do CEDIS, na visita de avaliação a Portugal pela equipa de avaliadores do Grupo de Trabalho sobre Corrupção nas Transações Comerciais Internacionais (*Working Group on Bribery – WGB*) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), no painel 6 e 16, referente, respetivamente, ao *Accounting and auditing* e ao *Whistleblower reporting and protection*.

MODERADOR



Sérgio Manuel Pratas, licenciado em Direito, Mestre em Administração e Políticas Públicas e Doutoramento em Sociologia. É autor de obras nas áreas da transparência do Estado, Direito da Função Pública e Economia Social. Foi administrador nas empresas Valorsul, LouresParque e GESLOURES e é, atualmente, Secretário da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA), entidade administrativa independente que funciona junto da Assembleia da República. Paralelamente, ocupa o cargo de Presidente do Conselho Jurisdicional da Confederação Portuguesa das Coletividades de Cultura, Recreio

e Desporto.

CICLO DE FORMAÇÃO EM ÉTICA, INTEGRIDADE E PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO

DEBATE – COMO CONCRETIZAR A TRANSPARÊNCIA E PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO?

Abertura pelo Presidente da Câmara Municipal de Lisboa, Eng. Carlos Moedas



Os casos de corrupção que existem na Administração Pública vêm demonstrar aquilo que sempre disse, como político, que é a permeabilidade que temos hoje nas instituições à corrupção. Estes escândalos têm minado a nossa democracia e criado uma crise profunda na ética da política, o que tem abalado a confiança dos cidadãos e motivado o seu conseqüente afastamento. Vejam as estatísticas, em que, apenas, 40% dos portugueses confiam no governo, 21%, apenas, confia nos partidos políticos e 54% na Administração Pública. A confiança dos cidadãos nos elementos que constituem o nosso regime está abalada. E a confiança é a base e o fundamento das nossas democracias representativas.

Para mim, a primeira coisa a fazer para se ter ética na política é cumprir os programas eleitorais. Uma das coisas que aprendi quando vivi nos Estados Unidos foi que a ética depende de regras e que as regras devem estar escritas. E foi por isso que lançámos o Código de Ética e Conduta do Município de Lisboa, porque tinha de estar escrito para poder ser cumprido. Em segundo lugar, precisamos de mais transparência e, por isso, foi tão importante lançarmos o portal da transparência e o canal de denúncias da Câmara Municipal de Lisboa (CML).

Pela primeira vez uma vereadora tem o pelouro anticorrupção e, entre outras coisas, irá criar o departamento anticorrupção e transparência da CML. Este departamento é importantíssimo para o nosso futuro, para atuarmos na prevenção e sermos um exemplo em termos nacionais e internacionais.

Numa entrevista do Professor André Correia d'Almeida, aqui presente neste debate, pode-se ler que o custo da corrupção em Portugal pode chegar a 10% do PIB, o que corresponde a 20.000 milhões. Este número é 20 vezes o orçamento desta Câmara Municipal. Este é o custo da corrupção em Portugal.

Queremos, realmente, liderar pelo exemplo e precaver pelo exemplo, e apoiar os outros também a dar o exemplo.

Mensagem de abertura da Vereadora dos pelouros do Urbanismo, Transparência e Combate à Corrupção da Câmara Municipal de Lisboa, Eng.ª Joana Almeida



Este evento surge no quadro da elaboração da Estratégia Municipal da Transparência e Prevenção da Corrupção que estamos a desenvolver e marca o início de um ciclo de formação em ética e integridade para todos os dirigentes e trabalhadores. Esta estratégia está organizada em três grandes eixos, as pessoas, a organização e a cidade e assenta numa lógica de trabalho de dentro para fora.

Que objetivos temos em relação às pessoas?

Promover uma cultura de ética e inovação, implementar práticas de gestão pública transparentes e colaborativas, implementar mecanismos de meritocracia e de incentivos.

E para a organização?

Implementar uma cultura de melhoria contínua, promover a adoção de mecanismos de planeamento, controlo, gestão de riscos e prestação de contas, potencializar a gestão de dados internos e, ainda, desenvolver a comunicação interna e a gestão do conhecimento.

E para a cidade?

Disponibilizar serviços rápidos e transparentes, facilitar o acesso à informação e reutilização de dados, estabelecer uma comunicação clara e uniforme com o Cidadão e, ainda, impulsionar a ética na relação com organizações públicas e privadas.

Estes objetivos são o mote para este painel de convidados, para nos ajudarem a concretizar esta estratégia, com medidas e soluções concretas para passarmos à ação.

Assinalamos a entrada num novo ciclo, com maior transparência e responsabilidade no que fazemos, maior participação e envolvimento de todos nas políticas municipais, com enorme sentido do que representamos e do porquê de estarmos aqui - Servir a Cidade e servir o Cidadão.

