

*Dar importância à elevação da cultura e ética na administração pública**

*Li Lüe***

Introdução

Este seminário desenvolveu-se em torno da temática de “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”, desdobrando-se em discussões diversificadas. Devido à restrição de tempo, os intervenientes condensaram os ricos conteúdos dos seus discursos limitando-os apenas a uma dezena de minutos de duração, com apresentações muito resumidas. Agora a Assembleia encarrega-me de proferir um discurso de encerramento, que faça uma abordagem generalizada sobre os conteúdos discutidos hoje numa intervenção também duma dezena de minutos, o que significa uma resimplificação, uma missão quase impossível, se não mesmo totalmente impossível. Já que fui indicado pela organização para tal missão, não me resta outra alternativa senão fazer uma tentativa, com todo o esforço ao meu alcance e com o desempenho de espírito de “servidor público” e de “espírito de equipa”. Bem receio que a minha intervenção possa deixar fugir coisas que devam ser mencionadas. Pode acontecer que não interprete correctamente os excelentes pontos de vista dos intervenientes. Se isto vier a acontecer, espero que os intervenientes e os estudiosos aqui presentes me perdoem com generosidade e me brindem com achegas.

Este seminário debruçou-se principalmente sobre a cultura administrativa (incluída a ética na administração pública). Foram analisados o novo regime de avaliação da Função Pública, o desenvolvimento próprio dos funcionários públicos e as funções das associações de trabalhadores

* Discurso de encerramento do Seminário “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”.

** Professor associado da Escola Superior de Administração Pública do Instituto Politécnico de Macau.

da Função Pública, entre outros assuntos. Isto coincide ocasionalmente com um dos pontos fulcrais das reformas do regime administrativo no mundo.

A seguir, permitam-me dar alguns esclarecimentos genéricos sobre um elo muito importante das correntes da reforma do regime administrativo: a cultura e a ética na administração pública. Mais tarde, em função da temática discutida neste Seminário, vou fazer um resumo dos principais pontos de vista dos intervenientes.

1. Um elo importante das reformas administrativas: a cultura e a ética na administração pública

A civilização da humanidade pode dividir-se duma maneira simples em 4 níveis¹: os objectos, a técnica, o regime e a cultura. Os objectos são resultado da civilização, a técnica é a forma da produção dos resultados da civilização, o regime é a regra de utilização desta técnica e da distribuição dos resultados e a cultura é um conjunto de crenças, valores e sinais de expressão que orientam regimes e técnicas. Em relação à gestão pública, os objectos podem ser considerados como resultado de serviços públicos e o resto é afim, incluindo as técnicas, os regimes e a cultura da administração pública.

Nas últimas dezenas de anos, em função dos resultados não muito satisfatórios dos serviços públicos, em todo o mundo estão a fazer-se as reformas governamentais que se concentram principalmente em termos de técnica e regimes, mas pouco realce foi dado à cultura. Um procedimento básico foi a tentativa de introduzir as técnicas de gestão e os regimes das firmas privadas. Como as técnicas de gestão e os regimes das empresas públicas, devido à concorrência, têm estado em constante desenvolvimento, foram conseguidos enormes progressos. Em termos comparativos, as melhorias das técnicas de gestão pública têm sido muito lentas.

Então está em causa uma polémica fundamental: a administração pública seria igual à gestão das empresas privadas normais? Caso afirmativo, quais são as técnicas de gestão aplicadas nas firmas privadas que podem ser introduzidas na administração pública? Se forem diferentes, esta aplicação deve ser muito mais cuidadosa? Alguns estudiosos afirmam que a

¹ É natural que possa haver alguns pontos cruzados e ambíguos.

