

Prática da Ética da Administração Pública Moderna na RAEM — “Servir o Povo é Fundamental e Governar pela Lei”

*Chan Cheuk Wah**

1. A ética da administração pública moderna e a consciência cívica

A ética da administração pública moderna tem por base posições de estudiosos norte-americanos sobre a moderna gestão administrativa, tomadas a partir da década de 70 do século passado, cujo conteúdo reside em manter os actos administrativos adequados e conforme as normas a ser cumpridas pelos funcionários públicos. Concretamente, inclui o seguinte conteúdo¹:

- Valores nucleares da sociedade actual, tais como, a igualdade, a justiça, o respeito pelos direitos humanos, a democracia e a liberdade, etc;
- Códigos deontológicos profissionais dos funcionários públicos, tais como, a isenção administrativa, o sigilo, a honestidade e a integridade, a actuação de acordo com o espírito constitucional e os processos legais, as avaliações com base em conceitos profissionais (Códigos deontológicos profissionais), a percepção clara do conteúdo das suas competências e a coragem de assumir as responsabilidades;
- A procura de interesses públicos a longo prazo e conjunturais; a lealdade dos funcionários administrativos para com os destinatários;

* Professor Associado do Instituto Politécnico de Macau.

¹ K. G. Denhardt, *The ethics of public service: resolving moral dilemmas in public organizations*. New York: Greenwood Press, 1988.

K. G. Denhardt, *The new public service: serving, not steering*. Armonk, N.Y.; London: M.E. Sharpe, 2003.

D. F. Thompson, *Political ethics and public office*. Cambridge Mass: Harvard University Press, 1987.

H. G. Frederickson, *The spirit of public administration*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1997.

Lin Zhongyi, *Ciências Administrativas*, Taiwan, Livraria Três Democracias, 2001.

rios dos seus serviços; em relação às reclamações dos cidadãos e às insuficiências dos departamentos, procurar com esforço melhorias e facilitar comunicações eficazes com os cidadãos.

A ética da administração pública inclui dois elementos diferentes: os valores e a racionalidade. Os funcionários públicos, nos seus trabalhos práticos, precisam de coordenar e integrar estes elementos. Neste processo, talvez possam deparar-se com dilemas, tais como, o desmantelamento de bairros de lata, a reconstrução de bairros históricos e incidentes como Link Real Estate Investment Trust de Hong Kong Housing Authority, etc.

Os pesos e medidas da ética da administração pública podem ser um pouco diferentes, devido à percepção e posições, e capacidades práticas de cada um; existe no entanto um conjunto de orientações e critérios mais ou menos consensuais, a nível social. Através da opinião pública, pode-se influenciar, até alterar, a mentalidade das pessoas. A ética administrativa exerce uma grande influência tanto sobre o comportamento dos funcionários públicos como sobre o funcionamento administrativo do Governo. A promoção da ética da administração pública visa colmatar algumas insuficiências jurídicas e tem como objectivo estabilizar a ordem existente e manter o relacionamento humano harmonioso.

Os valores nucleares sociais têm o seu carácter cultural e temporal. Os valores nucleares norte-americanos diferenciam-se dos chineses. Mesmo no caso da China, os valores nucleares sociais dos tempos antigos são diferentes dos modernos. À medida da influência da globalização económica, os valores nucleares sociais da Europa e da América do Norte têm-se vindo a tornar elementos importantes dos valores nucleares asiáticos. A ética da administração pública não deve contrariar os valores nucleares sociais dum determinado tempo e dum determinado lugar. Caso contrário, a legitimidade política dum determinado Governo sofrerá grandes reduções.

A ética da administração pública está intimamente ligada à consciência cívica. Se a população local tiver uma consciência cívica muito forte que se traduz numa participação activa por parte dos cidadãos nos assuntos públicos, na política de forma a emitir as suas opiniões, na atenção a políticas governamentais e em vigiarem o funcionamento da administração pública, a atitude dos funcionários públicos e o comportamen-

to dos seus serviços receberão influências positivas. Quando a eficiência e eficácia da administração pública conhecerem aumentos, a capacidade da concorrência económica social experimentará igual aumento.

O estranho é que a formação da consciência cívica esteja, em certa medida, sujeita a influências do Governo local. Por exemplo, nos primeiros tempos coloniais de Hong Kong, a educação cívica foi intencionalmente “escondida”, no entanto, durante o período de transição e após a reintegração na Mãe Pátria em 1997, Hong Kong tem-se transformado numa sociedade com elevada liberdade de expressão, o que facilitou a germinação da consciência cívica.

Em relação às normas profissionais dos funcionários públicos, podem dividir-se em normais e especiais.

As normais incluem a isenção administrativa, o sigilo, a honestidade e a integridade, a importância dada à eficácia e eficiência e a boa utilização dos recursos sociais (binómio custo-benefício), etc.

Pela isenção administrativa entende-se que quando os funcionários públicos tratam, com base na lei, assuntos públicos, devem fazer as avaliações pelo mesmo critério, sem poderem ter em consideração o partidarismo, as pressões de grupos comerciais e de interesses ou valores individuais, entre outros factores, que possam alterar as suas atitudes ou actos. Nos países europeus e da América do Norte, devido às renhidas lutas partidárias, dum modo geral já foram estabelecidas normas legais para a isenção administrativa. Apesar das diferenças de país para país, no que toca às circunstâncias nacionais, históricas e culturais que estão na origem das diferenças entre as suas conotações, 3 elementos são omnipresentes: governar pela lei, tratamento igual e restrição adequada das actividades políticas. A isenção administrativa visa restringir as concorrências partidárias viciosas, manter em bom funcionamento a administração, a fim de criar uma cultura política justa, de modo a evitar que os funcionários públicos se envolvam em lutas partidárias.

As normas especiais incluem aquelas para os funcionários dos departamentos de segurança do Estado, os serviços de informação, as forças armadas, os agentes policiais infiltrados, os departamentos de higiene pública e o pessoal judiciário, entre outros.

2. As reformas administrativas realizadas nos últimos anos na Região Administrativa Especial de Macau²

A partir do início da década 90 do século passado, vários governos asiáticos seguiram sucessivamente as orientações reformistas da “Nova gestão administrativa”, levada a cabo em países ocidentais. Bastantes dirigentes de governos asiáticos alimentaram a esperança de aumentar a qualidade dos serviços públicos, através das reformas da administração pública, para poupar despesas públicas e aumentar a legitimidade política do Governo.

Eis alguns tópicos relativos às reformas da administração pública, constantes do relatório das Linhas de Acção Governativa para 2000, do Governo da RAEM:

- Simplificar a estrutura governamental e poupar despesas públicas, tais como, a fusão entre a antiga Fundação Macau e a Fundação para o Desenvolvimento e Cooperação;
- Aumentar a eficácia da Função Pública e prestar serviços públicos de melhor qualidade aos cidadãos;
- Aumentar a transparência dos órgãos públicos e sujeitar-se com bom grado à fiscalização da sociedade;
- Reforçar a formação em activo dos recursos humanos dos órgãos públicos;
- Criar uma nova cultura da administração pública e reforçar o sentido de responsabilidade social dos funcionários públicos;
- Reforçar as acções do Comissariado de Auditoria, promover o aumento da eficácia dos departamentos da administração pública e utilizar da melhor maneira possível os recursos públicos;
- Reforçar as acções do Comissariado contra a Corrupção e criar uma estrutura da administração pública honesta e íntegra;
- No que diz respeito à segurança social, o Governo reforçará a sua cooperação com os grupos populares, de modo a aproveitar da melhor maneira possível os recursos da sociedade civil.

² Relatório das Linhas de Acção Governativa (anos fiscais 2000,2001,2002,2003,2004 e 2005).

No Relatório das Linhas de Acção Governativa para 2001:

- Promover a “Auditoria de resultados”;
- Reforçar as competências legais do Comissariado de Auditoria;
- Reforçar a normalização da contabilidade pública;
- Analisar as reclamações e sugestões do público, dando-lhes resposta no mais curto espaço de tempo;
- Simplificar o processo e os trâmites de solicitação de serviços públicos por parte dos cidadãos;
- Abrir mais canais de comunicação com os cidadãos, fornecendo-lhes informações e dados sobre os serviços públicos;
- Reforçar o regime jurídico;
- Reforçar o combate à corrupção;
- Reforçar a ideologia de servidor público e melhorar a eficácia administrativa;
- Promover em grande escala a “Carta de Qualidade”;
- Reexaminar a cultura e o quadro do pessoal dos departamentos da administração pública;
- Introduzir o modelo de gestão empresarial privada e tentar aplicar a certificação de qualidade de gestão (por exemplo, ISO 9000);
- Melhorar o regime de concurso e admissão de funcionários públicos.

No Relatório das Linhas de Acção Governativa para 2002:

- Esforçar-se activamente por melhorar a avultada estrutura interna de serviços e a sobreposição das funções;
- Esforçar-se por promover o projecto do “Governo Electrónico”, para continuar a melhorar a comunicação entre o Governo e os cidadãos;
- Seguir da melhor maneira possível a lógica de quase top para fornecer serviços públicos aos cidadãos;
- Simplificar o complexo processo da aplicação das políticas públicas;

- Criar o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais, para aumentar a eficácia da gestão dos serviços municipais, prestados à comunidade, para a acelerar a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos;
- Estudar soluções com que o Governo enfrenta crises para aumentar a sua capacidade de coordenação e actuação rápidas;
- Reexaminar o mecanismo de incentivos e o regime disciplinar para os funcionários públicos;
- Reforçar o combate à corrupção.

No Relatório das Linhas de Acção Governativa para 2003:

- Melhorar a prestação dos serviços públicos e reajustar a ideologia de gestão;
- Melhorar o mecanismo de incentivos;
- Reforçar as vias de reclamação por parte dos cidadãos;
- Proceder à reintegração ou fusão de alguns departamentos;
- Introduzir alterações no Regime Jurídico da Função Pública;
- Reforçar a formação para funcionários públicos de todos os níveis.

No Relatório das Linhas de Acção Governativa para 2004:

- Dar realce a “Servir o povo é fundamental”;
- Lançar o “Programa de avaliação de grau de satisfação do utente”;
- Continuar a promover em mais departamentos a “Carta de qualidade”, os serviços “One stop” e a certificação internacional do sistema de gestão de qualidade ISO;
- Reexaminar a sobreposição das funções entre o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais e outros departamentos;
- Aumentar as ocasiões de formações internacionais para funcionários públicos;
- Continuar a promover o fornecimento de informações ou serviços governamentais, através de meios informáticos.

No Relatório das Linhas de Acção Governativa para 2005:

- Dar realce à democracia, abertura e racionalidade;
- Preservar as competências do Poder Executivo e governar pela lei;
- Preservar a credibilidade institucional e o mecanismo da responsabilização do pessoal dirigente e de chefias;
- No processo decisório, introduzir os factores de investigação científica, profissionalismo e academismo.
- Melhorar a cooperação inter-departamental;
- Preocupar-se com os problemas da vida popular e com o urbanismo;
- Suprimir as formalidades supérfluas e combater as atitudes de protagonismo excessivo e práticas megalómanas.
- Promover o novo regime de avaliação para a Função Pública, incluindo os directores de departamento e os funcionários públicos inferiores a esta hierarquia a ser avaliados.

Numa retrospectiva sobre toda a série de medidas destinadas às reformas da administração pública, tomadas nos últimos tempos pela RAEM, podemos descobrir que esta pequeníssima região teve a coragem de acompanhar as correntes mundiais das reformas da administração pública — a estratégia da nova gestão administrativa. Pelo menos, conseguiu avanços significativos no paradigma político, o que é reconfortante. No que diz respeito à eficácia na prática da aplicação concreta das medidas reformistas, é preciso algum tempo para que o pessoal dos departamentos pertinentes possam adaptar-se a essa nova cultura institucional, porque as instituições formais poderiam ser alteradas dum momento para o outro, mas as instituições informais persistem nos valores das pessoas, sem poderem ser mudadas em pouco tempo. Por isso, as reformas da administração pública não podem ser apressadas. É preciso levar em consideração a opinião dos funcionários públicos e a voz dos vários grupos de interesse. Além disso, quando se leva a cabo projectos de “privatização” e “adjudicação”, o Governo precisa de pensar na protecção dos interesses públicos e na vigilância sobre as empresas privadas, fornecedoras de serviços públicos, para evitar os caminhos errados percorridos pelos países ocidentais.

A partir da década de 70 do século passado, em países anglo-saxónicos, tem surgido um movimento chamado de “Nova gestão administrativa”.

Este movimento surgiu em consequência do excessivo bem-estar social em países europeus e da América do Norte, a excessiva expansão dos departamentos governamentais, que provocaram desperdícios dos recursos públicos e défices nas finanças públicas. Os contribuintes (sobretudo os capitalistas) estavam receosos de que o aumento das despesas governamentais poderia provocar o conseqüente aumento da carga fiscal. Por isso, as forças políticas da “Nova direita” iam ganhando força. A nova gestão administrativa dá importância ao mecanismo do mercado livre. Devido a que a gestão das instituições privadas presta relativa importância aos incentivos, o controlo dos custos, o equilíbrio entre a oferta e a procura, dar prioridade aos clientes, a eficaz gestão informática e auditoria financeira independente, as instituições privadas, em comparação com as públicas, têm maior capacidade para aumentar o binómio custo-benefício e a produtividade. Por isso, as instituições públicas devem aprender com as privadas, no que diz respeito à técnica de gestão. A ideologia filosófica da nova gestão administrativa é benéfica para a classe capitalista, por ser apologeta da necessidade de canalizar os recursos sociais do sector público para o sector privado.

Embora a “Nova gestão administrativa” tenha trazido bastantes benefícios à sociedade, fazendo com que os recursos sociais sejam aplicados duma maneira mais eficaz, tem produzido também alguns impactos negativos. A estratégia da “Nova gestão administrativa” deixou muitos departamentos governamentais privatizados, a reduzir a capacidade de vigilância sobre a sociedade por parte do Governo e o âmbito das funções governamentais, que se tornam cada vez mais restritas, enquanto se aumenta a relativa influência dos grupos empresariais privados sobre o espaço de mercado e o espaço de serviços públicos. Caso a alguns grupos empresariais privados faltasse a moral social, ao ponto de procurar unicamente os lucros, em prejuízo dos interesses públicos, as consequências seriam imagináveis. Citemos um exemplo. Na década de 80 do século passado, a Inglaterra privatizou os departamentos de inspecção veterinária e das rações, o que provocou redução crescente da vigilância governamental sobre as instituições privadas de inspecção de rações enquanto estas funcionavam sob intervenções cada vez mais marcantes dos produtores de carne, que introduziam as rações ricas em proteínas para engordar os bovinos e que ultrapassavam de longe as normas de segurança estabelecidas. Com as grandes pressões dos produtores de carne, estas instituições privadas de inspecção viram-se obrigadas a manter silêncio.

O surto de BSE não tardou a aparecer na Inglaterra. Só a partir daí é que alguns pormenores têm vindo a ser revelados³.

Outro impacto negativo da nova gestão administrativa é a redução da função governamental no que diz respeito à redistribuição dos recursos. As contradições internas do capitalismo dão lugar a uma bipolarização cada vez mais gritante entre os pobres e os ricos. Os serviços públicos têm muitas vezes a função de redistribuição dos recursos. Caso se privatize a maioria dos serviços públicos e até leve a cabo o projecto do “utilizador, pagador”, a função governamental da redistribuição dos recursos será debilitada, fazendo com que as baixas camadas sociais obtenham menos recursos, de modo a tornar a sua qualidade de vida ainda mais degradada.

Por outro lado, não podemos ignorar o facto da administração pública e a política serem inseparáveis. Dum modo geral, os âmbitos das tarefas da administração pública tem que ver com o regime político local, por exemplo, como é que se define as finanças e os bens públicos? Porquê a necessidade da redistribuição dos recursos? Isto tem que ver com as lutas políticas entre os grupos de interesse. Durante a elaboração das políticas governamentais, é preciso levar em consideração os factores da política internacional e o relacionamento entre o governo local e o governo central, a pressão dos grupos de interesse e a recepção dessas políticas por parte dos cidadãos, etc. No que diz respeito aos processos jurídicos, os órgãos administrativos devem remeter os projectos-lei à apreciação do órgão legislativo, que não passa dum cenário político onde se realizam discussões políticas entre os diferentes partidos, representantes de grupos de interesse diferentes.

Por outro lado, a administração pública pode ser considerada como um instrumento político. Ela tem a função de controlo social. Muitos partidos também podem levar a cabo reformas da administração pública, a fim de aumentar a sua legitimidade política. Em suma, a administração pública não tem apenas o carácter de “ciência de gestão administrativa”. Quando nos debruçamos sobre o tema das reformas da administração pública, é preciso levar em consideração factores políticos pertinentes. As reformas da administração pública, verificadas nos anos 70 e 80 do século passado, em alguns países ocidentais, foram levadas a cabo com algumas pressões políticas.

³ Ratzan, Scott, 1998, *Mad Cow Crisis: Health and the Public Good*. London: UCL Press.

O problema que enfrenta o Governo da Região Administrativa Especial de Macau, na realização das reformas da administração pública, por um lado, é precisar dar realce à “democracia, abertura e racionalidade”, porque a cultura política de democracia e abertura de Hong Kong e Taiwan influencia, dum ou doutro modo, os cidadãos de Macau; por outro lado, o Governo da Região Administrativa Especial de Macau também deve dar realce à “orientação administrativa”, porque isto é definido pela Lei Básica com o fim de tornar a administração do Governo central sobre o Governo local mais eficaz. Pode acontecer que em algumas circunstâncias, possam surgir contradições entre a democracia e a abertura e a orientação administrativa. O que o Governo da Região Administrativa Especial de Macau menos quer ver é a situação de debilidade e passividade em que se encontra o Governo da Região Administrativa Especial de Hong Kong, a sofrer duma baixa legitimidade política.