Início do debate, pelo moderador, Dr. Sérgio Pratas

‘É de valorizar e felicitar o Município de Lisboa por esta iniciativa que é, efetivamente, uma iniciativa extraordinária e pioneira, que vai à frente, que não reage aos problemas e que procura, de alguma forma, antecipar para evitar que o problema ganhe proporções, ou ganhe as dimensões, que por vezes tem vindo a ganhar noutras organizações. O grande desafio é construir um caminho que tenha efetivamente impacto do ponto de vista da transformação, que transforme o funcionamento, que transforme a organização, que transforme a forma de estar, não só no município de Lisboa, mas no país e na nossa democracia.



Neste debate vamos discutir o problema, as causas do problema, as consequências do problema e depois como intervir no problema. Iniciamos com questões relacionadas com a corrupção e, posteriormente, com questões sobre a transparência.’

‘O que é a corrupção? Será que quando falamos de corrupção, a percepção que os cidadãos têm sobre o que é, e não é, corrupção é exatamente igual à percepção que têm, por exemplo, os políticos?’

Intervenção do Professor André Corrêa d'Almeida

Existem muitas limitações na definição de ‘corrupção’ na luta contra a corrupção. Uma das definições que é utilizada para definir corrupção está relacionada com as percepções. Mas existem muitas definições de corrupção e quase todas elas pouco úteis no sentido prático como a seguir se demonstra. Sobre o ponto de vista académico e filosófico entende-se como corrupção a utilização para fins privados de bens públicos. Sob o ponto de vista jurídico entende-se por corrupção uma violação da lei que consubstancie o tema corrupção. Sob o ponto de vista neuropsicológico surge a questão da percepção. Depois, também, temos a conceção de corrupção ‘popular’ e que está relacionada com um grande suborno praticado pelos donos de tudo isto. Portanto, é algo que só alguém muito poderoso faz. Existe, ainda, a conceção sobre o ponto de vista judicial que considera que só é corrupção se transitado em julgado, independentemente de tudo o que possa ter

acontecido, se não transita em julgado não é corrupção. Portanto, a conclusão que se tira é que quanto mais procurarmos definir corrupção mais comportamentos de risco e mais casos deixamos de fora. No limite, num país sem regras não há corrupção porque não existe uma violação da lei. Conclui-se, assim, que é complicado definir corrupção, até sob o ponto de vista jurídico pois deixa de fora o espaço ético, que é aquele espaço que nós queremos que vá para além da lei. Por este motivo é que existem situações de conflitos de interesse e de portas giratórias, que são permitidas e que não se enquadram em nenhuma definição de corrupção. Termino fazendo uma ponte com as palavras do senhor Presidente, que considero absolutamente centrais, que se prende com a ‘regra’. Este foi um dos temas que abordei numa entrevista recente, na CNN, a tensão que existe entre os afetos e a regra.

‘Quais poderão ser as principais causas deste problema da corrupção? O que é que está na origem de situações e casos de corrupção? Quais são as suas consequências? O que é que isto representa?’

**Intervenção do
Dr. Patrick Pitta Simões**

Como já foi abordado uma das dificuldades está na definição de corrupção. Quando não temos a perceção do que é muitas vezes cometemos erros, que até podem gerar situações danosas, mas sem termos a perceção de que estamos a cometer uma irregularidade, por exemplo, quando solicitamos um favor. Existe a necessidade de se esclarecerem determinados comportamentos, pois de outra forma, o que as pessoas têm é uma perceção e uma ideia errada da causa. ‘Se eu tenho a perceção que o país é desta forma, intitulo todos da mesma maneira’ e isto pode ser errado. A falta desta definição cabal e esclarecedora, é assim, uma das causas. A pessoa que desconhece pode ter a dificuldade de saber agir corretamente e, daí, a importância de existirem códigos de ética e conduta e que estes sejam, efetivamente, divulgados. Poderá haver, ainda, falta destes instrumentos nas organizações, o que é uma causa para estes comportamentos, seja porque as pessoas sentem impunidade, seja porque não há nenhuma punição legal ou porque têm total desconhecimento. Por outro lado, outra das causas é, de certa maneira, a educação, ou neste caso, a falta de educação sobre este tema. Seja através de programas educativos desde tenra idade, seja a nível do ensino superior, seja no contexto de formação. A formação dos trabalhadores é, assim, extremamente importante e deverá ser cíclica e inclusiva, que inclua o cuidado de formar pessoas com alguma incapacidade.

A falta desta formação cíclica fomenta a falta de reflexão sobre o fenómeno. E por último, as desigualdades sociais. Enquanto tivermos desigualdades sociais haverá maior tendência para ocorrerem casos ou situações de corrupção, já diz o ditado a ‘ocasião faz o ladrão’ e a ‘necessidade aguça o engenho’. De certa maneira, também, a fragilidade dos sistemas. Se os sistemas de controlo interno não forem robustos, se não forem eficazes, podem permitir que as pessoas beneficiem de determinados comportamentos corruptivos. De certa maneira, há uma cultura enraizada de ‘só não faz quem não tem a possibilidade de fazer’. Há, então, uma necessidade de educação e de formação como sendo a chave para ultrapassar este fenómeno, sendo a sua falta a essência das causas. Quanto às consequências, elas estão elencadas na Estratégia Nacional Anticorrupção de onde se retira que a corrupção anula a justiça, anula o sentimento de credibilidade ou de confiança nas instituições, diminui o tempo de permanência de pessoas íntegras nas organizações onde ocorrem irregularidades ou situações de corrupção e, também, inviabiliza, de certa maneira, a democracia, o escrutínio e a transparência.

O que é que podemos fazer, pensando na corrupção e na prevenção da corrupção, no contexto municipal?

**Intervenção da
Dr.ª Karina Carvalho**

Uma das coisas que a ‘Transparência Internacional Portugal’ (TI Portugal) defende é que a corrupção tem de sair do papel. Na intervenção do professor André Correia d’Almeida foi notória a dificuldade de definir corrupção. A definição que usamos na TI é *‘the abuse of entrusted power for private gain’*, o abuso de poder que nos foi confiado para ganho privado. Esta definição introduz a dicotomia entre ética e integridade como sendo conceitos distintos. Atualmente, em Portugal existem mecanismos robustos para combater a corrupção, a Estratégia Nacional e o Regime Geral de Prevenção da Corrupção, no entanto, eles não cumprirão os seus objetivos se não se materializarem. Existe, também, uma recomendação do conselho da OCDE sobre integridade pública onde se pode ler que as abordagens tradicionais baseadas na criação de mais regras, de conformidade mais rigorosa e cumprimento mais rígido têm eficácia limitada e que é preciso uma resposta estratégica e sustentada à corrupção e à integridade pública. E, é por isso, que é, extremamente, relevante o Município de Lisboa ter decidido ter este pelouro da Transparência e do combate à corrupção e estar agora a criar um departamento e instrumentos que permitam materializar essa política pública. Na minha

opinião, a primeira coisa para se conseguir uma ação consequente no combate e prevenção da corrupção, na promoção da transparência e na promoção da integridade é ter lideranças audazes. Temos de ter líderes que se comprometam, efetivamente, com o combate à corrupção, efetivamente, com a promoção da transparência e, efetivamente, com a promoção de integridade. Tem que existir essa vontade política para que a política pública se materialize. A título de sugestão, foi realizado um estudo pela TI Portugal, em 2014, chamado *'local integrity system assessment'* que, na verdade, foi uma avaliação ao sistema local de integridade. Esse estudo foi desenvolvido pelo professor Luiz de Sousa, que é professor no ICS e pelo investigador Nuno Ferreira da Cruz, que é nosso membro na *'London school of economics'* e especialista na área da integridade no poder local. Daí resultaram recomendações, com base em boas práticas reconhecidas internacionalmente, para apoio ao desenvolvimento de planos da ação destinados, exatamente, a reforçar a integridade ao nível local. Entre elas, o envolvimento ativo de *stakeholders* locais, as juntas de freguesia, as organizações da sociedade civil, as associações de moradores, os grupos de comerciantes, etc. Todos têm de ser envolvidos quando estamos a falar de transparência, de integridade e de combate à corrupção. Deste estudo resulta, também, que um dos primeiros passos, para promover a transparência e integridade num município é que se efetue um diagnóstico rigoroso de necessidades baseado em evidências e dados, identificando boas práticas.

Intervenção da Dr.ª Conceição Zagalo

Não me tendo como especialista na matéria, mas sendo certo que o tema corrupção muito me interessa e preocupa, importa referir que é nas pessoas que tudo começa. E quando falo em pessoas, refiro-me à primeira pessoa do singular. É por mim, por cada pessoa, que passa a criação de uma cultura de combate à corrupção, a cada um cabendo encarar o tema como uma questão de *compliance*. 'Quem sou eu?' Que atitude tenho eu perante a vida? Em que medida é que eu quero ser transparente, e atenção que transparência não significa necessariamente nudez. Eu não tenho de pôr a minha privacidade em causa para poder ter um comportamento de que me orgulhe e de ter uma noção clara sobre o que está certo e o que não está certo, e sobretudo, uma noção muito precisa sobre a fronteira do respeito. O seu respeito por mim, Sérgio, está na fronteira do meu respeito por si, portanto, os dois temos o nosso papel a desempenhar e o nosso trabalho para desenvolver, os dois temos as nossas convicções para levar por diante, mas eu não preciso de o pisar e, em bom rigor, dispenso que o Sérgio me pise a mim também.