administração pública e a gestão de empresas privadas são semelhantes, a diferença detectada não seria mais do que uma tentativa para defender os tradicionais privilégios dos funcionários públicos. A maioria dos estudiosos concorda com a versão de que, apesar da administração pública e a gestão das empresas públicas ser, na sua maior parte, semelhante, persistem algumas diferenças. Por exemplo, as políticas dos departamentos públicos são vinculativas, enquanto que, dum modo geral, as das empresas privadas não o são, em relação à sociedade; as formas de responsabilidades dos departamentos públicos não são muito definidas nem instáveis, relativamente às empresas privadas; os departamentos públicos estão mais sujeitos ao poder político e ao processo político; os departamentos públicos têm dificuldades em avaliar os seus produtos e a sua produtividade, nem podem fazer uma avaliação muito expressa, tal como as empresas privadas, mediante o montante dos lucros e a quota do mercado; a envergadura dos departamentos públicos é maior e com interesses mais diversificados; por exemplo, o Governo pode dar subsídios aos agricultores de tabaco, ao mesmo tempo pode adoptar medidas contra o tabagismo. Mas a diferença fundamental reside em que a cultura e a ética que a administração pública exige são diferentes das empresas privadas em geral. O regime tradicional dá mais importância aos “cidadãos profissionais leais”, às responsabilidades, aos interesses públicos, às participações democráticas dos cidadãos e à governação final pelo povo, etc. Isto são pontos que devem ser realçados nas novas reformas. Não entanto, as reformas no sentido da mercadorização poderiam dar lugar a mais graves fenómenos de corrupção, o que já aconteceu na Rússia. Levando em consideração estes factores, é preciso muito cuidado quando se introduzem reformas nos regimes tradicionais.

Sabemos que o regime administrativo experimentou 4 grandes etapas: do sistema de validos ou de criados até ao regime de divisão partidária de interesses, ao moderno regime burocrático, que na actualidade, geralmente é conhecido como o tradicional modelo da administração pública e finalmente ao polémico modelo de nova gestão pública, dos quais, o modelo tradicional, com a racionalidade e a autoridade legitimada, conseguiu substituir o culto pessoal e a tradicional autoridade, portanto, a sua base é o sistema burocrático, analisado por Max Weber e a divisão entre a política e a administração, lançada por Woodrow Wilson. Evidentemente, durante o seu processo evolutivo, também foram assimiladas outras experiências benéficas, por exemplo, a gestão científica, defendida por Taylor.

O tradicional regime já vem funcionando há mais de um século. Através das vicissitudes e reajustes de tantos anos, das revisões e melhoramentos efectuados, deve ter a sua racionalidade para não poder ser abandonado de ânimo leve. Doutra modo, um novo regime, criado à pressa poderia resolver os problemas à nossa frente, mas também seria capaz de nos trazer novos problemas.

Por isso, na administração pública de agora, apesar da generalizada aplicação das técnicas de gestão e alguns regimes das empresas privadas, tem-se vindo a formar paulatinamente uma nova gestão pública que está na moda², mas continua a ser relativamente polémica. Por exemplo, a OCDE acha que as seguintes técnicas e regimes têm sido e estão a ser aplicados em departamentos públicos (OCDE.1991):

- O aumento do nível de gestão dos recursos humanos em que se inclui o regime de salário por mérito;
- A participação dos funcionários no processo das decisões;
- Afrouxar o controle, ao mesmo tempo promover a gestão por objectivos, por méritos;
- A utilização da técnica informática;
- Os serviços aos clientes;
- O princípio do utilizador-pagador;
- A adjudicação, através de contratos;
- Revogar normas de carácter de monopolístico.

Estes tópicos aplicam-se principalmente às reformas das técnicas e regimes, exigindo a cooperação duma cultura e ética na administração pública, de relativo elevado nível. Doutra modo, poderia acontecer que após a resolução de alguns males do tradicional regime da administração pública, surgissem alguns antigos defeitos já superados pelo próprio regime tradicional, por exemplo, a corrupção generalizada, etc. As mudanças verificadas na cultura e na ética da administração pública revelam-se fundamentais e prolongadas para as reformas, sendo uma marcante diferença entre a administração pública e a gestão das empresas privadas. Por

² A sua base teórica é a teoria da escolha pública e da gestão dos sectores privados.

isso, as reformas administrativas mais recentes começaram a dar importância ao melhoramento e elevação da cultura e ética na administração pública.

2. