

Acerca da “Cultivação permanente das virtudes governativas”

*Wang Wei**

Sua Excelência o Senhor Hu Jintao, Presidente da República Popular da China, na Cerimónia da Celebração do 5.º Aniversário do Retorno de Macau à Mãe-Pátria e da Tomada de Posse do II Governo da Região Administrativa Especial de Macau, formulou perante o Governo da Região Administrativa Especial de Macau e os representantes de todos os sectores de Macau, os seguintes votos: “É preciso dar a maior importância ao ser humano e melhorar constantemente o nível da administração. ‘O povo é o alicerce do Estado, a consolidação deste alicerce garantirá a estabilidade do Estado.’ O Governo da Região Administrativa Especial de Macau deve formar firmemente a ideia de ‘para o povo e pelo povo’, fortalecendo a consciência de servir o público. Será necessário conhecer profundamente a realidade social e as opiniões da população, preocupar-se com o que a população se preocupa, pensar no que a população pensa e reagir activamente às necessidades da população. Será necessário estabelecer um mecanismo completo, democrático e científico de tomar decisões, elevando o seu nível. Será necessário fomentar, passo a passo, as reformas nas áreas da administração e justiça, promovendo a legalização e normalização da governação e aumentando incessantemente a capacidade governativa. Será necessário ser trabalhador, incorrupto e eficiente, oferecendo serviço de alta qualidade à população. Será necessário continuar a prestar imensa importância à segurança da administração pública, combatendo, nos termos da lei, todas as actividades delinquentes e criminais e salvaguardando a estabilidade social.”

O Chefe do Executivo, Senhor Edmond Ho frisou: “Nos próximos cinco anos, vamos cumprir escrupulosamente a Lei Básica, dedicarmos-nos com espírito de abnegação, realismo e determinação, à realização das nossas responsabilidades e, em conjunto com a população, colocar todas as nossas energias ao serviço da Pátria e da Região Administrativa Especial de Macau, na concretização dos princípios de ‘um país, dois sistemas’ e ‘Macau governado pelas suas gentes’ com alto grau de autonomia.”

* Subdirector do Departamento de Ciências Políticas do Instituto Nacional de Administração, Professor catedrático, Orientador de doutorandos e vice-presidente da Sociedade Chinesa da ética na administração pública.

As duas passagens acima reproduzidas esclarecem profundamente a temática do seminário intitulado “Servir o povo e coadunar-se com a evolução dos tempos — Como os funcionários públicos devem cooperar com o Governo da Região Administrativa Especial de Macau, na sua governação pela lei”.

Com base nisto e nesta sede, pretendemos fazer algumas exposições: Para que os funcionários possam realmente concretizar “Servir o povo, coadunar-se com a evolução dos tempos — Como os funcionários públicos devem cooperar com o Governo da Região Administrativa Especial de Macau, na sua governação pela lei”, precisam de pôr em prática, com todos os esforços, o que preconiza o Presidente Hu Jintao: “Cultivação permanente das virtudes governativas, reflexões permanentes sobre as consequências negativas da corrupção e alimentação permanente da autonomia.” As “virtudes governativas” referem-se à ética na administração pública. O realce dado à “Cultivação permanente das virtudes governativas” visa reforçar a construção da ética na administração pública. A cultivação da capacidade governativa, que tem a ética na administração pública como o seu conteúdo fundamental, constitui uma via eficaz para que os funcionários públicos possam cumprir com as suas obrigações.

Parte I

A conotação básica da “Cultivação permanente das virtudes governativas”

1. Valores da ética na administração pública

A partir do Ano Novo de 2003, o Governo do Canadá fez entrar em vigor o “Values and Ethics Code for the Public Service”, cujo primeiro capítulo se intitula “Statement of Public Service Values and Ethics”. Eis o seu conteúdo:

1. “The Role of the Public Service of Canada: The Public Service of Canada is an important national institution, part of the essential framework of Canadian parliamentary democracy. Through the support they provide to the duly constituted government, public servants contribute in a fundamental way to good government, to democracy and to Canadian society.

The role of the Public Service is to assist the Government of Canada to provide for peace, order and good government. The Constitution of Canada and the principles of responsible government provide the foundation for Public Service roles, responsibilities and values. The democratic mission of the Public Service is to assist Ministers, under law, to serve the public interest.

2. Objectives of this Code: The Values and Ethics Code for the Public Service sets forth the values and ethics of public service to guide and support public servants in all their professional activities. It will serve to maintain and enhance public confidence in the integrity of the Public Service. The Code will also serve to strengthen respect for, and appreciation of, the role played by the Public Service within Canadian democracy.

The Code sets out Public Service values as well as Conflict of Interest and Post-Employment Measures.

The Code should be read in the context of the duties and responsibilities set out in A Guide for Ministers and Secretaries of State.

Ministers are responsible for preserving public confidence in the integrity of management and operations within their departments and for maintaining the tradition of political neutrality of the Public Service and its continuing ability to provide professional, candid and frank advice.

3. Public Service Values: Public servants shall be guided in their work and their professional conduct by a balanced framework of public service values: democratic, professional, ethical and people values.

These families of values are not distinct but overlap. They are perspectives from which to observe the universe of Public Service values.

1) Democratic Values: Helping Ministers, under law, to serve the public interest.

- Public servants shall give honest and impartial advice and make all information relevant to a decision available to Ministers.

- Public servants shall loyally implement ministerial decisions, lawfully taken.

- Public servants shall support both individual and collective ministerial accountability and provide Parliament and Canadians with information on the results of their work.

2) Professional Values: Serving with competence, excellence, efficiency, objectivity and impartiality.

- Public servants must work within the laws of Canada and maintain the tradition of the political neutrality of the Public Service.

- Public servants shall endeavour to ensure the proper, effective and efficient use of public money.

- In the Public Service, how ends are achieved should be as important as the achievements themselves.

- Public servants should constantly renew their commitment to serve Canadians by continually improving the quality of service, by adapting to changing needs through innovation, and by improving the efficiency and effectiveness of government programs and services offered in both official languages.

- Public servants should also strive to ensure that the value of transparency in government is upheld while respecting their duties of confidentiality under the law.

3) Ethical Values: Acting at all times in such a way as to uphold the public trust.

- Public servants shall perform their duties and arrange their private affairs so that public confidence and trust in the integrity, objectivity and impartiality of government are conserved and enhanced.

- Public servants shall act at all times in a manner that will bear the closest public scrutiny; an obligation that is not fully discharged by simply acting within the law.

- Public servants, in fulfilling their official duties and responsibilities, shall make decisions in the public interest.

- If a conflict should arise between the private interests and the official duties of a public servant, the conflict shall be resolved in favour of the public interest.

4) People Values: Demonstrating respect, fairness and courtesy in their dealings with both citizens and fellow public servants.

- Respect for human dignity and the value of every person should always inspire the exercise of authority and responsibility.

- People values should reinforce the wider range of Public Service values. Those who are treated with fairness and civility will be motivated to display these values in their own conduct.

- Public Service organizations should be led through participation, openness and communication and with respect for diversity and for the official languages of Canada.

- Appointment decisions in the Public Service shall be based on merit.

- Public Service values should play a key role in recruitment, evaluation and promotion.”

A exposição que o Governo do Canadá fez, mediante diplomas legais, sobre os valores da ética na administração pública deve merecer a nossa elevada atenção.

2. Definições da ética na administração pública

1) A ética: unificação entre a lei e a moralidade

Para nos debruçarmos sobre um estudo da ética na administração pública, é preciso examinar em primeiro lugar o relacionamento entre a ética, a moralidade e a lei.

Dando uma retrospectiva geral sobre a história do desenvolvimento do pensamento, tanto chinês como internacional, quem tem feito análises dialécticas mais profundas sobre o relacionamento entre a lei, a moralidade e a ética foi o conhecido mestre dialéctico moderno da Alemanha, Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831), cuja obra mais representativa “Princípios da Filosofia do Direito”, é composta por 3 partes: “o direito abstracto, a moralidade e a eticidade”. Para Hegel, o direito abstracto é o da esfera exterior, a moralidade é a esfera da vontade subjectiva e a eticidade é a unificação entre o direito da subjectividade e a objectividade (moralidade). Isto regula os relacionamentos entre a subjectividade e a objectividade, o interior e o exterior e a generalidade e a especificidade, de forma a realizar a personalidade nas relações éticas. Estas três etapas estão organicamente interligadas e vivem um processo evolutivo enriquecedor e complementar, de inferior para superior.

Engels frisou: “A ética de Hegel ou a sua teoria sobre a ética é a Filosofia do Direito, que inclui o direito abstracto, a moralidade e a ética, que por sua vez se refere à família, à sociedade civil e ao Estado. Neste caso, a forma é idealista, mas o conteúdo, real. Todas as áreas da lei, economia e política, inclusive a moralidade, estão abrangidas aqui” (Obras Escolhidas de Marx e Engels, vol. IV, pp. 232).

Em suma, a ética é um fenómeno social, em que se inclui o direito e a moralidade sendo, ao mesmo tempo, superior a estes dois últimos, cuja característica essencial é a unificação entre o direito e a moralidade, entre a autonomia e a heteronomia e entre a subjectividade e a objectividade.

2) A ética na administração pública

Pela ética na administração pública entende-se a concretização da ética dentro dos relacionamentos administrativos públicos e das actividades administrativas públicas. Trata-se dum relacionamento correlacionado, criado pelos funcionários públicos na área da administração pública, que consiste na prática de governar pelo povo, com empenho na governação científica, democrática, pela lei e no cumprimento das suas funções de regulação económica, vigilância do mercado, gestão social e serviços públicos, entre outros aspectos, assim como nas normas éticas que regulam o dito relacionamento correlacionado e a qualidade ética, resultante da interiorização das normas éticas por parte dos funcionários públicos.