Portanto, complementarmente com o seu *Know How*, com a minha maturidade, com a sua especialização, levar por diante um processo de que ambos nos orgulhemos nesta sociedade que ambos queremos que seja justa, igualitária e honestamente vivida por todos. Eu tenho o privilégio de ao longo desta minha vida, que poderá ter ainda uns bons anos pela frente, eu tenho imensas coisas por fazer e espero conseguir concretizá-las, também com base na experiência colhida na grande Casa onde tive o privilégio de encetar a minha atividade profissional e onde tantas boas lições eu colhi. Mas foi na família, numa grande família, que dei os primeiros passos na absorção de conceitos como certo e errado, justo ou injusto, rigoroso ou indulgente. E quanto mais avanço na vida mais eu acho que é na estrutura Família que nasce a noção de rigor, de princípios e de valores, e que é na família que, permitam-me a expressão, nós temos de ser capazes de nos regenerar para podermos levar este nosso propósito ao nível organizacional e corporativo mais adiante. Mas, na IBM onde eu entrei em 1973, a primeira coisa que me puseram na mão, para além de me ter sido atribuído um tutor enquanto grande responsável pela minha integração na empresa, foi um '*Business Conduct Guidelines*', ou seja, um código de conduta pleno de informação sobre '*do's*' e '*dont's*' no desempenho da minha atividade profissional, e até pessoal. Eu diria que foi isto, só que com um valor acrescentado. Todos os anos e, sublinho aqui as palavras do Patrick sobre o conceito da formação que tão bem explicou, todos os anos nós tínhamos de fazer formação, formação essa que era certificada e, não menos relevante, o meu salário e a minha promoção, ou o meu ajuste de salário e o meu nivelamento na evolução de carreira, refletiam o cumprimento, ou não, dos Códigos de Conduta. Não cumprir significava matéria para despedimento. E, que me lembre, nunca ninguém foi despedido por não cumprir com o BCG. Tipo vacina contra todos os males. Na proximidade sempre o meu diretor imediato, o diretor do meu diretor, o diretor do diretor do meu diretor, até ao topo da hierarquia. Na empresa a essência das pessoas, que nunca foram tidas como recursos humanos, eram formadas e acompanhadas por uma estrutura própria de gestão, a par e passo com '*legal*'. E, assim, uma certificação em BCG só não era cumprida se eu tivesse um problema de atitude. E eu queria muito ser reconhecida pessoal e profissionalmente, eu queria muito ter uma valorização salarial e, sim, eu queria ser olhada pelos meus colegas como uma boa referência de liderança, independentemente de ser ou não '*manager*'. Liderança em termos de atitude, em termos de comportamento e em termos da forma como não queria desrespeitar os outros, até porque os outros não me desrespeitavam também a mim. Eu acho que é por aí, atitude, vontade, querer próprio, querer coletivo, não me querer desiludir a mim para não desiludir os outros, e querer deixar uma marca junto das equipas, junto da

organização e junto do mundo. É talvez a atitude algo paradoxal entre o altruísmo e o meio egoísmo que tem vindo a fundamentar toda a minha vida.

**Intervenção do
Professor André Corrêa d'Almeida**

Três ideias muito práticas que tocam simultaneamente em ideias mais macro e mais micro. A primeira, é que a regra das duas uma, ou se diz que não basta ou se diz que inclui dois elementos em adição ao texto. Quando se fala com um jurista sobre o problema da corrupção, dir-me-ão, que há excesso de regras em Portugal. Ora isto é verdade e mentira. Isto é verdade, se nos focarmos apenas no espírito da lei, mas se entendemos a regra não só como a lei, mas, também, como um texto, surge o mecanismo de fiscalização da regra que, tipicamente, é deixado às polícias e à atitude individual. Por exemplo, o *'whistleblower'*, traz aqui um novo ator na fiscalização da regra. O denunciante, em última análise, é um ator que se quer participante, é um ator vigilante, é um ator que cuida do espaço público. Concluindo, quando se pensa na regra ou na lei, pense-se no texto, pense-se no mecanismo de fiscalização, pense-se no mecanismo de penalização pelo não cumprimento da regra. Aqui, a recomendação é muito prática, celebramos a estratégia da Câmara Municipal de Lisboa e, nomeadamente, o novo portal do mecanismo do denunciante, mas temos de ter os outros dois pedaços do puzzle. O segundo aspeto muito importante é a educação e a cultura e a probabilidade de a regra ser fiscalizada. A formação é muito importante para comunicar a regra e para expandir a linguagem. O terceiro aspeto é referente à avaliação das políticas públicas. Tem de haver um mecanismo de monitorização e avaliação e esse começa, sempre, por um *'baseline'*, por um diagnóstico. Sem esse mecanismo de avaliação e monitorização não se podem comunicar resultados. Por fim, salientar que Lisboa pode desempenhar um papel catalisador a nível nacional e levar outras cidades pelo país fora, faltam 307, a entrar nesta *'race to the top'*.

**Intervenção do
Dr. Patrick Pitta Simões**

Começo pela ideia de existirem *'Robin's dos Bosques'*, ou seja, se conhecemos alguém que sabemos que comete crimes, mas que de certa maneira beneficiamos com eles, não o vamos denunciar. Concordo com a ideia de que tudo começa por nós próprios porque, até podemos ter regras, mas, a falta de perceção ou a possibilidade de não sermos sancionados ou reprimidos, pode-nos, então, permitir ter comportamentos incorretos.

Defendo a ideia de que devemos assumir os erros porque quando o fazemos sujeitamos às penalizações e refletimos. A reflexão é muito importante, seja na formação, seja nestes eventos, seja com a publicação de guias simples sobre estes temas que descomplexifiquem conceitos e normas. Acompanho a ideia referente ao balanço, cada autarca deve fazer um balanço do seu programa eleitoral, assumir aquilo que fez e, especialmente, aquilo que não fez. Subscrevo a importância de envolver associações, académicos e pessoas práticas que estão no terreno. E, por fim, a ideia de que isto começa pelas pessoas e, como tal, a educação é fundamental desde tenra idade. Deve-se investir em campanhas de sensibilização para a divulgação destas ideias, para que se consiga, pelo menos no futuro, ter um Portugal mais íntegro e mais transparente.



‘A transparência é, ou não é, um dos pilares da prevenção da corrupção? E o que é a transparência?’

**Intervenção da
Dr.ª Karina Carvalho**

Na minha opinião, quando se escreveu o Regime Geral de Prevenção da Corrupção (RGPC) esqueceu-se, exatamente, da transparência. O RGPC é um programa de cumprimento normativo, é um programa de *compliance* clássico com todos os instrumentos: o código de ética e conduta, o mapeamento de riscos de corrupção, o plano de gestão de riscos de corrupção, o canal interno do *report* de denúncias e a formação e sensibilização interna. Mas estes instrumentos, por si só, não são exemplo de transparência. No entanto, as entidades podem fazer aquilo que a Câmara Municipal de Lisboa está a fazer, que é dotar o seu programa de cumprimento normativo de responsabilidade social. O programa de responsabilidade social, digamos assim, é a única parte do programa do cumprimento normativo, ou de *compliance*, que pode incluir o portal da transparência e outras iniciativas, como iniciativas de educação para a integridade. A questão da transparência aqui é crítica porquê? Porque existe confusão entre transparência e administração aberta.

Administração aberta é aquilo que é obrigatório para todas as entidades públicas professarem o valor da administração aberta, cumprirem a lei de acesso à informação administrativa e ambiental. Existe um regime de acesso à informação administrativa e ambiental que define que as autarquias, como entidades públicas, devem ter o responsável pelo acesso à informação, ou seja, *'go to person'* sempre que há pedidos de indivíduos ou de organizações. No entanto, a CADA - Comissão de Acesso a Documentos Administrativos, recebe muitas queixas de cidadãos, exatamente, porque as entidades públicas não disponibilizam, proactivamente, a informação inscrita na lei. Esta situação acontece muitas vezes porque os processos internos não trabalham a informação para que ela possa ser disponibilizada. E isso também é um problema. Ou seja, sempre que estamos a produzir informação administrativa e informação ambiental, ela deve ser preparada para poder ser disseminada, rapidamente e facilmente, se possível em dados abertos, *open data*. Isto pode ser relevante, porquê? Porque não é possível evitarmos o índice elevado de perceção de corrupção, sem desenvolver e reforçar a transparência. O Eurobarómetro especial para a corrupção, que foi publicado em julho deste ano, diz que: 51% dos portugueses dizem que a corrupção aumentou; 45% acham que os funcionários públicos, que adjudicam contratos públicos, são corruptos; 85% acreditam que existe corrupção nas instituições públicas; 82% acham que a corrupção prejudica a livre concorrência e 65% acredita que conexões políticas são a chave para ter sucesso nos negócios. Esta é a perceção que as pessoas têm, relativamente, a quem nos governa e a quem trabalha na administração pública. Os portugueses estão muito preocupados com a corrupção, porque a corrupção tem um impacto direto nas suas vidas. Para que possamos ficar confortáveis relativamente àquilo que nos é dito, pelos responsáveis políticos *'estamos a agir sem fraude, sem corrupção, com todos os mecanismos *'implace''**, tem de existir, obrigatoriamente, transparência. Quando se fala de transparência importa lembrar que Portugal aderiu ao *'Open Government Partnership'*, em 2017. A *'Open Government Partnership'* é assim a parceria mundial pelo governo aberto. Temos, também, uma Rede Nacional de Administração Aberta que aprovou agora uma série de compromissos de governo aberto, compromissos de transparência. Para concluir, a informação deve ser preparada para que as pessoas consigam ler e avaliar a política pública. A administração aberta é preparar a informação, transferi-la para que ela possa ser lida, incorporada, apropriada e para que essa informação possa, também, ser cruzada com outras fontes de informação. Os portais da transparência têm que estar preparados para que essa informação possa ser lida, recolhida, para que exista questionamento natural, inevitável, em democracia.

‘Porque é que os municípios não são mais transparentes? Quais são as causas?’