Pelo contrário, o modelo de gestão de elite de Singapura seria o modelo a seguir, tanto na mente do Governo central como do da Região Administrativa Especial de Macau.

3. Como levar a cabo “Servir o povo é fundamental e governar pela lei”

Em comparação com o tempo da administração portuguesa, a voz dos cidadãos de Macau tem merecido uma relativa maior atenção do Governo. No entanto, os cidadãos de Macau continuam com algum descontentamento em relação ao Governo, tal como, a arrogância de alguns funcionários, o burocratismo seguidista, o favoritismo, ausências temporárias injustificadas, por motivos particulares, durante o serviço, casos de corrupção, despesismo de recursos públicos, pagamento arbitrário de subsídios de horas extras, insuficiências de urbanização e tráfico rodoviário, o pingue-pongue de responsabilidade entre os departamentos, a insuficiente vigilância sobre as companhias concessionárias fornecedoras de serviços públicos, o atraso da política educativa (sobretudo sobre os regimes dos ensinos secundário e primário), a negligência em relação às comunidades desfavorecidas (doentes mentais, novos emigrantes, pessoas de avançada idade, debilitadas e inválidas), o problema da qualidade dos serviços dos hospitais públicos, a higiene das ruas dos vários bairros históricos, casos de intoxicação por via alimentar e a difícil concretização do Regulamento sobre a proibição do trabalho ilegal.

Em Macau, ainda se verifica uma relativa falta de órgãos de comuni-

cação social independentes, que se atrevam a fazer ouvir a sua voz, e com certa influência, para fazer ouvir a voz do descontentamento social. Na actualidade, só há alguns fóruns on-line, de pequena envergadura, alguns semanários e opiniões de grupos políticos⁴. A Rádio de Macau, no seu programa matinal “Phone-in”, transmite reclamações de cidadãos, mas geralmente relativas a alguns problemas quotidianos e não toca o nível da estrutura do regime. Isto quererá dizer que em Macau não existe o problema da estrutura do regime? Isto merece a nossa reflexão.

Caso quisermos ver o Governo realmente empenhado em levar a cabo o “Servir o povo é fundamental e governar pela lei”, de modo a criar um ambiente favorável à germinação duma sociedade cívica; racional, livre e aberta, o que é uma das importantes condições prévias, a sociedade civil deve ser a “conselheira de voz crítica” do Governo, contribuindo com opiniões diversificadas.

Embora o Governo da Região Administrativa Especial de Hong Kong esteja, de momento, numa situação fragilizada, o regime económico e social de Hong Kong continua a funcionar com normalidade. A sociedade civil de Hong Kong está a vigiar os actos administrativos e legislativos do Governo, o que faz com que a gestão social quotidiana não sofra sobressaltos.

Por outro lado, os funcionários públicos de Macau devem estar mais atentos às reformas da administração pública de outros territórios, alargando a sua visão para o resto do mundo, para poderem concretizar o verdadeiro espírito de “servir o povo é fundamental”.

No que diz respeito à “governança pela lei”, os funcionários públicos precisam de levar em consideração os seguintes pontos:

a. Se o conteúdo de algumas leis e diplomas administrativos é correctamente interpretado;

b. Se o conteúdo de algumas leis e diplomas administrativos põe, duma maneira eficaz, em pratica os princípios de “Não provocar distúrbios aos cidadãos, não violar os direitos humanos e não esbanjar recursos governamentais”;

⁴ “<http://home.macau.ctm.net/~newmacau/disscuss.html>”

c. Se em algumas leis e diplomas administrativos, existem contradições ou faixas cinzentas;

d. O âmbito da lei, leis estatais, a Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau, os códigos da Região Administrativa Especial de Macau e as normas locais.

Em suma, “Servir o povo é fundamental e governar pela lei” não deve ser considerado como uma palavra de ordem vã. Trata-se dum processo de interacção política entre o Governo e a sociedade civil. O respeito pelas vozes políticas diversificadas constitui um ponto de partida muito importante. Um contingente de funcionários públicos forte e vigoroso é aquele que resiste às pressões e aos desafios dos cidadãos e dos grupos de pressão.