3) Problemas básicos da ética na administração pública

Os problemas básicos da ética na administração pública são os mesmos do relacionamento entre os poderes e os interesses, isto é, como é que o corpo da administração pública (os órgãos estatais e funcionários públicos), com os poderes públicos na sua mão, regulam os diversos relacionamentos entre os distintos interesses. Os problemas básicos da ética na administração pública incluem dois aspectos interligados: Primeiro, o poder representa interesses de quem? Segundo, como é que se serve dos poderes que tem nas suas mãos para deles tirar proveito? Os mais variados problemas da ética na administração pública vão dar a estas questões básicas. A sua resolução condiciona as respostas a outras questões. As análises da ética na administração pública fundamentam-se nesta questão básica. O Presidente Hu Jintao, no chá do Ano Novo de 2004, organiza-

do pela Conferência Consultiva Política Popular da China, frisou: “Devemos empenhar-nos em manter o Partido pelos interesses públicos, governar pelo povo, a pensar nele e procurar interesses pelo mesmo, para criar um correcto conceito de méritos administrativos, mudar realmente o estilo de trabalho dos nossos quadros, a fim de trabalhar pelo povo, com pragmatismo, honestidade e integridade”.

3. O sistema normativo da ética na administração pública

Estruturalmente analisado, o sistema normativo da ética na administração pública moderna incorpora três grandes partes, ou seja, a ideologia da ética na administração pública, as normas da ética na administração pública e os âmbitos da ética na administração pública.

1) A ideologia da ética na administração pública

A ideologia da ética na administração pública significa um determinado conceito da ética na administração pública. É o mesmo conceito dos valores globais que os funcionários públicos procuram na área da administração pública. Isto influencia e orienta os actos administrativos do corpo administrativo, ao nível dos valores básicos. A base dos valores da ética na administração pública reside na honestidade e integridade. O seu valor nuclear é o zelo no trabalho. O objectivo é, com base nos dois requisitos anteriores, formar e aperfeiçoar a personalidade administrativa dos funcionários públicos. Em Setembro de 1993, o Camarada Jiang Zemin dedicou uma inscrição ao Instituto Nacional de Administração, com a seguinte frase: “Serão para sempre servidores públicos”. O espírito de servidor público constitui o conteúdo mais nuclear da ética na administração pública e a sua representação mais concentrada. A ética na administração pública desdobra-se no conceito de poderes, no conceito de posição e no conceito de interesses. Marx destacou: “Uma correcta percepção dos interesses constitui a base de toda a moralidade”. Para os funcionários públicos, para resolver bem os problemas destes conceitos, a chave reside em “criar firmemente o conceito de servir e beneficiar o povo e reforçar a ideologia de servir o público”, com empenho em “governar pelo povo, a pensar nele e procurar interesses pelo mesmo”.

2) As normas da ética na administração pública

As normas da ética na administração pública constituem os regulamentos de actos administrativos que devem ser observados pelos funcionários públicos. Hu Jintao, na Primeira Sessão da 16.^a Assembleia Nacional Popular, frisou: “Os nossos funcionários de órgãos estatais da nova legislatura foram empossados de grandes responsabilidades, numa complexa situação internacional e perante árduas tarefas de construção interna. Para compreender da melhor maneira os sagrados cargos e responsabilidades, a nós concedidas pelo povo, precisamos de fazer esforços em: Primeiro, desenvolver a democracia, governar pela lei, empenhar-se na direcção do PCCh, uma combinação orgânica entre o fazer com que o povo seja dono do seu destino e administrar o país pela lei, defender inabalavelmente os regimes e os princípios da democracia socialista e defender a unificação e a dignidade dos regimes legais do socialismo; Segundo, ser leal para com a Pátria, tudo fazer na procura dos interesses do povo, empenhar-se em sobrepor os interesses de Estado e do povo ao resto, numa tentativa de governar pelo povo, a pensar nele e procurar interesses pelo mesmo, para sermos sempre servidores públicos; Terceiro, continuar com a boa herança do passado para abrir novos horizontes para o futuro, acompanhar a evolução dos tempos, herdar e desenvolver as boas tradições da nação chinesa, aprender e desenvolver as sublimes virtudes dos dirigentes da velha geração, nunca ficarmos complacentes, nem indolentes, nem negligentes e lutar por avançar para a frente; Quarto, adoptar uma rigorosa autonomia para connosco, manter a honestidade e a dedicação, conservar vivo o estilo de modéstia e prudência e o estilo de lutar arduamente, a fim de trabalhar dia e noite e de corpo e alma pelo Estado e pelo povo”.

Trata-se duma síntese bem feita sobre as normas da ética na administração pública que devem ser cumpridas por todos os funcionários públicos.

3) Os âmbitos da ética na administração pública

Os chamados âmbitos da ética na administração pública são os conceitos básicos que sintetizam e reflectem a essência da ética na administração pública e que representam as exigências sociais, em relação à ética na administração pública. Sendo a ideologia geral do corpo da administração pública, sobretudo da maioria dos funcionários públicos, ela

influencia marcadamente os actos administrativos. Os âmbitos da ética na administração pública incluem: a ideologia administrativa, a atitude administrativa, as responsabilidades administrativas, a técnica administrativa, a disciplina administrativa, a consciência administrativa, as honras administrativas e o estilo administrativo, dos quais, os deveres administrativos são as responsabilidades administrativas conscientemente tomadas. A consciência administrativa é a consciencialização dos deveres administrativos (as responsabilidades administrativas). As honras administrativas são as réguas dos valores, dos deveres e a consciência administrativos. O estilo administrativo refere-se à atitude permanente que os funcionários públicos têm vindo a formar, ao longo tempo da administração pública. Para uma análise do ângulo da sua formação, o estilo administrativo representa uma formação residual interactiva entre a ideologia administrativa, a atitude administrativa, os deveres administrativos, a técnica administrativa, a disciplina administrativa, a consciência administrativa e as honras administrativas.