Intervenção da

Dr.ª Conceição Zagalo

Mais uma vez os culpados somos nós. Sou eu, é o Sérgio, somos todos nós, que não contribuimos para um sistema de transparência mais aberto e, se calhar, também porque não temos tanto conhecimento de fundo sobre o que anda por aí a nível do país e a nível do mundo. Não é? Eu pergunto-me de que forma é que todos nós levamos a exercício temas como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável? Quando recruta alguém na minha organização, tenho eu a preocupação de transmitir que o meu país, a minha organização, têm obrigações com o mundo em 2030? Abordar a responsabilidade que nos cabe a cada um face à erradicação da pobreza, da fome, face a educação de qualidade, a igualdade de género, a energias sustentáveis, a trabalho e crescimento? E a explicar bem o princípio do décimo sétimo objetivo que preconiza a conjugação de empenhos e de intervenção em prol de parcerias para o desenvolvimento? Eu acho que se nós tivéssemos uma consciência absoluta do impacto dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, teríamos muito mais atenção nos processos de recrutamento. E nós temos de ser extraordinariamente cautelosos ao recrutar o perfil certo para o lugar certo, para integrar a equipa certa, capaz de gerir o processo certo, na hora certa e com o propósito certo. E os processos de recrutamento que passam apenas pelo foro administrativo, estarão eles próprios algo enviesados. Faço eu uma admissão cega, ou faço porque ‘até o conheço e trabalha muito bem, é meu amigo, é amigo do meu amigo, e a certa altura estamos em exclusivo em organizações de amigos que enviesam, fecham e viciam círculos que tem que ser abertos. Porque é que eu continuo a concentrar em mim a responsabilidade absoluta do processo de recrutamento? Porque não vou buscar fora? Porque não faço um ‘outsourcing’ com quem me pode fazer uma pré-seleção de pessoas com quem, obviamente, eu terei de falar para perceber até que ponto é que se adequam, mas sem distorção nem falta de transparência no recrutamento? Há tanta gente boa que poderia fazer aquele lugar e que não teve a oportunidade de entrar porque fui eu, e não outro a admitir. Portanto eu acho que nós temos de ser, nestes processos administrativos, bem mais rigorosos, bem mais claros, bem mais corajosos, bem mais determinados e, paciência, se o meu amigo ou a minha amiga ficar de parte, é porque não tinham perfil nem características para integrar a organização. Não quero dizer que não haja erro, errar é humano, portanto, todos nós erramos até na forma, às vezes, como integramos, como acompanhamos administrativamente as pessoas que são selecionadas. Mas evitar

círculos fechados, ouvir terceiros, considerar a gestão de *'stakeholders'* de uma forma muito criteriosa e evitar, sobretudo, que haja motivos para descrédito, desgaste e perda de tempo com conversa como, 'entrou porque é filho, entrou porque é tio, porque é primo', não, não é razoável. Até porque isso acaba por criar um ambiente de mal-estar, 'de diz que disse', 'de desconversa e animosidade', quando de nós é esperado termos todo o tempo para investir no trabalho a que nos propomos. Eu acho que era um bocadinho por aí e este sistema é o sistema que pode e deve ser levado a exercício na autarquia, nesta e noutras. Quem sabe até se consegue uma forma de cada autarquia ser responsável pela implementação de um tal sistema de recrutamento justo e rigoroso numa outra autarquia. Ou seja, ter outra autarquia por quem se responsabilize na implementação de processos de admissão transparentes, eficientes e eficazes. Isso pode ser até uma forma de fazer proliferar o princípio levando-o até, quem sabe também, às juntas de freguesia. É sabido que quanto maior é a proximidade maior é o risco, quanto maior é a afinidade menor a isenção. Muita atenção, pois. Muito cuidado, muito critério. Isto exige tempo? Exige. Exige coragem? Exige. Exige determinação? Clareza, discernimento, transparência? Seguramente também. Mas uma coisa é certa. Pode converter perda de tempo em investimento e o que nós queremos mesmo é investir.

'O que é que podemos fazer num município que ajude a incrementar um funcionamento transparente e aberto aos munícipes?'

Intervenção do Professor André Corrêa d'Almeida

Parece-me que temos estado a misturar o problema e a solução. O que é ótimo, porque o diálogo entre o problema e a solução é importante. O ponto de partida, como já foi referido, é a necessidade de se realizar um diagnóstico, para, posteriormente, se incrementar a avaliação. Recordemos a estatística que o senhor Presidente apresentou, 10% do PIB é para a corrupção. Esta é uma estatística de um estudo da Comissão Europeia, e esses 10% do PIB, por si só, até podia ser uma boa notícia se em todos os outros países do mundo, a corrupção fosse equivalente a 11 ou 12 ou 13% do PIB. No entanto, estima-se que a corrupção em Portugal seja, em matéria de percentagem do PIB, o dobro da corrupção ao nível mundial. A *'World Economics Forum'* estima que a corrupção, em termos de PIB mundial, é de 5%. Portugal é de 8 a 10% e é uma estimativa conservadora. O GRECO é o órgão do Conselho Europeu que se dedica exclusivamente a estudar estes problemas de transparência, integridade e ética na Administração Pública. Portugal, nos

