

PEDRO MIGUEL ALVES RIBEIRO CORREIA*
INÊS OLIVEIRA ANDRADE DE JESUS**
JOÃO ABREU DE FARIA BILHIM***

Comparison of rules of conduct for Portuguese public administration workers: the tension between the treatment of personal data and ethical duties

Comparação de normas de conduta dos trabalhadores da administração pública portuguesa: a tensão entre o tratamento de dados pessoais e os deveres éticos

Resumo

A utilização crescente de sistemas de informação e comunicação enfatiza a problemática do uso de dados pessoais pela administração pública, sendo de questionar a que deveres éticos estão vinculados os trabalhadores em funções públicas quando acedem a informações relativas aos cidadãos. Nesta análise comparativa conclui-se que o sigilo profissional e a confidencialidade de dados pessoais são tratados, por regra, de forma indiferenciada, não havendo sensibilidade para as questões levantadas, em particular, pelo tratamento de dados pessoais na administração pública. A par disso, não existem mecanismos de implementação dos códigos de ética nem medidas de controlo e monitorização no que concerne, em especial, ao acesso a dados dos administrados através dos sistemas informáticos.

Palavras-chave: administração pública; dados pessoais; ética; códigos de ética; normas de conduta; enquadramento jurídico.

Abstract

The increased use of communication and information systems emphasizes the problem of the use of personal data by the public administration, and the ethical duties that bound workers in public service, when accessing information relating to citizens, must be questioned. In this comparative analysis it was concluded that the professional secrecy and confidentiality of personal data are treated, in general, in an undifferentiated manner, with no sensitivity to the issues raised, in particular, regarding the processing of personal data in public administration. In addition, there are no implementation mechanisms of codes of ethics or control and monitoring measures concerning, specifically, the access to data managed by means of computer systems.

Keywords: public administration; personal data; ethics; codes of ethics; standards of conduct; legal framework.

* Doutoramento em Ciências Sociais (Especialidade em Administração Pública) no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa; Professor no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa; Investigador do Centro de Administração e Políticas Públicas; Consultor da Direção-Geral da Política de Justiça do Ministério da Justiça de Portugal; e-mail: pcorreia@iscsp.ulisboa.pt

** Doutoranda em Ciências Sociais (Especialidade em Administração Pública) no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa; Licenciada e Mestre em Direito pela Universidade Nova de Lisboa; Consultora da Direção-Geral da Política de Justiça do Ministério da Justiça de Portugal; e-mail: ines.o.jesus@dgpj.mj.pt

*** Doutoramento em Ciências Sociais (Especialidade em Sociologia) no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa; Professor no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa; Investigador do Centro de Administração e Políticas Públicas; Presidente da Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública; e-mail: bilhim@iscsp.ulisboa.pt

“A dimensão ética não é apenas mais um conceito ou perspectiva, mas antes uma condição imanente que decorre da própria ideia e existência do Estado enquanto produção humana”.

(Soares, 2008, p. 12)

1. Introdução

A sociedade em que vivemos assiste ao forte impacto das tecnologias de informação (Bilhim, 2013), que a apelida. O managerialismo, que remonta ao final dos anos 70 do século passado, inspirando-se na Nova Gestão Pública, postula que o caminho para o progresso social depende da obtenção de aumentos de produtividade, resultando estes, cada vez mais, dos sistemas de informação e comunicação (Bilhim, 2000, p. 45).

Na verdade, nesta sociedade de informação surgem, diariamente, bases de dados informatizadas, sem as quais as administrações públicas de todo o mundo não conseguem desempenhar a sua missão. O acesso, cada vez mais rápido, a mais dados e por mais pessoas, foi acompanhado pela publicação de leis e pela aprovação de códigos de ética, ambos visando a proteção da privacidade e dos dados pessoais e, bem assim, a proporcionalidade da informação objeto de tratamento e a não discriminação das pessoas visadas.

Ora, num quadro em que a lei não é suficiente para estabelecer as fronteiras da conduta ética (Menzel, 1999, p. 519) e em que é fraca a correlação entre os códigos de ética e a mudança comportamental dos funcionários (Blijswijk, 2004), cumpre aprofundar esta temática, mormente as normas de conduta que a administração pública portuguesa tem adotado no que concerne ao tratamento de dados pessoais.

Importa sublinhar a relevância da confiança dos cidadãos na máquina administrativa, sendo para tal crucial a relação que se estabelece entre o Estado e os próprios cidadãos, num contexto de crise de valores do servidor público (Bilhim, 2014). Note-se que países como a Dinamarca, a Finlândia e a Nova Zelândia têm sistemas de regras de conduta robustos, a par de sistemas de informação com mecanismos que fomentam a prestação de contas e a responsabilização (Bilhim, 2014), condições geradoras da confiança pública e inibidoras da corrupção. Aliás, pôr termo às práticas corruptas pressupõe e exige a adoção de padrões éticos de conduta (Bilhim, 2014), pelo que se torna premente perguntar a que deveres éticos estão vinculados os trabalhadores portugueses em funções públicas quando acedem a dados pessoais.

De seguida expõem-se o enquadramento teórico e a metodologia adotada, bem como uma resenha sobre a ética na administração pública e sobre a legislação aplicável. A análise comparativa de códigos de ética, o cerne deste trabalho, é resumida num quadro, a que se seguem as conclusões.

2. Enquadramento teórico e metodológico

A história da governação pública pode ser narrada a partir das suas três principais modalidades; referimo-nos à Administração Pública, que surgiu no século XIX e que perdurou até meados de 1980, à Nova Gestão Pública, que remonta ao início do século XXI, e à Governança, que se tem arquitetado desde então (Osborne, 2006).

Enquanto a Administração Pública separa a política da administração, nesta que dominam os princípios da legalidade, burocracia, hierarquia e profissionalização, na Nova Gestão Pública destacam-se os princípios gestonários do setor privado, como a plena concorrência, a competição de mercado, o empreendedorismo, o foco na redução de custos e o controlo e a avaliação, visando a eficácia e a eficiência também no setor público.

Encontrando-se a Nova Gestão Pública sob uma forte chuva de críticas (Osborne, 2006), que vão desde a afirmação de que não é um verdadeiro paradigma até à declaração de que se trata de um paradigma falhado, passando pelo entendimento de que se encontra circunscrita aos países anglo-saxónicos ou que é apenas uma sub-escola da Administração Pública, emerge a Governança como nova forma de relacionamento do Estado com os cidadãos, mormente em prol do bem-estar social, podendo ser compreendida como o processo nos termos do qual as organizações tomam decisões, determinam quem envolvem nesse processo e como prestam contas (Graham *et al.*, 2003). Aspeto essencial que importa destacar desta nova teoria abrangente e integrada é, precisamente, as redes que visa estruturar, num Estado cada vez mais complexo, que clama por uma nova estratégia organizacional e relacional, combinando as virtualidades da Administração Pública e da Nova Gestão Pública e reconhecendo a legitimidade e inter-relação de ambas, bem como a necessidade de formulação de políticas e de processos de prestação de serviços de implementação (Osborne, 2006).

A Governança, cuja definição pode ser adjetivada de dúbia e problemática e cujos princípios orientadores não podem ser elencados de forma universal, pauta-se, pressupondo, a estabilidade política, o primado do direito, o controlo da corrupção e a responsabilização (Nanda, 2006). Com efeito, e segundo o Banco Mundial, que, em abordagens apolíticas, tem colocado a ênfase na dimensão económica da governação, crucial é a eficiência da administração pública, assim como a transparência, que devem caminhar aliadas à legalidade.