4. O regime do mecanismo de ética na administração pública

A construção do mecanismo de ética na administração pública constitui a via básica para interiorizar as exigências do sistema normativo da ética na administração pública e nas qualidades internas dos funcionários públicos. O mecanismo de ética na administração pública abrange principalmente o mecanismo de vigilância, o mecanismo de formação, o mecanismo de avaliação e o mecanismo de escolha.

1) O mecanismo de vigilância da ética na administração pública

A ética na administração pública é, na sua essência, uma unificação entre a heteronomia administrativa e a autonomia. Do ponto de vista da heteronomia, a ética na administração pública precisa de sujeitar-se à vigilância por parte da sociedade, fora do seu próprio corpo. Isto constitui uma condição necessária para garantir um saudável desenvolvimento da construção da ética na administração pública. A heteronomia trata, no fundo, duma questão de vigilância popular. Todos os poderes do Governo, sendo pertencentes ao povo, precisam de se sujeitar conscientemente à

vigilância do povo, de forma a garantir o seu verdadeiro uso na procura dos interesses do povo. O Governo tem de prestar muita atenção ao trabalho de vigilância da administração por parte do povo e a pô-la em prática. Por isso, é preciso continuar a estudar e a aperfeiçoar o regime de vigilância popular, de forma a alargar as vias, garantindo a realização do direito de vigilância popular.

2) O mecanismo de formação da ética na administração pública

O objectivo da construção da ética na administração pública reside em alargar as personalidades, isto é, alargar a formação duma personalidade ética, generalizada e aperfeiçoada, no contingente dos funcionários públicos e sobretudo dos quadros dirigentes. Estas personalidades constituem o critério mais importante para avaliar as qualidades gerais dos funcionários públicos. A formação das personalidades da ética na administração pública precisa de passar por três fases. Primeiro, a fase da heteronomia da ética na administração pública. Segundo, a fase da autonomia da ética na administração pública. Terceiro, a fase da formação dos objectivos dos valores da ética na administração pública. A consciência administrativa e a autonomia e a moralidade são nucleares. Dentro destes dois aspectos, tentam reflectir e observar os deveres administrativos e a heteronomia administrativa, o que forma a característica geral das personalidades da ética na administração pública. Para formar e aperfeiçoar as personalidades da ética na administração pública, é necessário começar pela heteronomia e pela autonomia administrativas, isto é, pela sensibilização da moralidade administrativa e da cultivação da moralidade.

3) O mecanismo de avaliação da ética na administração pública

A escolha dos actos administrativos constitui a forma determinada com que o corpo da administração põe em prática as suas acções administrativas. Portanto, os motivos, os resultados e as relações interactivas na escolha dos actos administrativos pelos funcionários públicos constituem os fundamentos básicos para avaliar o bom ou mau comportamento administrativo, os princípios gerais com que na avaliação da ética

da escolha dos actos administrativos se adaptam à questão-base que é: para observar e avaliar o bom ou mau dum determinado acto administrativo, é preciso ver tanto os motivos como os resultados, isto é, associando os motivos com os resultados e vice-versa. A julgar pelo processo desta avaliação, importa colocar em primeiro lugar a avaliação sobre o bom ou mau dos resultados. No entanto, no caso de haver motivos e resultados bem verificados, quanto à sua qualidade, deve dar-se realce aos motivos. A teoria da unificação dialéctica das relações entre os motivos e os resultados dum escolha de acto administrativo demonstra que durante o processo da avaliação, é preciso combinar conjunturalmente os motivos com os resultados e nos pormenores é necessário dar realce diferente aos motivos e aos resultados, em separado. Só dispondo completamente da unificação dialéctica das relações entre os motivos e os resultados, é que se pode fazer uma correcta avaliação de uma escolha administrativa e de um acto administrativo.

4) O mecanismo da escolha da ética na administração pública

A escolha administrativa perante os conflitos de interesses constitui o caso mais complexo do mecanismo de escolha da ética na administração pública. Característica esta que obriga o corpo administrativo a fazer uma escolha administrativa entre as relações de interesses conflituosos e os valores éticos e através desta solução das contradições enfrentadas, atingindo o objectivo dos valores administrativos. Evidentemente, no caso de conflitos de interesses e da ética, uma escolha administrativa torna-se muito difícil. Isto requer que o corpo administrativo não só tome conhecimento das conotações dos valores das diferentes éticas na administração pública, mas também possua a capacidade para resolver os diferentes conflitos de interesses e de éticas, quando eles surgem. Para resolver o problema da escolha do comportamento administrativo dentro dos conflitos de interesses, é preciso avaliar correctamente os valores de mérito, dentro dos conflitos de interesses. Isto é, é necessário criar uma correcta ordem dos valores da ética na administração pública e reconhecer a superioridade dos interesses sociais sobre os interesses individuais, e tratar bem as relações dialécticas entre o absoluto e o relativo. A ética na administração pública toma os interesses fundamentais do povo como o mais alto critério ético da escolha administrativa.

Parte II

A construção do mecanismo de cultura permanente das virtudes governativas

A construção do mecanismo de cultura permanente das virtudes governativas precisa de começar pelos seguintes quatro aspectos: Para aprofundar o mecanismo contra a corrupção, aperfeiçoar o mecanismo de vigilância e prevenção, o mecanismo de tratamento justo, o mecanismo de autonomia da honestidade e integridade e os integrar num conjunto unificado, é preciso esforçar-se por atingir objectivos éticos, no sentido de os funcionários não se atreverem a praticar actos de corrupção, não os poderem fazer, não terem necessidade deles e não os quererem efectuar.

1. O mecanismo disciplinar contra a corrupção

A criação e o aperfeiçoamento do mecanismo disciplinar contra a corrupção visa resolver o problema dos que se atreverem a praticar actos de corrupção.

O Presidente Hu Jintao, na terceira Sessão Plenária do Comité Disciplinar do Comité Central do PCCh, frisou: “Perante a actual situação da incidência fácil e frequente de fenómenos de corrupção em algumas áreas, precisamos de continuar a investigar com severidade e instituir processos disciplinares contra todos os casos de corrupção, sobretudo os de maior gravidade e de maior impacto. Todos os corruptos, uma vez descobertos, serão processados, sem quartel nem condescendência. Só actuando sem clemência contra todos é que podemos mostrar à maioria do povo que temos uma decisão inabalável de reforçar a construção do estilo partidário da honestidade e integridade e da luta contra a corrupção. Só desta maneira é que se poderão erradicar as influências negativas dos fenómenos de corrupção e também só desta maneira é que se poderá impedir o alagamento dos fenómenos de corrupção, para sensibilizar uma boa parte dos nossos quadros.” Por isso, é preciso dar relevância à instrução de processos disciplinares contra os casos ilícitos, praticados por quadros dirigentes, com hierarquia a partir de quadros distritais e chefes de divisão, sobretudo os casos de infracção da disciplina política e os casos de peculato, suborno passivo e desvio de fundos públicos.

A ética na administração pública da República da Coreia tem desempenhado uma enorme função na construção da honestidade e

integridade, e na luta contra a corrupção. A denúncia dos avultados fundos secretos dos dois ex-presidentes Roh Tae-woo e Chun Doo-hwan resultou da prática real do “Código da ética dos funcionários públicos da República da Coreia”, por parte do Governo de Kim Jong Il.

Deve-se destacar que o “Código da ética dos funcionários públicos da República da Coreia”, que tem como objectivo básico tornar institucionalizados os registos de bens e a sua publicação, dos funcionários públicos e candidatos a cargos públicos, foi decretado para entrar em vigor em 1981, altura em que ainda era presidente Chun Doo-hwan. Durante a presidência de Roh Tae-woo, foi ainda objecto de várias revisões. No entanto, devido ao facto de estes dois ex-presidentes terem graves problemas de corrupção, a ética na administração pública não podia ser observada com rigor. Outro factor seria a imperfeição do próprio “Código da ética dos funcionários públicos da República da Coreia”, o que não permitiu um adequado desempenho durante muito tempo. Em termos comparativos, o Presidente Kim Jong Il, durante o seu mandato, introduziu novas revisões no “Código da ética dos funcionários públicos da República da Coreia”, tornando-o mais aperfeiçoado. O importante é que o Governo de Kim Jong Il teve uma atitude séria e severa para a ética na administração pública poder desempenhar uma grande função social na República da Coreia.

2. O mecanismo de vigilância e prevenção

A criação e o aperfeiçoamento do mecanismo de vigilância e prevenção visam resolver o problema de não se poderem praticar actos de corrupção.

A 3.^a Sessão Plenária do 16.º Congresso Nacional do PCCh frisou: “Criar e aperfeiçoar o sistema disciplinar e preventivo contra a corrupção, que integre a sensibilização, as instituições e a vigilância, corresponde ao sistema da economia de mercado socialista.”

Para aperfeiçoar o mecanismo de vigilância e prevenção, é preciso aprofundar as reformas do regime. O seu aperfeiçoamento tem de partir da realidade e acompanhar a evolução dos tempos para poder resolver constantemente os novos casos e os novos problemas que surgem. Por exemplo, para aperfeiçoar e completar o regime de demissão de cargos de quadros do PCCh e do Governo, é preciso reforçar a gestão e a vigilância

sobre eles. Conforme as “Regras da selecção e nomeação de quadros partidários e governamentais” e as leis e os diplomas legais pertinentes, o Gabinete do Comité Central do PCCh, em 8 de Abril de 2004, publicou as “Regras temporárias da demissão de quadros partidários e governamentais”. Este diploma divide a demissão de quadros dirigentes em 4 tipos: por motivos públicos, por motivos voluntários, por motivos de culpa e compulsivamente. E estipula disposições sobre o âmbito de aplicação, as condições de demissão, os processos, a colocação ou gestão após a demissão, assim como as relações entre a demissão por culpa e a demissão compulsiva e seus processos disciplinares, e acerca das restrições sobre actividades a exercer, após a demissão voluntária.