últimos seis anos, adota três, quatro, cinco medidas, parcialmente, entre um conjunto de 16, 17, 18, 19. Um segundo ponto, agora no plano das soluções, 'cuidado com o argumento da confiança'. Estudos que fazem a correlação entre graus de confiança e desenvolvimento, apontam para que os maiores graus de confiança nas instituições existem em países com a menor tradição de laços familiares. É um paradoxo. Como é que se explica que países, ou espaços culturais, de menor tradição de laços familiares, têm maiores graus de confiança. Explica-se porque a confiança não é interpessoal, não é nas pessoas. A confiança é nas instituições, nas regras que medeiam as relações. Portanto, cuidado com a ideia de confiança em matéria de funcionamento das instituições públicas. A variável confiança é determinante, mas não é a confiança entre as pessoas. A questão central é ter-se confiança porque a regra está escrita e está clara. Confia-se no que a regra quer dizer, confia-se que se a regra não for cumprida há quem fiscalize e confia-se que quem for apanhado, a não cumprir a regra, tem a sua penalização. Terceiro aspeto, prático, transparência. O que quer dizer transparência? É o que está escrito na lei, é o que as pessoas leem e, se for necessário, dar formação, para que se perceba a lei e os seus mecanismos de fiscalização e de penalização. Quarta ideia, elaborar uma '*base line*' de fatores de risco de corrupção. Este levantamento é crucial para a luta contra a corrupção. Uma qualquer organização, sistema, cidade tem de envolver quadros superiores, de vários níveis, e especialistas independentes para definir uma bateria de fatores de risco. Imaginem que vão ser 200 ou 300 fatores de risco é a partir daí que se desenvolve um mecanismo de motorização e avaliação de como é que esses fatores de riscos se desenvolvem. O objetivo não deve ser o de acabar a corrupção de dia para o outro. A questão, absolutamente, central é que caminho de integridade e que caminho de transparência está a ser desenvolvido, associado à monitorização e avaliação independente. Por fim, a importância da comunicação. O setor público ainda não desenvolveu as máquinas de comunicação que o setor privado já desenvolveu. Quando lemos a literatura utilizada nos MBA, a literatura relacionada com o setor privado, lemos sobre '*entrepreneurship*', empreendimento, lemos sobre a mudança, lemos palavras-chaves atrativas. Quando lemos a literatura da administração pública as palavras-chave que encontramos é 'falta de capacidade', 'falta de talento', 'baixos salários', 'corrupção', etc. Portanto, há ainda aqui um trabalho muito grande de comunicação a desenvolver que levará à galvanização das lideranças e dos quadros. Este conjunto de ideias são um *roadmap* para a inovação e transparência na gestão municipal.

‘O que é que podemos fazer para ter mais transparência no município de Lisboa?’

Intervenção do

Dr. Patrick Pitta Simões

A Estratégia Nacional Anticorrupção refere um conjunto de medidas e concretiza-se com o Regime Geral da Prevenção da Corrupção. No seu artigo 12º vem falar na transparência administrativa e vem elencar um conjunto de informações que devem estar disponíveis. A transparência deve ser o ponto de partida de cada um de nós e de cada autarca. Importa, no entanto, trabalharmos a não banalização de conceitos e de ideias, ou seja, que tudo é corrupção ou tudo tem de ser transparente. Novamente, a ideia já referida, sobre a publicação de guias e de glossários pelas próprias instituições. Nas instituições circula muita informação, *newsletters*, intranet, etc., e essa informação deve ser trabalhada de forma mais sucinta para ser publicada na internet. Ao nível da instituição esta, também, deve publicar o seu manual de funções, com a descrição sobre o que cada um faz, para permitir o escrutínio interno. Outra sugestão, na minha perspetiva as autarquias devem permitir o envolvimento de vereadores sem pelouros que estão na oposição em mais momentos de tomada de decisão. Este envolvimento permitirá a transparência dos processos, permitirá que haja, efetivamente, uma nova dinâmica e perspetivas distintas que podem perfeitamente mitigar muitas situações.



‘Começar por onde? Queremos mais transparência no município, começar por onde? Qual seria a primeira prioridade uma maior transparência no funcionamento e na atividade do município?’

**Intervenção da
Dr.ª Karina Carvalho**

Apresento várias ideias. A primeira é a definição de métricas anticorrupção. Até 1997 os países europeus não penalizavam o suborno, o que mudou com a convenção anti suborno da OCDE, aprovada em 1997. Até essa data o suborno no comércio estrangeiro não era considerado problemático apesar do impacto da corrupção na vida das pessoas. As desigualdades sociais são amplificadas pela corrupção. Não se faz, muitas vezes, a ligação entre a corrupção e os direitos humanos, mas existe uma ligação inequívoca. A corrupção deve ser vista com uma violação dos Direitos Humanos. Atentem no ODS 16, um Objetivo de Desenvolvimento Sustentável, que tem indicadores de corrupção e, portanto, as empresas que trabalham o *‘UN Global Compact’*, definem métricas anticorrupção. Outra consideração importante é que a luta anticorrupção se faz no plano institucional, a corrupção para ser combatida precisa de integridade nas instituições. Para tal, são precisos recursos, humanos, técnicos, materiais e, sobretudo, especialização. Não se pode combater a corrupção e desenvolver a transparência, num município como Lisboa, que tem cerca de 10.000 funcionários, e instituir uma estrutura de integridade se não tiver um departamento dedicado, com pessoas especializadas, que saibam o que estão a fazer. A segunda coisa que é fundamental fazer é mapear riscos. As três áreas de risco clássicas nas autarquias locais, são: licenciamentos, contratação pública e conflitos de interesses. É necessário mapear estes riscos. É necessário garantir que se faz uma correta gestão dos conflitos de interesses e é necessário garantir que não se abusa dos ajustes diretos, independentemente da emergência da utilização dos fundos da União Europeia, por exemplo. Um terceiro elemento é a proteção de denunciante e a capacitação para a denúncia. As pessoas têm de saber o que denunciar, quando denunciar, a quem denunciar e, sobretudo, terem a convicção de que as denúncias fazem transformação organizacional. Um outro elemento que eu considero fundamental é a promoção do mérito e a boa governança. Não podemos esquecer que num sistema de integridade também está, por exemplo, a transparência relativamente aos procedimentos relacionados com os recursos humanos, contratação, gestão de pessoal, das carreiras, das funções, etc. O vosso código de ética e de conduta inclui capítulos específicos sobre *‘antiheresement’*, ou seja, sobre a prevenção do assédio sexual ou assédio no trabalho e

sobre *'mobbing'*, de acordo com as recomendações da comissão para a igualdade no trabalho e no emprego. Isso é fundamental e por isso é que está no Código de Ética e de Conduta, ainda que não tenha nada a ver com a corrupção. Embora, atualmente, já se fale em *'sextortion'*, e, portanto, começa-se a fazer esta ligação entre as questões relacionadas com o género e a corrupção. De referir, também, a importância da fiscalização e da monitorização. Tem de existir unidades de auditoria interna, independentes, eventualmente compostas, também, por avaliadores externos. Estas são muito eficazes porque conseguem prevenir. Estas unidades têm a mais-valia de conhecer o contexto organizacional, perceber as suas dinâmicas e fazer uma avaliação e investigação consistente. Conseguem para mitigar riscos. Finalmente, estimular a participação cívica. Não há estrutura de integridade organizacional que resista sem o envolvimento dos seus beneficiários diretos. Uma ideia relacionada é a questão da acessibilidade dos portais da transparência. Há muitos entre nós que, infelizmente, não conseguem ver e não conseguem ouvir e, portanto, é fundamental que os *websites* de todos os organismos públicos sejam acessíveis e inclusivos, até de ponto de vista linguístico.

Encerramento pela Vereadora Joana Almeida



Na minha abertura referi que a nossa estratégia está estruturada em três eixos: as pessoas, cada um de nós, a organização, Câmara Municipal de Lisboa, e cidade, a forma como a Câmara se mostra lá para fora. Queria realçar, também, os três pilares associados a estes três eixos. O pilar da prevenção e

aqui temos os vários instrumentos e a formação. O pilar do controlo e, deste debate, surge a importância da monitorização e da avaliação que têm de ser muito robustas. E o pilar da participação. Em relação à participação queria realçar que nesta estratégia tivemos sete sessões de participação interna, em que foram convidados todos os trabalhadores da CML. Ainda estamos a trabalhar a informação recolhida, mas, já é possível indicar as principais ideias. No eixo das pessoas realçaram: a importância da formação inicial, em fase de acolhimento e de formação das lideranças; a necessidade de repensar a avaliação de desempenho como um instrumento de meritocracia; a abertura de concursos para dirigentes; a necessidade de gerir o conhecimento interno; a adoção de medidas efetivas de rotatividade dos trabalhadores. No eixo da organização: a gestão por processos em toda a organização; a modernização tecnológica; o reforço da comunicação interna; a participação de toda a estrutura na definição das políticas municipais. No eixo da cidade: maior proximidade da CML com as juntas de freguesia; um plano de comunicação externa transversal e global, “comunicar a uma só voz”; dar o exemplo através de práticas e políticas transparentes; dar sempre resposta ao cidadão.

Em relação ao que foi partilhado neste debate, por este ilustre painel, queria realçar alguns pontos marcantes: a corrupção tem de sair do papel; as lideranças têm de ser audazes; a estratégia começa com um bom diagnóstico; a transparência e prevenção da corrupção começa por cada um de nós; a importância da estrutura familiar; a importância da formação interna do Código de Ética e de Conduta; um líder tem de ter boa atitude e respeitar o outro; uma estratégia construída coletivamente envolvendo os trabalhadores da CML; Administração Aberta é diferente de transparência.

Estamos a finalizar a Estratégia Municipal da Transparência e Prevenção da Corrupção com um plano de ação concreto, exequível, calendarizado no tempo e viável do ponto de vista financeiro.

Para a boa execução desta estratégia contamos com o apoio global de toda a estrutura municipal, e em particular, das áreas transversais, os Recursos Humanos, os Sistemas de Informação, os Dados Abertos, a Marca e Comunicação, a Gestão da Qualidade e Auditoria. Enquanto a preparamos estará a decorrer o processo de criação de uma nova orgânica, que acompanhará estas mudanças e que vai servir de base ao novo modelo organizativo de governação. Acreditamos que é responsabilidade de cada um de nós fazer todos os possíveis para que a organização fique mais coesa, integra e sustentável para os que vêm a seguir, honrando todo o trabalho feito. Lanço o desafio de acompanharem o trabalho desenvolvido através do portal da transparência da CML.