

XVII Conferência Online – Administração: 01/dez a 05/dez/2020

**Reflexões sobre a crise ética dos servidores públicos em Moçambique: do problema à busca de soluções**

Pedro José Zualo<sup>1</sup> Domicio Moisés Guambe<sup>2</sup> & Benedito Jaime Monjane<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup>Mestrando em Ciências de Educação na USTM. Docente do Instituto Superior Politécnico de Gaza, Moçambique.  
Email: pedrozualo00@gmail.com

<sup>2</sup>Mestrando em Bilinguismo e Educação Bilingue na UEM. Docente do Instituto Superior Politécnico de Gaza, Moçambique. Email: domguambe@gmail.com

<sup>3</sup>Mestrando em Administração Pública na UM. Docente do Instituto Superior Politécnico de Gaza, Moçambique.  
Email: bmomjane@gmail.com

## **Resumo**

Este trabalho teve como objetivo central refletir acerca da crise ética que se verifica no contexto do funcionamento do serviço público, especificamente no que se refere aos comportamentos e atitudes demonstradas pelos servidores públicos em Moçambique. Apoiou-se na abordagem que enaltece a importância do compromisso e salvaguarda da imagem e integridade da administração pública na prossecução do interesse coletivo, primando pela obediência de regras e condutas éticas. Entende-se que vários países do mundo inteiro, assim como Moçambique, enfrentam uma crise ética sem precedentes e caracterizada por atos de corrupção enraizada, especialmente na administração pública. É um estudo de natureza qualitativa e apoiado em uma pesquisa bibliográfica e documentos diretrizes-normativos que ajudam a compreender os rumos da ética no país.

**Palavras-chave:** Ética pública, servidor público, Comportamento, Práticas ilícitas.

## **Abstract**

The main objective of this work was to reflect on the ethical crisis that is taking place in the context of the functioning of the public service, specifically with regard to the behaviours and attitudes shown by civil servants in Mozambique. It was supported by an approach that praises the importance of the commitment and safeguarding the image and integrity of the public administration in the pursuit of collective interest, striving for obedience to rules and ethical conduct. It is understood that several countries around the world, as well as Mozambique, face an unprecedented ethical crisis characterized by rooted acts of corruption, especially in public administration. It is a qualitative study and supported by a bibliographic research and normative guidelines that help to understand the direction of ethics in the country.

**Key words:** public ethics, civil servant, behaviour, illicit practices

## **1. Introdução**

É comum ouvir-se falar nos círculos do poder público e no âmbito das discussões acadêmicas sobre a ética, mas a sua prática muitas vezes não tem passado de mera intenção. A administração pública está repleta de fatos e vivências que reportam a ocorrência de inúmeras situações reveladoras de comportamentos desviantes por parte de alguns dos seus servidores públicos. Existe a percepção de que situações associadas a comportamentos desviantes de servidores públicos têm vindo a aumentar nos últimos tempos. Os acontecimentos referidos evidenciam a instalação de uma crise ética no setor público.

Partindo da conceção de ética como conjunto de valores, o entendimento que se tem é de que a crise ética dos servidores no contexto do funcionamento da administração pública está associada a crise de valores. Para autores como Sen (2000, p. 24), a predominância ou não, por exemplo, do fenómeno antiético como a corrupção, está associada ao *modus vivendi* cultural de uma sociedade. Ou seja, o autor assinala que é preciso considerar que os valores prevaletentes e os costumes sociais respondem em grande medida pela presença ou ausência de corrupção e pelo papel da confiança nas relações económicas, sociais ou políticas. Está claro que os valores que caracterizam uma determinada sociedade são o espelho ou imagem da presença ou ausência de atos de corrupção, tanto ao nível das estruturas da administração pública quanto no seio dos cidadãos. Nesse ponto de vista, a sociedade, assim como os servidores públicos não têm a consciência de que as situações que corporizam condutas e posturas consideradas como não éticas tendem a contribuir para o surgimento de críticas relacionadas com as práticas desviantes que se verificam no setor público.

O objetivo central do estudo foi refletir acerca da crise ética que se verifica no contexto do funcionamento do serviço público, especificamente no que se refere aos comportamento e

atitudes demonstradas pelos servidores em Moçambique. A intenção foi compreender quais são as possíveis razões que estão a contribuir para que os servidores públicos se envolvam em atos ilícitos ou comportamentos desviantes no exercício das suas funções. Mais ainda, buscou-se aprofundar sobre quais os efeitos da crise ética dos servidores públicos na administração pública e na sociedade. Com essas abordagens, entende-se ser oportuno contribuir para delinear os caminhos para que os servidores na administração pública se engajem no cumprimento efetivo dos princípios deontológicos de suas profissões e com isso ajudem no resgate dos valores éticos. Este trabalho é constituído por seis partes iniciando pela introdução que faz uma contextualização do estudo. A próxima apresenta o enquadramento teórico do estudo trazendo o estado da arte sobre questões de ética na função pública a nível mundial em geral e a nível nacional em particular. A terceira parte é destinada a apresentação dos procedimentos metodológicos observados na construção da pesquisa. A quarta que é teórico-conceitual apresenta uma discussão acerca do significado da ética pública, no intuito de ampliar a compreensão que se tem acerca de seu uso como forma de possibilitar o questionamento das práticas existentes na administração pública. A quinta parte deste estudo dedica-se a abordar por meio da observação as situações comuns de serem encontradas quando se fala sobre a ética nos servidores públicos em Moçambique. E, finalmente na sexta parte são tecidas algumas conclusões e avançados possíveis desdobramentos para pesquisas futuras.

## **2. Enquadramento teórico**

Ao longo dos anos, a nível global é possível identificar vários esforços de combate aos comportamentos desviantes dos servidores públicos materializados tanto por agências internacionais quanto por organizações regionais. Esses organismos apresentam instrumentos normativos variados como é o caso do Código de Conduta dos Funcionários Públicos (aprovado pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas em 1996); o Código Modelo de Conduta para Funcionários Públicos (adotado pelo Conselho Europeu em 2000); os Princípios Gerais para a Conduta Ética da Administração Pública (aprovado pela Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico, a 23 de Abril de 1998).

Destacam-se igualmente vários instrumentos como a Convenção das Nações Unidas de Combate a Corrupção (aprovado pela Organização das Nações Unidas a 29 de Setembro de 2003); a Convenção Interamericana contra a Corrupção (aprovada pela Organização dos Estados Americanos a 29 de Março de 1996); Convenção da União Africana para Prevenir e Combater a Corrupção (aprovada pelos Chefes de Estado e Governo da União Africana a 12 de Julho de 2003); assim como o Convênio relativo à Luta contra os Actos de Corrupção, no qual estão envolvidos Funcionários das Comunidades Europeias e dos Estados Partes da União Europeia (aprovado a 29 de Maio de 1997); o Convênio sobre a Luta contra o Suborno dos Funcionários Públicos Estrangeiros nas Transações Comerciais Internacionais (aprovado pelo Comitê de Ministros do Conselho Europeu a 27 de Janeiro de 1999); o Convênio de Direito Civil sobre a Corrupção (aprovado pelo Comitê de Ministros do Conselho Europeu a 4 de novembro de 1999); e o Protocolo da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral Contra a Corrupção (aprovado pelos Estados Membros da SADC a 14 de Agosto de 2001).

Em Moçambique, a questão ética tem sido tratada de forma dispersa nos instrumentos legais (CHIZIANE, 2012). Conforme salienta o autor, o país possui como principais instrumentos sobre a ética e deontologia dos servidores públicos: a Lei n° 4/1990, de 26 de Setembro, que aprova as normas de conduta, deveres e direitos dos dirigentes superiores do Estado; a Resolução do (CNFP) n° 10/1997, de 29 de Julho, que publica as Normas Éticas e Deontológicas para os Funcionários Públicos; a Lei n° 7/98, de 15 de Junho relativa ao

estabelecimento das normas de conduta aplicáveis aos titulares de cargos governativos e explicita os seus deveres e direitos; a Resolução do Conselho de Ministros n.º 33/2004, de 09 de Julho, que ratifica o protocolo da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) contra a corrupção, assinado em Blantyre a 14 de Agosto de 2001; a Lei n.º 6/2004, de 17 de Junho, que é a Lei Anti-Corrupção; a Lei n.º 16/2012 de 14 de Agosto que é a Lei de Probidade Pública. Recentemente, foi aprovada a Resolução n.º 15/2018, de 24 de Maio que introduz o Código de Conduta do Funcionário e Agente do Estado. Importa salientar que somado a essas normas gerais, é possível encontrar códigos de ética específicos às diferentes classes profissionais como os médicos, enfermeiros, contadores, agentes tributários, professores, engenheiros, entre outros.

Como se pode perceber, existe no contexto nacional uma diversificação de directrizes-normativas gerais e específicas estabelecidas com a intenção de combater os comportamentos antiéticos. Entretanto, existe a constatação de que a administração pública moçambicana continua a vivenciar e a conviver com servidores públicos que se envolvem em práticas de corrupção e muitos outros atuando em situações de conflito de interesses, o que compromete a sua probidade abrindo espaço para o cometimento de várias ilicitudes. É em face disso que o presente estudo visa buscar se os servidores públicos moçambicanos têm ou não a consciência que ao se envolverem em atos ilícitos estão a defraudar o Estado e comprometendo a construção de um bem-estar na sociedade.

### **3. Procedimentos Metodológicos**

Este trabalho usa abordagem qualitativa visto que o problema que foi levantado orientou-se por uma investigação de cunho interpretativo (GODOY, 2010). Foi realizado um estudo descritivo dado que a preocupação central foi descrever as interfaces e ilustrar as diferentes manifestações do objeto em investigação. Para tanto, tomou-se em consideração, as dinâmicas que conformam o problema da ética dos servidores públicos, no contexto pesquisado.

O estudo fundamentou-se essencialmente em fontes secundárias. E o seu desenvolvimento compreendeu duas perspetivas analíticas, sendo que a primeira se circunscreveu à recolha de informações em material bibliográfico previamente publicado sobre a temática. O levantamento feito incidiu sobre a leitura de textos, reflexão e crítica sobre a ética dos servidores públicos em Moçambique. A finalidade desse procedimento foi sistematizar a partir das conceções apresentados por autores do material bibliográfico consultado, as situações e/ou práticas que indicam como se caracterizam as situações que se revelam antiéticas nas sociedades. A escolha dos textos pesquisados foi intencional justificando-se pelo fato de permitirem constatações relevantes para a resposta às perguntas e objetivo do estudo.

A segunda perspetiva de construção do estudo teve como recurso documentos (directrizes-normativas) e estudos de organizações especializadas sobre o assunto em Moçambique que abordam sobre a utilização de instrumentos assim como descrevem fatos sobre a ética na administração pública, com destaque para a CIRES<sup>4</sup> e CIP<sup>5</sup>. Este procedimento visou identificar no conjunto de directrizes e estudos a forma como a ética pública é concebida na gestão, destacando a visão sobre a problemática da ética dos servidores públicos no país.

Para a operacionalização da reflexão empreendida utilizou-se o método de análise de conteúdo tanto para os textos quanto para os documentos pesquisados. De acordo com BARDIN (2004), a análise de conteúdo é aplicável a esse tipo de fontes de dados mediante procedimentos

---

<sup>4</sup> CIRES - Comissão Interministerial da Reforma do Sector Público

<sup>5</sup> CIP – Centro de Integridade Pública

sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das informações que são obtidas, possibilitando a interpretação e a inferência de conhecimentos relativos às condições e sentido das mesmas.

A preocupação fundamental foi levantar informações que possibilitassem uma compreensão aprofundada sobre a crise da ética pública, as práticas a ela associadas, seus efeitos e apresentar caminhos possíveis para a sua superação. Importa destacar que a opção pelos caminhos investigativos anteriormente mencionados, justifica-se pelo fato de se terem mostrado adequados ao objetivo proposto, visto que possibilitaram a recolha de informações relevantes que ajudaram na resposta ao problema de estudo identificado. Os resultados do estudo são apresentados na seção que se segue.

#### **4. O que é ética, crise ética e servidor público: uma abordagem teórica conceitual**

##### **4.1 Conceito de ética**

Na abordagem da problemática da ética, Schulz (2005, p. 1) afirma que os sujeitos envolvidos na gestão evidenciam uma crise ética pessoal e social, onde os padrões morais e decência tornaram-se caóticos”. O destaque à problemática mencionada pelo autor é um imperativo uma vez que atualmente é possível constatar e acompanhar relatos de servidores públicos de conduta duvidosa e corruptos que defraudam o Estado e prejudicam os cidadãos.

De acordo com Santos (2013, p. 54), a adequação das organizações aos comportamentos éticos dos profissionais e candidatos, e a identificação, a análise das consequências e a prevenção das atitudes inadequadas é uma tarefa difícil para as organizações, mas, ainda assim, necessária. A ética é uma construção social dinâmica que reflete e interpreta o comportamento das pessoas, nas organizações e na sociedade. Cada sociedade ou organização constrói os seus próprios valores éticos, que são o espelho e a imagem dos seus membros.

Para Motta (1984, p. 69) a ética baseia-se em uma filosofia de valores compatíveis com a natureza e o fim de todo o ser humano, por isso, "o agir" da pessoa humana está condicionado a duas premissas consideradas básicas pela ética: "o que é" o homem e "para que vive", logo toda capacitação científica ou técnica precisa estar em conexão com os princípios essenciais da ética.

A ética é uma ciência que faz a reflexão sobre o comportamento ou conduta das pessoas, com o intuito de construir uma sociedade consciente, sobre o certo e errado, o bem e mal, o bom e mau, justo e injusto, o valor e vício, o permitido e proibido, o que deve ou não fazer. A ética é a essência do homem culto, baseado na escolha do bem-estar coletivo. A pessoa com comportamento ético, evita dilemas, conflitos de interesse, constrói valores na organização.

Nas organizações, a construção efetiva de referência só será possível com a existência de lideranças exemplares e estrutura organizacional, baseadas em valores éticos. A incorporação dos valores éticos na cultura da organização é essencial para a promoção da consciência ética dos funcionários (DAFT, 2006, p. 140). A ausência de valores éticos origina o fenómeno, denominado de crise ética. Portanto, entende-se que a essência ética dos servidores públicos, na administração pública deve ser de fazer o bem e construir o bem-estar de todos cidadãos. Não há dúvida que cada servidor público, como ser humano tem seus hábitos, costumes e crenças. No entanto, a convivência baseada em valores éticos, na administração pública depende das escolhas e comportamentos de cada servidor público.

Segundo o CIP (2008, p. 17), na administração pública moçambicana,

“Os funcionários públicos representam o Estado na sua interface com o setor privado e a sociedade civil. No aspeto central da sua posição para o correto funcionamento do Estado espera-se que os funcionários públicos possam levar a cabo ações e tomar decisões que afetem a vida

dos cidadãos. E espera-se também que eles não abusem dos poderes e recursos postos à sua disposição, assim como evitem os conflitos entre os seus interesses particulares e os seus deveres.

Enfim, a forma como os servidores públicos agem, determina se eles são pessoas éticas ou antiéticas. Com a ética, os servidores públicos podem aprender a ser humanos, conscientes, reflexivos, educados-educadores, a agir com respeito e a fazer o bem para todos. A ética é a bússola para a construção de uma administração pública, baseada em valores como consciência, transparência, integridade, respeito, compromisso, solidariedade, paz, verdade e justiça social.

#### **4.2 A crise ética**

A sociedade e a administração pública vivem uma crise ética muito preocupante, em que os funcionários e titulares de órgãos públicos que devem e deveriam ser referência e exemplares, no fazer e agir ético nas funções ou cargos públicos que exercem, são os que estão mais envolvidos “até ao pescoço”, em atos de corrupção enraizada e generalizada. Todos os dias, os meios de comunicação social fazem denúncias de funcionários e titulares de órgãos públicos, pois sentem a dor de viver um contexto de crise ética pública.

Quanto a crise ética no mundo contemporâneo, Bauman (2011, p. 382) argumenta que a vida não tem de ser assim. O espaço que coabitamos pode ser, consensualmente, bem estruturado. Nesse espaço, em que muitas das coisas vitais para a vida de cada um de nós (transportes, escolas, hospitais, trabalho) são compartilhadas, podemos nos ver uns aos outros como condições, mais que como obstáculos, para nosso bem-estar, coletivo e individual.

O comportamento desviante dos servidores públicos, faz com que a administração pública seja vista, no seu todo como organização antiética e cara de corrupção. E os servidores públicos com crise ética, confundem os cidadãos em relação as escolhas que devem fazer entre o justo e injusto, bem e mal, certo e errado, verdade e mentira, vício e virtude. Singer (1998, p. 17), constata que os que mentem trapaceiam, mas não acreditam que é errado o que fazem, podem estar vivendo de acordo com padrões éticos. Podem acreditar, por alguma dentre inúmeras razões possíveis, que é correto mentir, trapacear, roubar etc. Não estão vivendo de acordo com os padrões éticos convencionais, mas podem estar vivendo de acordo com outros padrões éticos. Alguns cidadãos são críticos ao comportamento antiético de servidores públicos, mas quando chega a oportunidade de eles exercerem a função de titular de órgão público, a “máscara cai” e engrossam as fileiras do sistema de corrupção enraizada e generalizada, na administração pública. Hoje, há sensação de que as pessoas esperam por oportunidades de ter acesso a função de servidor público ou titular de órgão público para satisfazer os seus interesses pessoais e familiares, em detrimento do interesse público e dos demais.

Segundo assinala Gonçalves (2018, p. 19) em sua compreensão, o Homem Novo que se pretendia formar tornou-se num Homem sem rosto, sem ideários e referências éticas sólidas: vive o aqui, ao jogo das circunstâncias, no vale tudo, sem critérios de discernimento entre o certo e o errado, e não poucas vezes, arrogante e oportunista. A crise ética dos servidores públicos é espelho e imagem de uma sociedade com crise de valores. Sociedade ética constrói servidores públicos exemplares. Sociedade antiética constrói servidores públicos vergonhosos. É difícil ter uma sociedade com valores éticos e servidores públicos de má conduta. É difícil ter bons servidores públicos numa sociedade com crise valores éticos.

Em sua explicitação defende que,

A crise de valores está, então, na banalização da contradição entre os valores e os contra-valores. Tudo parece conviver numa harmonia que mascara a contradição. O bem e o mal parecem próximos, como se fosse o mesmo fazer o bem ou fazer o mal (as telenovelas, por exemplo, sempre apresentam personagens que personificam o mal, mostrando que isso é um caminho possível a ser escolhido. Por vezes, tais personagens são aquelas que tudo conseguem e que, ao

final, acabam se saindo bem). Da mesma forma, a confusão entre os valores aparece no campo da justiça: a injustiça convive de modo quase trivial com a justiça, de modo a minimizar as diferenças [agir de modo justo ou injusto parece fazer pouca diferença, sobretudo quando vemos a impunidade reinar e as saídas officinas serem soluções aceitáveis em mil e uma situações] (OLIVEIRA, 2005, p. 422).

No contexto da crise ética, o certo e errado, o bom e mau, o justo e injusto, a verdade e mentira, o benefício e prejuízo, o pessoal e público são questões que os cidadãos e servidores públicos, são chamados a fazer uma reflexão profunda, na sua atuação social e organizacional.

#### **4.3 O servidor público**

À luz do artigo 2, da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (CNUCC, 2003), existe servidor público “funcionários públicos”, servidor público estrangeiro e servidor de uma organização internacional pública. Considera-se servidor público a pessoa que ocupa cargos legislativo, executivo, administrativo ou judicial de um Estado Parte, já designado ou empossado, permanente ou temporário, remunerado ou honorário, seja qual for o tempo desse indivíduo no cargo. Lê-se ainda na Convenção que os servidores públicos são todas as pessoas que exercem uma função pública, inclusive em um organismo público ou empresa pública, de acordo com o previsto na lei interna do Estado Parte e, se aplique na esfera pertinente do ordenamento jurídico desse Estado Parte.

No ordenamento jurídico moçambicano, os servidores públicos são definidos como as pessoas que exercem função, cargo, mandato ou emprego na administração pública, em virtude de contratação, nomeação, eleição ou outro mecanismo de vínculo, ainda que de modo transitório ou sem remuneração. Os funcionários, agentes do Estado, empregados públicos e agentes municipais ou outro termo similar às pessoas que exercem função na administração pública são denominados de servidores públicos (n.ºs 1 e 2, artigo 3, da Lei de Probidade Pública, de 14 de Agosto).

Para melhor compreensão do conceito de servidor público em Moçambique, interessa mencionar algumas entidades: juizes e magistrados do Ministério Público e de todos tribunais; funcionários e agentes do Estado; titulares responsáveis e funcionários ou trabalhadores das instituições de utilidade pública.

E os titulares de órgãos públicos são Presidente da República, Presidente da Assembleia da República, Primeiro-Ministro, Deputados da Assembleia da República e Ministros. De acordo com a Lei de probidade, os servidores e titulares de órgãos públicos em Moçambique devem privilegiar a satisfação do interesse público e serem eticamente exemplares, no exercício das funções.

A lei 6/2004, de 17 de Junho (Lei de combate a corrupção) estabelece que os servidores e titulares de órgãos públicos, no exercício das suas funções devem observar os princípios de ética, legalidade e justiça. E também esta lei tipifica os atos de corrupção, exige a declaração de bens e prevê as sanções contra os servidores e titulares de órgãos do setor público moçambicano.

Outro documento legal de combate a má conduta, na administração pública moçambicana é a Resolução 15/2018, de 24 de Maio (Código de Conduta dos Funcionários e Agentes do Estado). Este código define padrões de conduta, os princípios e proibições a que os funcionários e agentes do Estado devem se sujeitar. Como se pode perceber, a função de servidor ou titular de órgão público é prestigiosa e deve “deveria” ser exercida, por pessoas com elevada consciência ética. As bases institucionais e legais de combate aos comportamentos antiéticos são cada vez mais reforçadas, mas não há consciência pública (as práticas recorrentes e vergonhosas de atos ilícitos, envolvendo servidores e titulares dos órgãos públicos continuam a se registar no país).

Os servidores públicos devem perceber que os comportamentos desviantes como corrupção tornam a administração pública desacreditada e bastante criticado.

### **5. Crise ética dos servidores públicos**

Nos dias atuais, o interesse pessoal se sobrepõe ao interesse público. Os servidores públicos, durante o exercício da função, cargo ou mandato, a todo o custo procuram conquistar riqueza e prestígio. A ganância e ambição financeira desmedida são grandes tentações aos funcionários e titulares de órgãos públicos. Segundo Vieira (2006, p. 11),

A tentação é grande, você olha para o lado e vê seus colegas crescendo depois de sonegar informações, manipular relatórios, fazer promessas vazias, aceitar presentes de agradecimentos. Mas será que isso recompensa? Vale tudo para subir na vida? Será que vale a pena ser antiético? Tudo isso vai contra a ética e a valorização do profissional responsável.

Na vida, as pessoas têm necessidades, expectativas, desejos, crenças, aspirações, hábitos, costumes e cultura individuais, que vezes sem conta entram em choque com os interesses coletivos. E a administração pública, como organização não é exceção, pois os servidores públicos que a compõe são seres humanos que têm necessidades e aspirações pessoais. O relatório do CIP (2019, p. 14), revela que,

“A Procuradora-Geral da República mostrou preocupação aquando da apresentação do Informe Anual - 2018 à Assembleia da República, realçando o crescente envolvimento de dirigentes de instituições públicas e ou participadas pelo Estado em casos de corrupção ou de desvio de bens públicos. Na ocasião, indicou o envolvimento de antigos ministros, presidentes de municípios e de assembleias municipais, antigos governadores provinciais, diplomatas nacionais, administradores de distritos, directores nacionais, provinciais e distritais, gestores de institutos públicos que já tinham processos instaurados e outros acusados”.

Os servidores públicos corruptos podem ser produto de uma sociedade corrompida. E uma sociedade corrompida é terreno fértil dos servidores corruptos. No contexto da crise ética, as relações consistem em servidores públicos corruptos e cidadãos corruptores. O sentimento de insegurança, de incerteza, do aumento de competitividade, pressão, hipersolicitação são elementos que influenciam não somente a geração de estresse e banalização da justiça social, mas também a banalização de comportamentos éticos (FLACH, 2007, p. 3).

Quanto aos fatores extrínsecos ao ser humano, como capitalismo exacerbado, o idealismo económico, o iceberg do individualismo, egoísmo, perversão da racionalidade, pressões sociais, políticas, financeiras, hedonismo exacerbado, relegação do coletivo, influenciam o comportamento desviante, resultando em crise ética (CARVALHO, 2006). Estes elementos que o autor menciona, colocam a pessoa no dilema de sobrevivência e perturbando a sua consciência. Por força disto, a pessoa não reflete e nem consegue distinguir o certo e errado, o bem e mal, o bom e mau, correto e incorreto, o vício e virtude, o justo e injusto. Os funcionários e titulares de órgãos públicos não são exceção, em relação ao dilema de sobrevivência e perturbação da consciência. O fenómeno, pode ser entendido como “síndrome de ausência de consciência ética”.

Sobre o fenómeno da crise ética, Rose-Ackerman (1999, p. 151) refere que na administração pública “se os salários no setor público forem demasiado baixos, a tendência é a corrupção transformar-se numa estratégia de sobrevivência”. O pensamento do autor é uma tese a ser considerada, mas não deve ser assumida como a causa central de prática de corrupção. É um fato que os funcionários da administração pública auferem salários muito baixos comparativamente aos titulares de órgãos públicos.

Os servidores públicos que só se preocupam com o dinheiro são pessoas sem consciência ética da função ou cargo que exercem na organização. O servidor público viciado em dinheiro, a ele não interessa o que acontece com os outros. O interesse pessoal do servidor público, a todo o



custo se sobrepõe ao interesse público. Os escândalos financeiros, envolvendo funcionários e titulares de órgãos públicos (funcionários seniores, antigos governantes e gestores da alta administração de empresas públicas) são exemplos de crise de valores éticos. Em relação aos titulares de órgãos públicos, não se pode afirmar que praticam atos ilícitos devido aos baixos salários, estes constituem a classe com salários mais altos e regalias. O que se pode dizer é que existe neles a ausência do sentido de Estado, da consciência ética. Eles perderam “ a capacidade de vergonha”, são egoístas com ambição desmedida. Portanto, a impunidade institucionalizada, a imunidade e a fraqueza da própria infraestrutura ética, são fatores a ser considerados em relação a predominância da crise ética no seio dos servidores públicos.

A “imunidade sagrada” de que gozam os titulares de órgãos públicos, no exercício das suas funções pode também ser um vector que enfraquece ainda mais a infraestrutura ética. Partindo da realidade que vivemos, em que titulares de órgãos públicos se envolvem em casos de corrupção (escândalos financeiros), o conceito de “imunidade” deve ser tema de debate, no seio da sociedade e do Estado. Todo este exercício é para construir ou reforçar a infraestrutura ética do Estado e da sociedade face aos servidores e titulares de órgãos públicos, expressamente corruptos.

Na questão da imunidade dos titulares de órgãos do Estado, Pereira e Trindade (2012, p. 18-19), sublinham que,

As imunidades normalmente referem-se à não responsabilidade do servidor público ou à inviolabilidade do servidor público. Esta imunidade não deve ser entendida como impunidade, mas sim como uma forma de proteção do servidor público contra as pressões a que possa estar sujeito durante o exercício de seu mandato, de modo a desempenhar as suas funções de forma adequada.

O atual regulamento em vigor em Moçambique não cumpre totalmente com as normas internacionais relativas às imunidades. Não parece existir nenhum critério objetivo que permita aos magistrados do Ministério Público retirar as imunidades dos servidores públicos. Este fato deve ser tomado em consideração e um pacote completo referente às imunidades de certas pessoas deve definir claramente esses critérios.

No entanto, na vida laboral hoje mais do que nunca, a atitude dos profissionais em relação as questões éticas pode ser a diferença entre o seu sucesso e o seu fracasso. Basta um deslize, uma escorregadela, e pronto. A imagem do profissional ganha, no mercado, a mancha vermelha da desconfiança (JACOMINO, 2000, p. 28).

### **5.1 Os efeitos da crise ética em Moçambique**

Os efeitos colaterais resultantes da crise ética dos servidores públicos são efetivamente significativos, podendo conduzir ao enfraquecimento e colapso do Estado e da sociedade. Os valores monetários retirados, indevidamente nos cofres do Estado para benefícios pessoais, afetam o interesse público. Os cidadãos ficam desprovidos de serviços essenciais e de qualidade, como educação, saúde, habitação, transporte, habitação, alimentação, trabalho ou emprego porque o dinheiro do Estado foi usado para interesses pessoais dos servidores e titulares de órgãos públicos. A pobreza social agrava-se porque o Estado fica desprovido de recursos financeiros para satisfazer as necessidades das populações. É possível aceder a essa compreensão com base no estudo realizado pela Comissão Interministerial da Reforma do Sector Público (CIRES, 2001, p. 13-14), em que se afirma que,

O custo social e económico da corrupção é imenso e afeta de forma injusta e desproporcional os segmentos mais vulneráveis da população. A corrupção desestabiliza as instituições, esvazia a confiança da sociedade no Estado, atenta contra a unidade nacional. A corrupção inibe o desenvolvimento do setor privado, afasta investimentos externos e coloca em risco a própria continuidade da ajuda e cooperação internacional. Reduz o grau de confiança dos cidadãos no

Governo e nas instituições, afeta a legitimidade e legalidade dos atos administrativos do sistema governação e prejudica, na essência a efetividade e os resultados concretos das políticas públicas. O custo econômico da corrupção é imenso e afeta de forma injusta e desproporcional os segmentos mais vulneráveis da população.