Vislumbrando-se a administração pública como condição essencial da vida em civilização, desde a mais remota de que temos conhecimento, o seu estudo e teorização é, não obstante, recente, sendo crucial percorrer o pensamento de Wilson e Weber para a sua pertinente compreensão, não descu-

rando o legado de Bonnin, a quem é atribuída a paternidade da disciplina em apreço (Frederickson *et al.*, 2012, pp. 1-2).

Para Max Weber, a administração pública erguia-se a partir de oito traços-mestras: obediência, legalidade, profissionalização, especialização, hierarquia, regulação, separação da organização propriamente dita relativamente aos indivíduos que a integram e utilização de tecnologias organizacionais; por seu lado, Wilson arquitetou a Teoria do Comportamento Burocrático, inspirada nos aludidos valores fundamentais, na qual os factos estavam necessariamente arredados, dada a sua circunscrição, por natureza limitadora. Ora, a teorização desta área em concreto requer e legitima-se precisamente na observação e experiência, sendo a utilidade do pensamento reconduzida à descrição, explicação e previsão que possibilita (Frederickson *et al.*, 2012, pp. 2-5).

Frederickson *et al.* (2012) elencam oito teorias atinentes à administração pública. São elas: a Teoria do Controlo Político da Burocracia, na qual se destaca a separação estanque entre administração e política; a Teoria da Política Burocrática, que sublinha as falhas da aludida separação, propugnando que a política é um elemento fundamental da administração (e vice-versa); a Teoria Institucional Pública, estruturando-se precisamente a partir das instituições e da essencialidade do devir; a Teoria da Gestão Pública, que absorve os princípios gestionários aplicados ao setor privado; a Teoria Pós-Moderna, que, rejeitando verdades universais, foca a realidade; a Teoria da Decisão, reduzindo-se à descoberta e definição dos fins e das medidas necessárias aos mesmos; a Teoria da Escolha Racional, que se resume à maximização da utilidade individual, ao individualismo metodológico e à sensibilidade ao ambiente social; e a Teoria da Governança, que, tendo em conta a temática em apreço, cumpre dissecar de forma mais acurada.

Com efeito, a Governança tem florescido em democracias industrializadas, nas quais o aumento dos défices é uma constante, onde se verifica a estagnação económica e onde o desencanto dos cidadãos pela política é generalizado (Frederickson *et al.*, 2012, p. 219). É a partir de 1970 que a arquitetura governamental começa a dar sinais de uma menor hierarquização e de uma maior descentralização, destacando-se a crescente importância do setor privado na prestação de serviços públicos, não obstante a natureza da máquina estadual permanecer inalterada no ordenamento jurídico e no quotidiano, onde continuam a laborar os mesmos funcionários públicos do passado (Frederickson *et al.*, 2012, p. 219).

A adoção de princípios gestionários baseados no mercado, a dependência crescente do setor privado para satisfazer necessidades básicas e a redução do papel do Estado no que toca à prestação de serviços públicos caminham aliadas à desburocratização e à responsabilização, sendo desenhados cada vez

mais mecanismos de prestação de contas (Frederickson *et al.*, 2012, p. 220). Importa aludir à metáfora do Estado oco, que dita a necessidade de revisitar os pilares da administração pública, num contexto em que o Estado entrega, cada vez mais, a satisfação de necessidades públicas a uma complexa rede, mormente de entes privados (Frederickson *et al.*, 2012, p. 220).

Figurando-se o institucionalismo como seu antecedente, a Governança tem sido definida de forma abrangente, sendo vista, não como uma teoria, mas sim como um programa de pesquisa que, teórica e empiricamente, desenha políticas públicas (Frederickson *et al.*, 2012, pp. 223-226). Tem sido esboçada, por alguma literatura, à semelhança da Nova Gestão Pública, uma vez que espelha dela alguns aspetos fundamentais, mormente a produtividade, a mercantilização, a descentralização e a prestação de contas (Frederickson *et al.*, 2012, p. 227). Não obstante, outros autores apelam às diferenças entre a Governança e a Nova Gestão Pública, para demarcar a fronteira entre elas: enquanto a Governança centra a sua atenção na relação entre o Governo e a sociedade, sendo menos hostil ao modelo weberiano e integrando a política democrática numa estrutura onde a burocracia ainda persiste, a Nova Gestão Pública é ideológica e, ao mesmo tempo, focada nos resultados (Frederickson *et al.*, 2012, pp. 229-233).

Frederickson *et al.* (2012, pp. 234-235) afirmam que a Governança é um reposicionamento da Administração Pública tradicional, numa sociedade globalizada onde imperam as novas tecnologias e com múltiplas jurisdições, num contexto em que o Estado está fragmentado e desarticulado e onde a soberania está em declínio, mostrando-se, pois, premente a cooperação inter-redes. Ora, as referidas redes de cooperação fundamentam e legitimam, precisamente, a apelidada Teoria da Conjunção Administrativa, na qual a hierarquia continua a desempenhar um papel central na estrutura institucional, esta que é impulsionada pelos valores e crenças dos burocratas e pelo seu instinto inato de colaboração na prestação do serviço público, onde prima o interesse dos cidadãos (Frederickson *et al.*, 2012, pp. 236-237).

A par disso, a Governança apresenta-se similar à Teoria do Regime, esta que aprofunda o modo como as entidades se adaptam às mudanças e como se relacionam com outros entes, não obstante dois conceitos-chave da democracia estarem ausentes, nomeadamente a prestação de contas e a legitimidade, que não figuram, pois, no aludido corpo teórico, mormente, e no que toca à prestação de contas, por esta se complexificar de tal modo com as redes de cooperação que se torna inviável (Frederickson *et al.*, 2012, pp. 238-239). Aliás, tendo em conta a relevância desta temática, a prestação de contas deve ser desferida em várias frentes (proprietários, consumidores, superiores hierárquicos, tribunais), e, em última instância, deve sujeitar-se ao controlo

democrático dos cidadãos (Frederickson *et al.*, 2012, p. 240). Note-se que a Governança, a par do princípio da participação, pauta-se por valores como a igualdade, o primado da lei, a transparência e a racionalidade, sendo a burocracia curial, nomeadamente como mecanismo de prestação de contas (Frederickson *et al.*, 2012, p. 241).

Feito este breve excursus teórico, importa adentrarmo-nos na metodologia adotada. Guiou-nos a pesquisa qualitativa, mormente o estudo de caso, que determinou, para a análise documental, a seleção de quatro códigos de ética, de quatro instituições cujas funções são, nas respetivas áreas de intervenção, similares. Referimo-nos, por um lado, ao Código de Ética e de Conduta da Direção-Geral da Administração da Justiça e ao Código de Conduta Ética da Direção-Geral da Saúde e, por outro lado, ao Código de Ética da Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça e ao Código de Ética e de Conduta da Inspeção-Geral das Atividades em Saúde, analisados particular e comparativamente no lugar próprio. Não havendo controlo empírico neste trabalho em concreto, procurámos responder à seguinte pergunta: a que deveres éticos estão adstritos os trabalhadores em funções públicas quando, no exercício das suas funções, acedem a dados pessoais dos cidadãos?

3. A ética na administração pública

A temática dos valores tem merecido muita atenção por parte da literatura administrativa e organizacional (Wal *et al.*, 2008). Em especial, a ética na administração pública tem sido alvo de um forte, e crescente, interesse, também por parte do Estado Português, podendo estar associada a essa emergência o movimento de reforma da Nova Gestão Pública, que visa, designadamente, repensar a estrutura da administração pública (Mozzicafredo, 2002; Araújo, 2012; Bilhim, 2014).

Os códigos de ética, plasmando, por princípio, um conjunto de valores universais que reclamam diferentes aplicações quantos os contextos culturais a que se destinam, visam estandardizar e padronizar comportamentos, sendo questionada, não raras vezes, a sua fraca utilidade no nosso país, ora devido ao carácter genérico e abstrato das normas de conduta, ora ao seu carácter muito específico (Bilhim, 2014).

É consabido que a conduta dos dirigentes e dos gestores públicos condiciona fortemente a dos restantes trabalhadores, sendo, por isso, acrescida a sua responsabilidade no exemplo, podendo afetar a imagem das organizações públicas que dirigem e, bem assim, a confiança dos cidadãos nas instituições, pelo que é indispensável um comportamento ético e íntegro de todos os trabalhadores, principalmente dos que ocupam cargos superiores. Este foi, aliás,

um dos fundamentos que legitimou a criação da Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública – CReSAP (Bilhim, 2014).

A questão central da ética moderna passa pela densificação do eixo liberdade-justiça, reclamando todas as tensões o devido balanceamento e equilíbrio, na certeza de que a ética é apenas a direção que se toma, numa caminhada que nunca terá fim (Bilhim, 2014). Na verdade, vislumbra-se um conflito potencial entre a ética e a integridade, por um lado, e a eficiência e a eficácia, por outro, sendo certo que a Governança implica um compromisso entre elas (Graaf e Wal, 2010). A dicotomia entre o administrador ético e o eficiente pode, contudo, ser superada com um funcionalismo público tecnicamente instruído (Wilson, 1887).

Ora, debruçarmo-nos sobre a ética exige e implica dissecar os dois (distintos) paradigmas administrativos, mormente porque nestes dois paradigmas a ética assume distinta ponderação. Referimo-nos ao paradigma europeu continental, por um lado, e ao paradigma anglófono, por outro, cujas raízes remontam ao Estado-nação e à sociedade industrial, respetivamente.

No paradigma europeu continental, apelidado de jurídico, a administração pública reflete o próprio Estado, que a modela, espelhando a perspectiva normativa de Bonnin (Bonnin, 1812; Pedrosa, 1908, p. 21); já no paradigma anglófono, focado em instrumentos racionais que visam a eficácia, a eficiência e a economia organizacional (Waldo, 1955, p. 7), e não no direito administrativo como o anteriormente aludido, é a administração pública que traça o Estado (Stillman, 1997).

Ora, a generalidade dos relatórios das organizações internacionais aponta no sentido de que o modelo europeu continental é mais permeável a comportamentos menos éticos, devido à opacidade da administração, e, por conseguinte, menos eficazes, o que prejudica a economia (Bilhim *et al.*, 2015). E tal ocorre por duas ordens de razão: por um lado, na Europa continental, a perspectiva legalista concentra-se na reparação, com as atividades inspetivas da administração, a investigação criminal e o sistema de justiça a desempenharem os papéis principais, depois de verificadas as ações ou omissões ilícitas; por outro, não se vislumbra uma ética de ação, focada na prevenção, que poderia projetar-se na criação de sistemas dissuasores e de denúncia, de capacitação das pessoas e de efeitos concretos, bem como na monitorização e articulação entre os vários sistemas (Bilhim *et al.*, 2015).

É neste contexto que se torna premente o desenvolvimento de mecanismos de implementação da ética, até porque os custos advindos das práticas corruptas são muito altos (Comissão Europeia, 2014). Na verdade, a melhoria do desempenho global da administração pública é potenciada e induzida pela qualidade ética das decisões tomadas (Bilhim *et al.*, 2015).

A política ética arquitetada por Bilhim *et al.* (2015) como efetivação da ética na administração pública estrutura-se em cinco fases, nas quais devem ser envolvidos, e participar, os cidadãos.

A primeira fase respeita ao empenho e compromisso político dos Governos, a segunda à criação de um organismo de cúpula, com autonomia para conduzir e implementar as medidas, e a terceira à monitorização e avaliação das mesmas, que não prescinde de um sistema de inspeção e fiscalização. A quarta fase implica a designação de responsáveis em cada unidade orgânica, no seio das organizações administrativas, com vista à implementação e condução interna da política ética, enquanto a quinta e última fase prende-se com a adoção de instrumentos específicos. No que concerne aos aludidos instrumentos, o autor elenca cinco ferramentas: os códigos de conduta, ou éticos, de carácter prático, sendo imprescindível a sua divulgação e promoção, assim como a participação de todos os envolvidos na sua elaboração; os sistemas de denúncia de más práticas, que devem comunicar com os órgãos de investigação criminal, salvaguardando-se os interesses em causa, tanto daqueles que denunciam, como os da própria organização e de quem é denunciado; a formação específica dos trabalhadores, preferencialmente permanente; os modelos de suporte à tomada de decisão; e a responsabilização, isto é, a prestação de contas.

Assim, esta perspetiva, espelhando a tradição anglo-saxónica, coloca o foco na prática ética e não tanto na publicação de códigos de ética e de orientações deontológicas, mormente porque a perspetiva normativa pura tem-se revelado de fraca importância, precisamente por descurar a dimensão da implementação e da avaliação, ganhando, pois, terreno o paradigma gestor (Bilhim *et al.*, 2015). Enquanto na Europa continental, a publicação de uma norma jurídica é suficiente para que um Governo possa afirmar que introduziu uma determinada política, nos países anglo-saxónicos a lei é justamente um meio e não um fim: eis a principal razão para não se aplicar modelos de reforma acriticamente em Estados com distintos paradigmas administrativos (Bilhim *et al.*, 2015). Não obstante, são claras as vantagens de se importar para o paradigma europeu continental a prática ética executada nos países anglo-saxónicos, sendo certo que quanto mais ética for a prestação do serviço público, mais ética haverá nos negócios e na economia em geral, dada a influência que o Estado exerce em todos os aspetos da vida em sociedade (Bilhim *et al.*, 2015).

Feitas estas considerações, e voltando ao tema que nos move, importa trazer à colação as normas jurídicas aplicáveis quando está em causa o tratamento de dados pessoais.

4. Enquadramento jurídico

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948, determina, no artigo 12.º, que ninguém sofrerá intromissões arbitrárias na sua vida privada, na sua família, no seu domicílio ou na sua correspondência, nem ataques à sua honra e reputação e que contra tais intromissões ou ataques toda a pessoa tem direito a proteção da lei. Na mesma linha, a Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, conhecida por Convenção Europeia dos Direitos do Homem, assinada em Roma no dia 4 de novembro de 1950, estabelece que qualquer pessoa tem direito ao respeito da sua vida privada e familiar, do seu domicílio e da sua correspondência, ao abrigo do n.º 1 do artigo 8.º. Nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, epigrafiado de direito ao respeito pela vida privada e familiar, não pode haver ingerência da autoridade pública no exercício deste direito senão quando esta ingerência estiver prevista na lei e constituir uma providência que, numa sociedade democrática, seja necessária para a segurança nacional, para a segurança pública, para o bem-estar económico do país, a defesa da ordem e a prevenção das infrações penais, a proteção da saúde ou da moral, ou a proteção dos direitos e das liberdades de terceiros.

Por outro lado, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económicos (OCDE), com a introdução das tecnologias de informação em várias áreas da vida económica e social, e a importância e poder crescentes do processamento automatizado de dados, publicou em 1980 as Diretrizes relativas à política internacional sobre a Proteção da Privacidade e dos Fluxos Transfronteiriços de Dados Pessoais. Como sabemos, esta é uma matéria especialmente exposta ao desenvolvimento veloz das tecnologias e infraestruturas de informação e comunicação, na qual a Internet é a atriz principal, facilitando a rápida evolução para uma sociedade global de informação, com todos os aspetos positivos, mas também negativos, que tal acarreta. Essa foi a razão para a OCDE, recentemente, ter mostrado o propósito de estudar a forma de implementar as referidas diretrizes no século XXI, assegurando o respeito pela privacidade e a proteção dos dados pessoais em linha neste novo contexto.

Entre nós, a Constituição da República Portuguesa consagra, para o que ora nos ocupa, dois direitos fundamentais: o direito à reserva da intimidade da vida privada (artigo 26.º) e o direito à proteção dos dados pessoais (artigo 35.º). No que concerne ao conceito de privacidade, importa sublinhar o seu carácter evolutivo, isto é, em permanente mutação. Vejamos.

No início do século XX, antes do advento do computador e das novas tecnologias, a privacidade era ameaçada, principalmente, pelo crescimento da

imprensa escrita, associada à imagem fotográfica; atualmente, a par da comunicação social, as ameaças à privacidade advêm do uso das novas tecnologias de informação, mormente da generalização da utilização do computador e da Internet, tal como do correio eletrónico e das redes sociais, e da vulgarização de uma panóplia de instrumentos eletrónicos especialmente intrusivos, como os telemóveis, a televisão interativa, as câmaras de vídeo, os sistemas de posicionamento global (GPS), os *scanners* corporais e a radiofrequência (Correia e Jesus, 2013). Ora, o crescente desenvolvimento tecnológico, aliado aos interesses económicos e políticos e à constante necessidade de controlo por parte do Estado, que monitoriza, cada vez mais, os comportamentos dos cidadãos e carece de prever atuações futuras, mormente para fins de segurança, despoletam a tendência atual de crescente recolha e tratamento de dados pessoais (Correia e Jesus, 2013).

As informações pessoais são, por um lado, valiosos ativos para as empresas, que recolhem cada vez mais dados em prol da sua eficiência e rentabilidade, elaborando posteriormente completíssimos perfis de consumo, e, por outro, elementos essenciais para o desempenho dos fins estatais, levando as autoridades públicas a criarem gigantescas bases de dados (Correia e Jesus, 2013). É neste quadro que se impõe uma reconceptualização da privacidade: a tutela da vida privada deve ser especialmente intensa por parte do ordenamento jurídico, que deve exigir mais transparência e controlo no que toca ao tratamento de dados por empresas e autoridades públicas (Correia e Jesus, 2013).

Voltando aos diplomas legais, cumpre aludir ao Código do Procedimento Administrativo, que acolhe, no artigo 18.º, o princípio da proteção dos dados pessoais, preceituando que os particulares têm direito à proteção dos seus dados pessoais e à segurança e integridade dos suportes, sistemas e aplicações utilizados para o efeito, nos termos da lei. Já a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas nada dispõe sobre o tratamento de dados pessoais na Administração Pública.

A Lei da Proteção de Dados Pessoais transpõe para a ordem jurídica portuguesa a Diretiva n.º 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento dos seus dados pessoais e à livre circulação desses dados. O tratamento de dados pessoais em território nacional deve processar-se de forma transparente e no estrito respeito pela reserva da vida privada, entendendo-se por dados pessoais qualquer informação, de qualquer natureza e independentemente do respetivo suporte, relativa a uma pessoa singular identificada ou identificável, e tratamento qualquer operação ou conjunto de operações, efetuadas com ou

sem meios automatizados, tais como a recolha, conservação, consulta, utilização e transmissão (artigo 3.º).

Os princípios vetores do regime da proteção de dados pessoais são a finalidade e a proporcionalidade: os dados pessoais devem ser recolhidos para finalidades determinadas, explícitas e legítimas, devendo ser adequados, pertinentes e não excessivos relativamente a essas finalidades. Ademais, os dados objeto de tratamento devem ser exatos e atualizados, devendo ser conservados apenas durante o período necessário para a prossecução das finalidades em causa, podendo ser conservados para fins históricos, estatísticos ou científicos.

Qualquer entidade, pública ou privada, pode legitimamente tratar dados pessoais desde que para tal tenha obtido o consentimento do visado ou tal tratamento resulte de contrato ou obrigação legal ou seja imposto para proteção de interesses vitais. O tratamento é ainda legítimo para a execução de uma missão de interesse público ou no exercício de autoridade pública ou para a prossecução de interesses legítimos (artigo 6.º).

Por outro lado, e por princípio, é proibido o tratamento de dados sensíveis, isto é, dados pessoais referentes a convicções filosóficas ou políticas, filiação partidária ou sindical, fé religiosa, vida privada e origem racial ou étnica, bem como à saúde e à vida sexual, incluindo os dados genéticos. Tais dados podem ser objeto de tratamento, mormente, mediante disposição legal ou autorização da Comissão Nacional de Proteção de Dados, asseguradas que sejam as garantias de não discriminação e as medidas de segurança pertinentes (artigo 7.º).

Importa salientar que aos titulares dos dados são atribuídos os direitos de informação, acesso, retificação, apagamento e bloqueio (artigos 10.º, 11.º e 12.º). Acresce que qualquer pessoa tem o direito de não ficar sujeita a uma decisão que produza efeitos na sua esfera jurídica, ou que a afete de modo significativo, tomada exclusivamente com base num tratamento automatizado de dados destinado a avaliar determinados aspetos da sua personalidade (artigo 13.º).

A lei em apreço transpôs, como já referimos, a Diretiva n.º 95/46/CE; ora, a breve trecho, a referida diretiva será substituída por um regulamento da União Europeia. A proposta de regulamento em apreço consagra novos princípios em matéria de proteção de dados, em especial, a transparência e a responsabilidade do responsável pelo tratamento (que pode ser uma empresa privada ou um organismo público), tal como a proteção de dados desde a conceção e a proteção de dados por defeito, estabelecendo, ademais, condições suplementares para a licitude do tratamento de dados pessoais de crianças (Jesus e Correia, 2015). Aos responsáveis pelo tratamento e aos subcontratantes são atribuídas mais obrigações e os titulares dos dados, além de verem os

seus direitos reforçados, têm agora direito ao esquecimento e à portabilidade desses mesmos dados (Jesus e Correia, 2015).

Por outro lado, a notificação de tratamento à autoridade de controlo deixa de ser obrigatória, impondo-se, antes, a obrigação de notificação de violações de dados pessoais, verificando-se uma desburocratização do processo de autorização do tratamento, tramitado junto das autoridades nacionais de proteção de dados, tendo em conta que, em regra, as empresas e os organismos públicos deixam de ter de dar este passo (Jesus e Correia, 2015). Em contrapartida, institui-se a obrigação de notificar eventuais violações de dados, a par da institucionalização de um regime contraordenacional com multas mais elevadas (Jesus e Correia, 2015).

Visitadas as normas jurídicas aplicáveis ao tratamento de dados pessoais, e depois de percorrida a teorização da ética na administração pública, é chegado o momento de nos focarmos no que nos moveu: a análise de códigos de ética.

5. Análise comparativa de códigos de ética

Antes de mais, apresentamos um quadro comparativo [QUADRO 1], no qual se destacam os deveres éticos a que se encontram adstritos os trabalhadores quando acedem a dados pessoais dos cidadãos.

Como referimos anteriormente, a nossa análise compara o Código de Ética e de Conduta da Direção-Geral da Administração da Justiça (DGAJ)^[1] com o Código de Conduta Ética da Direção-Geral da Saúde (DGS)^[2], bem como o Código de Ética da Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça (IGSJ)^[3] com o Código de Ética e de Conduta da Inspeção-Geral das Atividades em Saúde (IGAS)^[4].

Antes de nos debruçarmo-nos sobre os referidos códigos de ética cumpre dar nota do Despacho n.º 9456-C/2014 do Gabinete do Ministro da Saúde, que, acolhendo o enquadramento de princípios orientadores, aprova o Código de Conduta Ética dos Serviços e Organismos do Ministério da Saúde, sem paralelo no Ministério da Justiça.

¹ Disponível em http://www.dgaj.mj.pt/sections/files/dgaj/gai/sections/files/dgaj/gai/codigo-de-etica-e-de/downloadFile/file/03-Cod_Etica_Conduta_DGAJ.pdf?nocache=1429891417.17

² Disponível em <https://dre.pt/application/file/a/66105871>

³ Disponível em http://www.igsj.mj.pt/sections/biblioteca/codigo-de-etica-da-igsj/downloadFile/file/Codigo_de_Etica_da_IGSJ.pdf?nocache=1397572803.99

⁴ Disponível em <http://www.igas.min-saude.pt/documentos-para-download/publicacoes/codigo-de-etica-e-de-conduta-da-igas-pdf.aspx>

QUADRO 1 – Deveres éticos dos trabalhadores ao aceder a dados pessoais

| | ÂMBITO DE APLICAÇÃO | REGIME ATINENTE AO TRATAMENTO DE DADOS PESSOAIS |
|---|---|--|
| Código de Ética e de Conduta da Direção-Geral da Administração da Justiça (DGAJ) | Todos os trabalhadores da DGAJ, independentemente da sua função, vínculo contratual ou posição hierárquica, no exercício das suas tarefas, nas relações entre si e com terceiros. | Distinção entre segredo profissional e segredo de dados pessoais. No que concerne ao segredo de dados pessoais, são abrangidas as pessoas coletivas, que não granjeiam de proteção aos olhos da lei, aplicável apenas às pessoas singulares. |
| Código de Conduta Ética da Direção-Geral da Saúde (DGS) | Todos os colaboradores da DGS, quer no relacionamento recíproco, quer nas relações que, em nome ou em representação da DGS, são estabelecidas com organismos externos, cidadãos ou com o público em geral, considerando-se colaboradores os dirigentes, trabalhadores, peritos, consultores, estagiários e bolseiros e prestadores de serviços que colaborem com a DGS, independentemente do vínculo contratual e posição hierárquica que ocupem. | Os deveres de sigilo e de confidencialidade de dados pessoais surgem no mesmo artigo, indiciando que o segundo é decorrência do primeiro. |
| Código de Ética da Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça (IGSJ) | Todos os que trabalham na IGSJ, sendo entendidos como tal os dirigentes e os trabalhadores, independentemente do seu vínculo contratual, no exercício das suas funções. | O dever de confidencialidade dos dados pessoais é tratado da mesma forma que o sigilo profissional. |
| Código de Ética e de Conduta da Inspeção-Geral das Atividades em Saúde (IGAS) | Todos os trabalhadores da IGAS no exercício das suas funções ou atividades profissionais. | Não há distinção entre os deveres de sigilo, confidencialidade e discrição de todas as informações, pessoais ou não. |

Fonte: elaboração própria.

Recordando que integrava o Programa do XIX Governo Constitucional a melhoria da eficácia e da eficiência dos serviços da administração pública em geral e do Serviço Nacional de Saúde em particular, o referido despacho destaca a importância do comportamento ético e de rigor no cumprimento do serviço público, sublinhando que o reforço da ética está plasmado não só

no Estatuto do Gestor Público mas também no Estatuto do Pessoal Dirigente, sendo, também, objetivo primordial do Conselho de Prevenção da Corrupção.

Neste enquadramento, é apelidada de curial a adoção de um código de conduta ética, sendo um instrumento de visão e missão das entidades, concretizando padrões de atuação que expressem os valores e cultura organizacionais, fomentando a confiança por parte de todos os intervenientes e interessados na atividade da entidade, aumentando a qualidade da gestão, permitindo reforçar o sentido de missão e contribuindo para a interiorização de valores éticos.

O aludido despacho é, porém, um guia orientador, que carece de adaptação pelas entidades face às suas especificidades e contingências particulares, tendo em consideração a sua realidade, os seus valores e o contexto das práticas organizacionais, sendo, pois, premente a participação e colaboração de todos aqueles que aí laboram.

Tal como é sublinhado, a adoção de códigos de conduta ética visa contribuir para o correto, digno e adequado desempenho de funções por parte dos trabalhadores, estagiários e bolseiros, prestadores de serviços, mandatários e voluntários, em todas as áreas em que intervenham prosseguindo a missão e representando as entidades empregadoras ou contratantes na prestação de serviço público, devendo procurar-se a máxima participação dos profissionais na fixação dos seus termos e estando os serviços obrigados a elaborar as suas próprias normas, dadas as suas especificidades, com base num quadro de referência.

O código de conduta ética, enquanto instrumento para a melhoria contínua da qualidade das entidades, que visa, primordialmente, o reforço das garantias de proteção dos utilizadores dos serviços prestados por cada entidade, não prejudica a aplicação de regras deontológicas, devendo, não obstante, ser devidamente disponibilizado e divulgado.

Para o que ora estamos a tratar, recorde-se, o tratamento de dados pessoais na administração pública, saliente-se a invocação da necessidade de implementação de regras de conduta ética para os operadores de sistemas de gestão documental que permitam, designadamente, o armazenamento de informação permanentemente atualizada e classificada, a pesquisa e circulação de informação, bem como uma maior segurança e segregação de níveis de acesso conforme a finalidade de recolha ou tratamento.

Importante também é o que se refere a propósito do sigilo profissional. Vejamos.

Por um lado, afirma-se que os colaboradores devem guardar sigilo profissional relativamente a dados pessoais e qualquer informação direta ou indiretamente relacionada com a saúde dos cidadãos, que os colaboradores das

entidades conheçam no exercício das suas funções ou por causa delas. O regime geral de sigilo profissional deve integrar, quando necessário, um regime especial de registo e segregação de acesso a dados pessoais, conforme a natureza da intervenção dos colaboradores, bem como um regime específico sobre a manutenção desse dever após a cessação de funções.

Contudo, o dever de sigilo profissional deverá ceder perante a obrigação de comunicação ou denúncia de factos relevantes às instâncias externas administrativas reguladoras, inspetivas, policiais e judiciais; saliente-se que esta obrigação de comunicação apenas se concretizará nos termos legais aplicáveis.

Sem prejuízo da legislação aplicável, o dever de sigilo profissional não deverá impedir a comunicação de irregularidades, nomeadamente situações que prefigurem erros ou omissões que possam prejudicar os destinatários da atuação da instituição, ou a condução de ações no âmbito do controlo interno e para a melhoria contínua da qualidade, prevalecendo o cumprimento do dever de omitir ou revelar informação decorrente das regras deontológicas das várias profissões. O dever de sigilo profissional, considerada a necessidade de garantir a privacidade pessoal dos utentes, mantém-se mesmo após a cessação de funções.

Quanto à desmaterialização de atos e de procedimentos, importa sublinhar a preferência pelos meios eletrónicos, com vista a simplificar processos e procedimentos, promovendo uma adequada utilização dos recursos, a melhoria da qualidade e do rigor da informação e a rapidez de acesso aos dados em condições de segurança e no respeito pela privacidade dos cidadãos. Por seu lado, permite-se o cruzamento de informações entre entidades, de modo a agilizar procedimentos decisórios, sublinhe-se, sem prejuízo do dever de confidencialidade e proteção de dados pessoais.