Para normalizar as actividades económicas após demissão dos antigos dirigentes partidários e governativos, e de acordo com as “Regras de selecção e nomeação de quadros partidários e governamentais” e as “Regras temporárias dos funcionários públicos”, assim como as normas e políticas pertinentes, o Comité Central do PCCh mandou publicar atempadamente “Opiniões sobre os problemas relacionados com as actividades económicas após demissão dos quadros dirigentes”, que incluem: primeiro, a demissão dos quadros dirigentes necessita reunir as condições necessárias; segundo, deve cumprir com um processo de demissão; terceiro, os quadros dirigentes exonerados devem sujeitar-se a necessárias restrições para as suas actividades económicas após a demissão.

A característica básica da construção da ética na administração pública da República da Coreia reside na importância dada à governação pela lei, que dispõe de operacionalidade. Eis o seu conteúdo básico:

1) A Constituição da República da Coreia consagra o espírito da ética na administração pública

A Constituição da República da Coreia dispõe: “Todos os funcionários públicos são servidores de todo o povo”. O critério geral da ética dos funcionários públicos reside em tomar os interesses populares como a base dos valores e não estão ao serviço de interesses parciais de determinados grupos. O espírito da ética na administração pública, consagrado na Constituição da República da Coreia está devidamente presente no Código dos funcionários públicos de Estado, no Código dos funcionários públicos locais, no Código da ética dos funcionários públicos, na Prática do código da ética dos funcionários públicos, nas Regras da prática do

Código da ética dos funcionários públicos, na Carta constitucional do código da ética dos funcionários públicos, nas Normas dos assuntos públicos e nas Disposições sobre os serviços da Função Pública, assim como no Código Anti-corrupção.

2) O Código dos funcionários públicos do Estado define os critérios da ética que devem ser observados pelos funcionários públicos

O Código dos funcionários públicos do Estado, aplicável a todos os funcionários públicos dos órgãos administrativo, legislativo e judicial, define os critérios da ética que devem ser observados pelos funcionários públicos. Eis o seu conteúdo básico:

1. Juramento

Segundo a ordem presidencial, todos os funcionários públicos devem prestar juramento, ao ocupar os seus cargos.

2. Princípios éticos: lealdade e credibilidade.

Nenhum funcionário público poderá fazer algo que possa prejudicar a posição do Governo ou contrariar as disposições do Código dos funcionários públicos.

3. Normas éticas concretas relacionadas com os trabalhos.

A) Responsabilidade em observar as leis, as normas e instituições. Os funcionários públicos, tanto no exercício dos seus cargos como na vida quotidiana fora dele, devem observar com lealdade as normas e as instituições, e cumprir com as leis e os diplomas legais.

B) Responsabilidade em observar as ordens superiores. Os funcionários públicos, no exercício dos seus cargos, devem observar as ordens que têm que ver com os seus trabalhos, emitidas pelos superiores hierárquicos, excepto quando estas são ilegais, ou ilícitas, ou evidentemente inadequadas. Nestas circunstâncias, os funcionários públicos podem recusá-las.

C) Responsabilidade pela dedicação aos assuntos públicos.

a) Restrições à demissão: Só com autorização dos responsáveis dos órgãos empregadores ou com razões justificadas é que os funcionários públicos podem abandonar os seus postos.

b) Restrições sobre as actividades económicas e a acumulação de cargos.

c) Restrições sobre as ofertas dadas por governos estrangeiros.

d) Proibição de dedicação a actividades políticas.

D) Restrição sobre a ocupação de cargos e responsabilidades relacionados com os movimentos sindicais.

E) Responsabilidades por bondade, justiça e altruísmo. O funcionário público, na sua qualidade de servidor público, ao serviço de todos os cidadãos, deve exercer os seus cargos e as suas responsabilidades, em defesa dos interesses públicos e fazer todos os esforços por ser justo e altruísta, durante o exercício dos seus cargos.

F) Responsabilidade pelo sigilo.

3) O Código da ética dos funcionários públicos da República da Coreia estabelece estipulações pormenorizadas sobre a ética na administração pública

Este código decretado mediante uma ordem presidencial, em 31 de Dezembro de 1981, foi objecto de 6 revisões. Inclui 6 capítulos, divididos em 30 artigos, com aproximadamente 1 5000 caracteres chineses. Eis os títulos dos capítulos: "Princípios gerais", "Declaração dos bens e a sua publicação", "Declaração das rendas recebidas", "Restrições sobre as actividades económicas dos funcionários públicos reformados", "Princípios adicionais" e "Processos disciplinares e penas".

O artigo 1º dos "Princípios gerais" estipula: "O objectivo deste Código é tornar institucionalizado o registo e a publicação dos bens dos funcionários públicos e candidatos a cargos públicos. Trata-se de normas restritivas sobre os bens obtidos através dos cargos públicos, a declaração das ofertas recebidas pelos funcionários públicos e as restrições sobre as actividades económicas dos funcionários públicos reformados, para evitar as mais-valias ilícitas dos bens de funcionários públicos, de modo a garantir a justiça dos cargos públicos e consagrar os princípios de ética dos funcionários públicos, que são servidores do povo." O artigo 2º destaca: "O Estado deve obrigar os funcionários públicos a dedicar-se de corpo e alma aos cargos públicos, garantindo-lhes uma vida digna, com a consagração dos critérios da ética na administração pública."