A existência de servidores públicos fictícios na administração pública e que mensalmente constam nas folhas de salários criam um grande encargo financeiro desnecessário. Jovens e adultos ficam desprovidos de trabalho ou emprego porque as vagas são ocupadas por servidores públicos fictícios. As negociatas “subornos” de acesso as vagas de emprego ou trabalho beneficia as pessoas incompetentes, em prejuízo dos que, realmente deveriam ingressar por mérito e contribuir com o seu saber para uma administração pública, comprometida em servir incondicionalmente o cidadão.

O estudo realizado pelo Centro de Integridade Pública (CIP, 2010, p. 7), revela que os serviços de administração pública mais afetados pela corrupção são a polícia, as alfândegas, a educação, a saúde, a justiça e os departamentos de aquisição de bens e serviços. A subfaturação nos processos de aquisição de bens e serviços, o suborno de fuga ao fisco (não pagamento de taxas) lesam o Estado moçambicano.

No setor público moçambicano “os concursos públicos são particularmente vulneráveis à corrupção, da mesma maneira como os recursos orçamentais são vulneráveis ao roubo, desfalque ou abuso de todo o tipo. Mesmo a extorsão em termos de pagamento extra feito à polícia de trânsito ou nas escolas e hospitais constituem formas de personificação da corrupção contra o cidadão comum e particularmente nas camadas mais pobres” (CIP, 2016, p. 80). O problema de crise ética dos servidores públicos, expressa a ausência do sentido de pertença e coloca o Estado e a sociedade, em situação de vulnerabilidade, generalizada. Quanto a dimensão dos efeitos da crise ética no país, o CIP (2016, p. 76) refere que o custo da corrupção em Moçambique não é apenas monetário, econômico ou social. Mais do que isso, tem o potencial de determinar o destino e lugar do país no concerto mundial. Pode afetar a política de negócios estrangeiros e as relações internacionais, assim como a segurança nacional e dos cidadãos.

Os atos de corrupção associados ao caso das dívidas ilegais, custaram muito caro ao Estado moçambicano. Em 2016, os parceiros internacionais (Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e o G-14), suspenderam o programa de financiamento ao orçamento do Estado colocando o país em situação financeira crítica. Face a isso, é possível abordar alguns caminhos a seguir com vista a reduzir os efeitos ora observados. Para tanto é necessário compreender que a crise ética dos servidores públicos é real e complexa, fundamentalmente porque envolve a interação complexa de variáveis intrínsecas e extrínsecas, ao ser humano.

Mais do que esperar que os fenómenos de comportamentos desviantes aconteçam para correr atrás do prejuízo é chegado o momento de privilegiar à “educação ética” e “consciência ética” dos servidores públicos do Estado e dos cidadãos.

Dai que, a cultura organizacional é fundamental para agregar valores éticos comuns aos servidores públicos. Por exemplo, se os valores éticos percebidos na administração pública são as cobranças ilícitas na prestação de serviços ao cidadão, esse será o *modus vivendi*, que vai inspirar negativamente, muitos servidores públicos a seguir a mesma prática desviante.

O servidor público espelha-se no mau comportamento percebido para que não seja marginalizado e visto como obstáculo ao grupo praticante de atos ilícitos no Estado e na sociedade. Se a situação for inversa, em que os valores percebidos no Estado e na sociedade são éticos, então os servidores públicos e titulares de órgão público serão exemplares no exercício da sua função. Nas duas situações, percebe-se que “o semelhante atrai o semelhante”.

A realidade cultural de qualquer organização é determinante para que os servidores públicos observem ou não os valores éticos, na sua função ou cargo. Neste contexto, Paulo (2000, p. 1) defende que o resgate do senso ético talvez, possa ocorrer por um processo de busca de adesão ao conjunto de valores positivos, gerando transformações saudáveis nos três níveis de perspectivas organizacionais, quais sejam favorecimento do estado de bem-estar individual e coletivo, contribuirão para a melhoria de resultados empresariais e relacionamento respeitoso, com a comunidade.

A ocorrência cíclica de fenômenos de comportamentos desviantes “corrupção” dos servidores públicos no país, ilustra os limites de uma política face a crise ética, alicerçada em intenções punitivas (não resolvem o problema, mas criam essa ilusão). O aumento da vulnerabilidade de funcionários públicos e cidadãos e os atos ilícitos reportados, com frequência no país evidenciam a ausência ou fraqueza da infraestrutura ética.

Os cidadãos e servidores públicos devem perceber e compreender que todos os comportamentos desviantes sejam de ordem política, social, econômica e cultural que assolam a sociedade e o Estado estão relacionados a crise ética. Neste momento, a educação e promoção ética na administração pública e na sociedade é um imperativo urgente, devido aos casos de comportamentos desviantes, predominantes no Estado moçambicano.