Por fim, importante é também aludir à relevância das auditorias internas, isto é, aos mecanismos de controlo interno e de comunicação de irregularidades, mormente para efeitos de cumprimento e monitorização da aplicação das normas éticas.

Feita a devida alusão ao despacho do Ministro da Saúde, principiemos a nossa análise comparativa pelo Código de Ética e de Conduta da DGAJ, serviço integrado no Ministério da Justiça, que estabelece um conjunto de princípios, regras e valores que devem ser observados no cumprimento das atividades desenvolvidas pelos trabalhadores nas relações profissionais entre si e com terceiros, refletindo a vontade e cultura da própria organização. O referido código entrou em vigor no dia 15 de outubro de 2015.

O referido instrumento enumera três objetivos: enunciar os princípios deontológicos que prevalecem na DGAJ, por um lado, precisar as normas de conduta que se espera da parte dos seus trabalhadores, por outro, e, por fim,

informar o público da conduta e atitude que pode esperar dos trabalhadores nas relações que com estes estabeleça. É arquitetado, pois, como o modelo a seguir, a referência no desempenho do serviço público, que se pretende rigoroso, eficiente e competente.

A par disso, o código em apreço visa prevenir a corrupção; recorde-se que a implementação de códigos de ética consubstancia uma recomendação das políticas de prevenção da corrupção, tendentes a diminuir os custos relacionados com as eventuais fraudes e comportamentos ilícitos.

Ressalvando a aplicação das normas legais em vigor, mormente da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas e do Código do Procedimento Administrativo, são elencados os princípios da legalidade, isenção e imparcialidade, igualdade, lealdade, prossecução do interesse público, informação, integridade, competência e responsabilidade, bem como da urbanidade, colaboração e boa-fé, a par da dignidade da pessoa humana, em prol do eficiente e eficaz funcionamento, bom nome e boa imagem da organização.

No capítulo atinente à gestão da informação, o Código de Ética da DGAJ consagra três artigos que importa analisar com detalhe. Um desses artigos (artigo 6.º), epigrafado de segredo profissional, preceitua que os trabalhadores estão sujeitos a segredo profissional, devendo guardar e manter sob rigoroso sigilo, não podendo divulgar nem utilizar, seja qual for a finalidade, em proveito próprio ou alheio, diretamente ou por interposta pessoa, informações obtidas no desempenho das suas funções, ou em virtude desse desempenho. O dever de segredo profissional mantém-se ainda que os seus destinatários deixem de exercer funções na DGAJ, sendo a violação de tal dever sancionada nos termos previstos na lei.

O artigo seguinte (artigo 7.º) versa apenas sobre dados pessoais, determinando que os trabalhadores da DGAJ que acedam, trabalhem ou, de qualquer forma, tomem conhecimento de dados pessoais relativos a pessoas singulares ou coletivas ficam obrigados a respeitar as disposições legalmente previstas relativamente à proteção de tais dados, não os podendo utilizar senão para os efeitos impostos ou inerentes às funções que desempenham na DGAJ e de acordo com a regulamentação interna aplicável.

O artigo 8.º, referente à partilha de informação, acrescenta que os trabalhadores da DGAJ devem garantir a comunicação, registo e partilha de informação entre si e dentro da instituição, facilitando a preservação do conhecimento adquirido ou criado na decorrência das atividades que desempenham.

Ademais, note-se que o incumprimento do código em apreço pode dar origem a responsabilidade disciplinar, sendo, por outro lado, imposta revisão do mesmo, no mínimo, no período de 3 anos.

Por seu lado, o Código de Conduta Ética da DGS, pertencente ao Ministério da Saúde, materializa-se num conjunto de princípios e normas de comportamento, tendo em vista os mais elevados padrões éticos, visando o correto, digno e adequado desempenho de funções. Enquanto referência e padrão de conduta, o código em causa não substitui as normas deontológicas das associações públicas profissionais, elencando como valores e princípios a prossecução do interesse público, a competência e responsabilidade, o profissionalismo e eficiência, a isenção e imparcialidade, a justiça e igualdade, a transparência, o respeito e boa-fé, a colaboração e participação, a lealdade e integridade, a qualidade e boas práticas e a verdade e humanismo.

Para o que ora nos ocupa, sublinhe-se que o artigo 3.º, atinente ao relacionamento com o cidadão, preceitua que os colaboradores da DGS devem salvaguardar a prestação de informações e de esclarecimentos, sem prejuízo do dever de confidencialidade e proteção de dados pessoais. Já o artigo 5.º, epígrafado de sigilo e confidencialidade, principia determinando que os colaboradores da DGS estão sujeitos ao sigilo profissional relativamente a matérias a que tenham acesso no desempenho das suas funções ou por virtude das mesmas, com preponderância para a proteção dos dados pessoais, e que, pela sua efetiva importância, por legítima decisão da DGS, ou por força da legislação em vigor, não devam ser do conhecimento geral. Ademais, não devem utilizar informação que não tenha sido tornada pública ou não seja acessível ao público para promover interesses próprios ou de terceiros, devendo fundamentar e explicar com total transparência as suas decisões e comportamentos profissionais sempre que, garantidos os devidos deveres de sigilo, para tal sejam adequadamente solicitados. O dever de sigilo e confidencialidade mantêm-se mesmo após o termo de funções, cessando tal dever nos termos legalmente previstos.

No artigo 11.º, relativo à utilização dos recursos da DGS, importa aludir à regra segundo a qual não devem utilizar-se computadores ou redes da DGS que possam comprometer a segurança ou integridade das suas informações, não podendo ser utilizados os computadores da DGS ou as suas redes para aceder, receber ou transmitir materiais inapropriados, ilegais ou que possam violar a política de confidencialidade. A par disso, e a fim de simplificar processos e procedimentos, promovendo uma adequada utilização dos recursos, a melhoria da qualidade e do rigor da informação e a rapidez de acesso aos dados em condições de segurança e no respeito pela privacidade dos cidadãos, devem, sempre que possível, ser desmaterializados atos e procedimentos, privilegiando-se a utilização de meios eletrónicos.

Crucial é também o artigo 12.º, epígrafado de auditoria interna, uma vez que impõe a monitorização permanente, nomeadamente através da avaliação

do grau de cumprimento do Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da DGS, avaliação do grau de cumprimento do Plano de Atividades da DGS e avaliação de procedimentos de controlo interno instituídos nas várias áreas de gestão da DGS.

O incumprimento do código em apreço, que produz efeitos desde 1 de dezembro de 2014, é suscetível de constituir responsabilidade disciplinar, sem prejuízo da eventual responsabilidade civil ou criminal a que houver lugar.

Por seu turno, o Código de Ética da IGSJ, serviço do Ministério da Justiça, é, ao contrário dos anteriores e do que se segue, um documento aberto, ainda em discussão. Não obstante, entendemos ser curial a sua análise e comparação.

Fazendo jus à sua natureza, é um instrumento que busca a realização de princípios, a visão e a missão da organização, servindo para orientar as ações dos seus colaboradores e explicitar a sua postura social, sendo crucial que se reflita nas atitudes de todos e encontre apoio na direção. Este conjunto de políticas e práticas específicas, este parâmetro de comportamentos, aglutina valores como o respeito pelos direitos humanos, a proteção da instituição, a transparência nas comunicações internas e externas, a salvaguarda da corrupção e a privacidade de informações, tendo em conta as tecnologias disponíveis e outros recursos de informática e comunicação. Visando o absoluto rigor e transparência, enumeram-se princípios orientadores em prol de comportamentos eticamente sustentados. As linhas de orientação em matéria de ética profissional visam a gestão rigorosa, zelosa e transparente, pautada por elevados padrões morais.

Eis os princípios gerais: integridade, respeito, isenção e imparcialidade, competência, espírito de equipa e subordinação ao interesse público. Como dimensões éticas, importa destacar a verdade e a lealdade. A par da legalidade e da igualdade, os colaboradores encontram-se adstritos ao dever de integridade, assim como à confidencialidade e sigilo profissional, obrigações estas que cumpre dissecar.

Com efeito, a informação, enquanto valioso ativo, deve ser gerida com diligência e reserva. Os colaboradores devem guardar sigilo sobre todos os factos e informações sobre a organização de que tenham conhecimento no exercício das suas funções, ou por causa delas, e não divulgar factos que prejudiquem a IGSJ. Qualquer informação cuja divulgação não tenha sido expressamente autorizada, relativa, designadamente, a planos de atividades, relatórios, conhecimentos técnicos, informação sobre pessoal e utentes, é confidencial, devendo os colaboradores manter, em todas as circunstâncias, reserva, não a divulgando ou manipulando. Os colaboradores não podem utilizar essas informações para seu proveito pessoal ou de terceiros, comprometendo-se a,

durante a sua colaboração e mesmo após a cessação da mesma, manter total confidencialidade e não tirar partido, direta ou indiretamente, dos conhecimentos e informações a que tenha acesso no exercício das suas funções, relativos à IGSJ ou a organizações que com esta se relacionem. A inobservância das normas de ética devem ser reportadas e investigadas, sendo adotadas as resoluções que forem tidas por convenientes pela direção.

Por fim, o Código de Ética e de Conduta da IGAS, do Ministério da Saúde, que entrou em vigor no dia 1 de janeiro de 2010, consagra princípios éticos e regras de conduta profissionais, sem prejuízo das normas legais e das orientações específicas e particulares aplicáveis. Explicitando valores e padrões de comportamento, tanto no âmbito externo como interno, e assegurando e fomentando a imagem de responsabilidade e independência dos serviços, valoriza, simultaneamente, o ativo mais valioso, que é cada um e todos os trabalhadores. Com o intuito de criar um clima de confiança no relacionamento com as pessoas, o código de ética em apreço acolhe princípios como a integridade e a não discriminação.

Relativamente ao relacionamento com o exterior, o artigo 5.º, epígrafado de sigilo e discrição, estabelece que o trabalhador deve guardar segredo e reserva sobre os factos relativos às pessoas e entidades de que tenha conhecimento no exercício das suas funções e atividades, que não se destinem a ser do domínio público, sendo vedado ao trabalhador divulgar ou fornecer informações sobre as suas funções ou atividades profissionais, recorrendo nomeadamente a meios disponíveis na Internet, designadamente em blogues e redes sociais. O artigo 11.º reitera a confidencialidade das informações, enquanto o artigo 19.º preceitua que a violação do código é suscetível de constituir infração disciplinar.

Percorramos, agora, em jeito de conclusão, os códigos já transcritos, reiterando os principais aspetos. No que concerne ao código ético da DGAJ, é de destacar a relevância atribuída à vontade e à cultura da organização aquando da elaboração do código, assim como a importância das expectativas incutidas às pessoas e da confiança pública, mormente através da publicidade das normas de conduta em causa. Por outro lado, sublinhe-se o facto de a imagem da DGAJ resultar da ética dos seus trabalhadores, dos seus valores comuns e do padrão de comportamento profissional, sendo premente melhorar a atitude individual e o comportamento profissional coletivo e prevenir práticas contrárias e inadequadas.

Como a dado trecho se afirma, a ética não é só uma palavra, é uma prática, numa clara alusão à práxis do paradigma anglo-saxónico. Ademais, salienta-se que quanto mais ético for o Estado, mais ético será o mercado e os próprios cidadãos, sendo certo que um comportamento eticamente responsável

influencia positivamente o ambiente externo, em prol da adoção mais fácil da mesma postura ética, desempenhando aqui um papel fundamental o exemplo dado pelos dirigentes.

O código de ética da DGS, destacando, igualmente, a relevância das legítimas expectativas dos cidadãos, alude à sua aplicação, não só no exercício da atividade profissional, mas também fora dela, apelando a uma cultura ética e sentido de serviço público, onde o cidadão é o protagonista do sistema de saúde. Ainda quanto ao código da DGS, importa destacar a norma atinente à utilização dos recursos, mormente computadores e redes, que, de forma clara, determina que não devem ser usados, por exemplo, para pesquisar dados pessoais. A preferência pela utilização de meios eletrónicos é justificada, também, por questões de segurança relativamente aos dados, uma vez que a pesquisa deixa o seu rasto, a sua pegada digital, sendo crucial o artigo sobre a auditoria interna, não obstante ser omissa quanto à monitorização relativamente ao acesso a dados pessoais.

A IGSJ ainda não aprovou um documento final, estando o seu código de ética em discussão. Não obstante, importa destacar a importância dada, nesta versão em aberto, à vontade e à cultura da organização, bem como à qualidade do serviço e à confiança. A par disso, e para o que ora nos ocupa, sublinhe-se a importância da privacidade da informação, tendo em conta as tecnologias disponíveis e outros recursos de informação e comunicação.

Como o código de ética da IGSJ é um documento ainda em discussão, trazem-se à colação tanto as vantagens como as desvantagens deste instrumento. Como vantagem aponta-se o fortalecimento da imagem da organização, quer interna quer externamente. A consciência ética é um património individual, não obstante o código de ética permitir aumentar a integração, estimular o seu comprometimento, uniformizar critérios e ser um suporte para a tomada de decisões. Assim, a maior harmonia, ordem e transparência, bem como a consistência e coerência são as suas mais-valias. Como desvantagem indica-se a eventual criação de uma imagem falsa da organização, no caso de a sua atuação não estar em consonância com os valores previstos no código.

A semelhança dos códigos éticos da IGSJ e da IGAS é notória, sendo de destacar, no que toca à IGAS, o intuito de gerar confiança, bem como a importância dos colaboradores assumirem como intrinsecamente suas as normas de conduta impostas e da informação enquanto um ativo.

Relativamente aos deveres éticos a que estão vinculados os trabalhadores portugueses em funções públicas quando acedem a dados pessoais, sublinhe-se que o segredo profissional e a confidencialidade de dados pessoais são tratados, por regra, de forma indiferenciada, não se vislumbrando sensibilidade para as questões levantadas, em particular, pelo tratamento de dados pessoais

na administração pública. De facto, entrevemos alguma confusão na formulação destes deveres, sendo, na nossa opinião, de destrinçar de forma clara o dever de sigilo profissional do dever de confidencialidade, uma vez que o primeiro se reporta a toda e qualquer informação enquanto o segundo visa apenas a proteção de dados pessoais e da privacidade dos cidadãos, direitos fundamentais com assento na nossa Constituição.

A par disso, é de salientar a ausência total de mecanismos de implementação dos aludidos códigos de ética, como, por exemplo, ações de formação, bem como a inexistência de medidas de controlo e monitorização no que concerne ao acesso a dados dos administrados através dos sistemas informáticos.

6. Conclusão

Nesta Sociedade de Risco, tal como descrita por Beck (2015), os dados pessoais são utilizados tanto por empresas privadas como pela própria administração pública, sendo recolhidos e tratados pelo Estado essencialmente para propósitos de controlo e eficiência.

A invasão crescente da privacidade das pessoas é permitida pela própria tecnologia, tendo os sistemas de informação em rede agravado os riscos, criando novas *e-oportunidades*, como a violação de dados pessoais através da Internet. A proteção de dados pessoais exige a integridade e a confidencialidade da informação, mas também a sua disponibilidade, como forma de garantir um ciberespaço livre, seguro e de confiança. O perigo para os cidadãos reside na eventual discriminação a que podem ser sujeitos, que é precisamente o que se visa acautelar tanto com o regime legal de proteção de dados pessoais como com os deveres de conduta plasmados em códigos de ética.

Ora, no que concerne à disciplina legal aplicável, cumpre sublinhar que o Código do Procedimento Administrativo determina que os particulares têm direito à proteção dos seus dados pessoais e à segurança e integridade dos suportes, sistemas e aplicações utilizados para o efeito, enquanto a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas é totalmente omissa quanto ao tratamento de dados pessoais levado a efeito pelos trabalhadores da administração pública. Quanto aos códigos éticos, e aferindo pelas normas de conduta comparadas na presente análise, parece-nos faltar clareza ao regime corporizado pelos deveres de sigilo e confidencialidade, sendo pouco nítida a sua destrinça. À falta de clareza acresce a ausência de mecanismos de implementação e de monitorização das referidas normas éticas.

Na verdade, os perigos para o cidadão, não só de marginalização, mas também de devassa da privacidade, podem ser atenuados ou até suprimidos se forem efetivamente executadas medidas de controlo da circulação da informação, dando ao particular, a par disso, os meios necessários para que se

possa proteger; sublinhe-se que a ineficácia dos instrumentos de controlo é uma situação que favorece a corrupção (Bilhim, 2014). Por outro lado, o aumento da capacidade técnica, mormente a que é oferecida pelos sistemas de informação, permitiu a emergência do conceito de responsabilidade pública e do incremento da avaliação na administração pública, visto que só a monitorização permite aferir os resultados (Bilhim, 2000, p. 163), pelo que se mostra essencial tirar partido desses avanços tecnológicos.

Ademais, a motivação, a consciencialização e a formação mostram-se fundamentais para a postura e atuação ética (Bilhim, 2014), sendo o investimento nas pessoas, designadamente através da sensibilização, da educação, do treino e do agendamento de encontros e seminários, curial e premente.

Os códigos de ética, mesmo que acompanhados por programas de formação, não são persuasivos por si só; mostra-se imperiosa uma estrutura de governação e gestão integrada, na qual os mecanismos informáticos, como os produtos de segurança informática e os testes de intrusão interna, são curiais. De facto, se a tecnologia nos permite conhecer os dados consultados, devem, pois, ser criados alertas, não permitindo uma invasão silenciosa da vida privada das pessoas.

Assim, um código ético é apenas um elemento, que, em si mesmo, pouco ou nada valerá; se for gerido no conjunto dos diversos elementos que integram a arquitetura ética, então, passa a ter significado, uma vez que é a gestão da ética que dá sentido à arquitetura ética (Bilhim, 2014). Ao código de ética devem somar-se, pois, outros fatores, como a vontade política, a aprovação de legislação e a adoção de mecanismo de prestação de contas e responsabilização, não podendo ser descurada a socialização dos indivíduos nem a sua formação, avaliação e responsabilização. Aliás, a governança, proclamando os princípios da responsabilidade e da justiça (Graham *et al.*, 2003), espelha a relevância do aspeto normativo e a necessidade de códigos de ética, a par do papel das próprias ferramentas tecnológicas.

Uma palavra final para aludir à existência de dois paradigmas administrativos distintos – o anglo-saxónico e o europeu continental, sendo de criticar a imposição de programas e reformas sem respeito pela tradição administrativa de cada país. Na verdade, os movimentos de reforma da administração devem respeitar os valores culturais subjacentes aos distintos paradigmas (Bilhim *et al.*, 2015). Estas mesmas considerações valem para a temática da ética, que, não obstante, não pode ser só e apenas falada, mas também, e acima de tudo, deve ser praticada.

Referências

- Araújo, J. (2012). Da Nova Gestão Pública à Nova Governação Pública: Presenças Emergentes da Fragmentação das Estruturas da Administração Pública. *Coletânea Administração Pública*, pp. 25-61. Ed. H. Silvestre; J. Araújo. Lisboa: Escolar Editora.
- Beck, U. (2015). *Sociedade de Risco Mundial – Em Busca da Segurança Perdida*. Lisboa: Edições 70.
- Bilhim, J. (2000). *Ciência da Administração*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Bilhim, J. (2013). Papel dos Gestores na Mudança Cultural da Administração Central do Estado: O Caso da Meritocracia. *Passagens. Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica*, 5 (2): 205-227.
- Bilhim, J. (2014). As Práticas dos Gestores Públicos em Portugal e os Códigos de Ética. *Sequência*, 35 (69): 61-82.
- Bilhim, J.; Pinto, R.; Pereira, L. (2015). Paradigmas Administrativos, Ética e Intervenção do Estado na Economia: O Caso de Portugal. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 14: 91-125.
- Blijswijk, J.; Breukelen, R.; Franklin, A.; Raadschelders, J.; Slump, P. (2004). Beyond Ethical Codes: The Management of Integrity in the Netherlands Tax and Customs Administration. *Public Administration Review*, 64 (6): 718-727.
- Bonnin, J. (1812). *Principes D'Administration Publique*. Paris: Renaudiere, Imprimeur-Libraire, 3.^a edição.
- Comissão Europeia (2014). *EU Anti-Corruption Report*. Bruxelas: União Europeia.
- Correia, P.; Jesus, I. (2013). O Lugar do Conceito de Privacidade numa Sociedade cada vez Mais Orwelliana. *Direito, Estado e Sociedade*, 43: 135-161.
- Frederickson, H.; Smith, K.; Larimer, C.; Licari, M. (2012). *The Public Administration Theory Primer*. United States: Westview Press, 2.^a edição.
- Graaf, G.; Wal, Z. (2010). Managing Conflicting Public Values: Governing With Integrity and Effectiveness. *The American Review of Public Administration*, 40 (6): 623-630.
- Graham, J.; Amos, B.; Plumptre, T. (2003). Principles for Good Governance in the 21st Century. *Institute on Governance Policy Briefs*, 15: 1-9.
- Jesus, I.; Correia, P. (2015). O Novo Regime de Proteção de Dados Pessoais na União Europeia. *Direitos Fundamentais & Justiça*, 9 (30): 23-32.
- Menzel, D. (1999). The Morally Mute Manager: Fact or Fiction? *Public Personnel Management*, 28 (4): 515-527.

- Mozzicafredo, J. (2002). A Responsabilidade e a Cidadania na Administração Pública. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 40: 9-22.
- Nanda, V. (2006). The “Good Governance” Concept Revisited. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 603 (1): 269-283.
- Osborne, S. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8 (3): 377-387.
- Pedrosa, A. (1908). *Curso de Ciência da Administração e de Direito Administrativo*. Coimbra: Imprensa da Universidade.
- Soares, L. (2008). *A Ética na Administração Pública*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Stillman, R. (1997). American vs European Public Administration. *Public Administration Review*, 5 (4): 332-338.
- Wal, Z.; Graaf, G.; Lasthuizen, K. (2008). What’s Valued Most? Similarities and Differences between the Organizational Values of the Public and Private Sector. *Public Administration*, 86 (2): 465-482.
- Waldo, D. (1955). *The Study of Public Administration*. New York: Random House.
- Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2 (2): 197-222.