3. O mecanismo do tratamento justo

A criação e o aperfeiçoamento do mecanismo de tratamento justo visa resolver duma maneira eficaz o problema da não necessidade de praticar actos de corrupção. No 16.º Congresso Nacional do PCCh foi destacada a necessidade de “Criar mecanismos de estímulo e garantia para os quadros partidários”. Isto constitui uma parte muito importante, indispensável à honestidade e integridade e ao mecanismo de vigilância da ética na administração pública.

Uma das experiências bem sucedidas dos países desenvolvidos, no que diz respeito à construção da ética na administração pública reside em, por um lado, lançar rigorosas exigências aos funcionários públicos, e por outro, praticar elevados vencimentos, como garantes da honestidade e integridade. Em Outubro de 1995, no Sétimo Congresso Internacional sobre Anti-corrupção que teve lugar em Pequim, Jens Ericsson, Director da Interpol, na cerimónia de encerramento, sublinhou a necessidade de articular o combate à corrupção com a moralidade. Frisou: “Precisamos de ter consciência de que só com a elaboração de leis, não é possível erradicar a corrupção, se as leis a serem elaboradas não corresponderem às normas da moralidade pública. O suborno passivo dos quadros de departamentos públicos é um fenómeno frequente por parte do crime organizado e também constitui a condição prévia dele. Francamente dito, é um dos “modus operandi” habituais. No entanto, somos da opinião que se aceitarmos que o salário que ganha um subornado passivo não for suficiente para suportar as despesas da vida familiar, o surgimento deste fenómeno não será surpreendente. O público tem pleno conhecimento desta situação; por isso, as críticas do público sobre o fenómeno do suborno passivo não são tão severas como a lei. No meu entender, isto cria terreno para a sobrevivência da corrupção. Sem embargo, se o salário ganho por quadros dos departamentos públicos for suficiente para suportar as despesas familiares e continuarem a receber suborno, tenho a certeza de que a crítica popular contra este fenómeno seria idêntica à da lei. Um vencimento suficiente não constitui a única solução para resolver o problema do suborno passivo dos quadros dos departamentos públicos, mas tenho a certeza de que este procedimento poderá reduzir o número de pessoas que aceitem o suborno passivo, porque a lei e as normas morais estarão em maior correspondência”.

Em 23 Abril de 1998, a OECDE aprovou “Principles for Managing Ethics in the Public Service” e recomendou aos países membros para se

mobilizarem para criar órgãos e regimes correspondentes eficazes, a fim de aperfeiçoarem o comportamento ético dos órgãos públicos. "Principles for Managing Ethics in the Public Service: Recommendation" possui 12 artigos que servem para os países membros examinarem a situação da criação de órgãos, sistemas e mecanismos, no aperfeiçoamento da ética na administração pública. Estes princípios esclarecem as funções orientadoras, administrativas e vigilantes do sistema da gestão da ética na administração pública que podem servir de referência aos países membros. O lançamento destes 12 princípios surge em consequência da assimilação de experiências dos países membros da organização, reflecte um consenso dos países membros sobre a "Gestão aperfeiçoada da ética". Os países membros devem, de acordo com as suas próprias circunstâncias e mediante combinação entre a sensibilização e a prática, criar quadros eficazes da gestão da ética. O artigo 10.º de "Improving Ethical Conduct in the Public Service", aprovado pela OCDE exige expressamente: "Public service conditions and management of human resources should promote ethical conduct."

Public service employment conditions, such as career prospects, personal development, adequate remuneration and human resource management policies should create an environment conducive to ethical behaviour. Using basic principles, such as merit, consistently in the daily process of recruitment and promotion helps operationalise integrity in the public service."

Estas experiências acima referidas podem servir-nos de referência.

Para a China, a fim de criar e aperfeiçoar o mecanismo de tratamento justo, é preciso uma combinação mais estreita com a criação das finanças públicas. Nas condições da economia de mercado, as finanças públicas têm a função de permitir ao Governo cumprir com as suas funções políticas, económicas e sociais, entre outras e satisfazer as necessidades públicas sociais. Quer dizer que as finanças públicas precisam de quebrar a situação de grandes despesas fixas e específicas, frequentes nas condições de uma economia planificada. As funções do mercado traduzem-se principalmente na concorrência, nos investimentos nas áreas comerciais, a não substituição das Finanças Públicas e as não "derrapagens". Em relação às necessárias despesas públicas sociais, nas áreas da gestão pública, segurança nacional, construção de infra-estruturas, ciências e tecnologia e educação, higiene pública, protecção ambiental, segurança social e con-

trole macro-económico das actividades económicas, devem, no caso de haver uma suficiente capacidade financeira, e através de distribuição geral equilibrada, dar prioridade aos pontos fulcrais, num esforço de evitar “faltas”.

4. O mecanismo de honestidade e integridade e autonomia

A criação e o aperfeiçoamento do mecanismo de honestidade, integridade e autonomia visa resolver o problema de deixar de ter vontade de praticar actos de corrupção.

O Presidente Hu Jintao, no seu discurso proferido na 4ª Sessão Plenária do 16.º Congresso Nacional do PCCh, abordou exemplarmente o relacionamento interno entre a cultivação permanente das virtudes governativas e a construção da honestidade e integridade do estilo partidário. Ao mesmo tempo que não se deve afrouxar no castigo dos corruptos e não se deve deixar de dispensar esforços na sensibilização, importa levar a maioria dos quadros dos militantes, sobretudo os quadros dirigentes a empenhar-se em conceitos científicos do mundo, da vida, de valores e de poder, de posição e de interesses, com especial incidência em “duas obrigatoriedades” para concretizar os “Oito empenhamentos” e as “Oito oposições”, a dedicar-se à “Cultivação permanente das virtudes governativas, reflexões permanentes sobre as consequências negativas da corrupção e a alimentação permanente da autonomia”, a fim de criar uma defesa mental contra a corrupção e a degeneração.

A característica básica da ética na administração pública reside na unificação entre a autonomia e a heteronomia. Durante este processo, a autonomia reflecte o aspecto principal da característica ética. O espírito da ética na administração pública dá realce à autonomia que é a base e a chave do mecanismo da vigilância. O Comité Central do PCCh reiterou a necessidade de aprofundar a construção da moralidade do pensamento e criar uma firme defesa de moralidade contra a corrupção. Para tal, a sensibilização é a base. Os nossos antigos rezam: “Com a moralidade em mente, não é possível seduzir pelos interesses materiais”. É preciso reforçar a educação da moralidade dos funcionários públicos, para que a maioria deles possa ter um correcto conceito de poder, de posições e de interesses, de forma a poderem resistir às tentações de poder, dinheiro e seduções sexuais. Com sensibilização bem realizada, governação virtuosa reforçada e elevação da qualidade mental, moralidade e estado de espírito

dos funcionários públicos, pode prevenir-se duma maneira eficaz e reduzir-se os problemas de infracções de disciplina e leis. A autonomia dos funcionários públicos constitui a primeira defesa em todas as medidas preventivas e também estabelece a via básica para a elevação da personalidade administrativa dos funcionários públicos.

Para aperfeiçoar o mecanismo de honestidade, integridade e autonomia, é preciso fazer com que o corpo da gestão pública reforce a sua consciência de se sujeitar voluntariamente à vigilância. O Camarada Deng Xiaoping, no seu discurso intitulado "O PCCh deve sujeitar-se à vigilância", frisou: "Tanto o nosso Partido como os seus militantes devem aceitar a vigilância. O nosso Partido é o partido do poder, com grande prestígio. Grande número dos nossos quadros ocupa cargos dirigentes. Na China, quem é que tem condições privilegiadas para não cometer grandes erros, a não serem os militantes do PCCh? Os erros cometidos por estes têm impactos maiores; por isso, o nosso Partido deve ficar sempre alerta perante este problema, para reduzir visões parciais". ("Obras escolhidas de Deng Xiaoping", vol. I, Edições do Povo, 1994, pp. 270-271).

Perante a incidência fácil e frequente de actos de corrupção em algumas áreas, ao mesmo tempo que devem ser combatidos com firmeza e com castigos, é preciso tomar medidas preventivas. É necessário empenho na sensibilização, na criação dum correcto conceito de poderes, que é chave para reforçar a selectividade e a eficácia da mesma sensibilização, num esforço de criar uma bem firme defesa mental e de moralidade contra a corrupção e promover a honestidade e a integridade. É necessário criar mecanismos para aperfeiçoar as instituições e normalizar os actos administrativos, governar pelas normas institucionais e gerir os recursos humanos também através delas, elevar constantemente o nível institucionalizado do combate à corrupção e da promoção da honestidade e integridade. É preciso reforçar a vigilância, numa combinação geral entre a vigilância dos partidos políticos, dos órgãos estatais específicos, das massas populares e da opinião pública, para evitar duma maneira eficaz o abuso de poder, erros de decisões e descontrolo de actos, para os funcionários públicos não cometerem erros ou cometerem menos erros. Portanto, é preciso integrar a sensibilização, as instituições e a vigilância num único processo de combate à corrupção e da promoção da honestidade e integridade, no que toca à construção da ética na administração pública, para obter os efeitos conjunturais de combinação entre os castigos e a prevenção que representam uma resolução integrada. Eis a conclusão do que se chama "Cultivação permanente das virtudes governativas".

Biografia

Wang Wei (dir.), *“Introdução à ética na administração pública”*, Edições do Povo, 2001.

Wang Wei, Che Meiyu e Xu Xiyuan (República da Coreia), *“Um estudo comparativo sobre as éticas administrativas da China e da República da Coreia e a construção da honestidade e integridade”*, Editora do Instituto Nacional de Administração, 1998.

Wang Wei e Gao Yulan, *“Estamos perante a escolha da moralidade”*, Edições do Povo, 1988.

Wang Wei (dir.), *“Cartilha da ética na administração pública”*, Editor do Instituto Nacional de Administração, Janeiro de 2005.

240