## **6. Considerações finais**

Apesar dos avanços em termos de base legal e institucional para fazer face à crise ética, no setor público, este fenômeno ciclo vicioso permanece como um sério problema nas sociedades contemporâneas. No contexto moçambicano, a iniciativa de combate aos comportamentos antiéticos como corrupção, tem assentado sobretudo em criação de instituições e instrumentos legais. No entanto, essas intenções de combate aos comportamentos antiéticos dos servidores e titulares de órgãos públicos não está a surtir os efeitos desejados. A convivência com servidores e titulares de órgãos antiéticos na administração pública tem sido um fator largamente responsável pelos danos causados a sociedade e o Estado.

O que importa agora é caminhar no sentido do Estado e a sociedade saírem deste ciclo vicioso, em que a preocupação com a crise ética surge apenas ao ritmo e na sequência da sua ocorrência. Os servidores e titulares de órgãos públicos íntegros e exemplares devem ser apoiados no processo de eliminação de comportamentos desviantes na administração pública, e não afastados ou isolados politicamente, por não aceitarem ser contaminados pela corrupção institucionalizada e generalizada.

É importante que estudos sejam feitos sobre a percepção dos cidadãos, servidores públicos, titulares de órgãos públicos e a sociedade moçambicana, em geral sobre a ética. A legislação e instituições devem transmitir a percepção de que todos são exigidos a comportar-se de acordo com os princípios éticos e que ninguém é impune. E é fundamental que a sociedade, os servidores e titulares públicos conheçam, dominem e pratiquem a ética.

A estrutura educacional a todos níveis de ensino, é chamada à reflexão e consciência de inclusão da componente ética nos planos curriculares dos cursos, independentemente da área do saber. A questão ética no sistema de educação formal e informal não deve ser ignorada e muitos menos negligenciada. A educação e conscientização éticas são fundamentais para a construção de uma sociedade e uma administração pública moçambicanas dignas e integras.

## **Referências**

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 3a Edição ed. Lisboa: Edições 70, 2004.

BUAMAN, Z. **Vida em fragmentos**: sobre ética pós-moderna. Traduzido por Alexandre Werneck. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

CIRESP. **Estratégia global da reforma do sector público** 2001-2011. Maputo: 2001.

CIP. **Legislação anti-corrupção em Moçambique**: contributos para uma melhoria do quadro legal anti-corrupção em Moçambique. Maputo: Centro de Integridade Pública, 2008.

CIP. **Os custos da corrupção para a economia moçambicana**: porquê é que é importante combater a corrupção num clima de fragilidade fiscal. Maputo: 2016.

CIP. **Relatório anual sobre transparência, integridade e controlo da corrupção**. Maputo: Centro de Integridade Pública, 2019.

CHIZIANE, E. **Lei de ética do servidor público**: um olhar critico. Comunicação apresentada na Mesa-Redonda sobre “Legislação Anti-Corrupção: Constrangimentos e Desafios”, Maputo, Centro de Estudos de Democracia e Desenvolvimento (CEDE), Março, 2012.

DAFT, R. L. **Organizações. Teorias e projectos**. Tradução: Cid Knipel Moreira. São Paulo: Thomson Learning, 2006.

GODOY, A. Estudo de caso qualitativo, In: Godoi, C., et al. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, p. 115-145, 2010

GONÇALVES, A. C. P. **Modernidades moçambicanas e educação**: da crise de referências ao vazio de sentido. Revista Educação & Realidade. Volume 43, n°4. Porto Alegre, 2018.

JACOMINO, D. *Você e um profissional ético?* Revista Você S.A. Volume 3, n°25. São Paulo, 2000.

MENDES, A.V.C. et al., **Comissão de ética sectorial**: os desafios de fazer cumprir a ética na administração pública federal. Revista do Serviço Público Brasília, 2010.

MOTTA, N.S. **Ética e vida profissional**. Rio de Janeiro: Âmbito Cultural, 1984.

OLIVEIRA, P. E. de. **Crise de valores**: desafios à sustentabilidade. Coleção Agrinho, 2005.

SEN, A. K. Desenvolvimento como liberdade. Traduzido por Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SCHULZ, A. **Gestão e Ética**. Texto apresentado no VII Encontro de Pesquisa em Educação da Região Centro-Oeste – EPECO. Curitiba, 2005.

ROSE-Ackerman, S. **Corruption and Government**: Causes, Consequences and Reform, Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WIIG, A. et al., **Compêndio de ética-função pública, empresas e negócios**. Universidade Católica de Angola. Luanda, 2016.

Moçambique. Boletim da República. **Lei da Probidade Pública** (Lei n° 12/2012, de 14 de Agosto). I Série, n° 32. Maputo: Imprensa Nacional, 2012.

ONU. **Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção**. Organização das Nações Unidas: Nova York, 2003.

PEREIRA, P. G.; TRINDADE, J. C. **Visão geral e análise do pacote legislativo anticorrupção de Moçambique**: análise jurídica.

VIEIRA, M.G. **A ética na profissão contábil**. 1ª edição. São Paulo: Editora Tromson IOB. 2006.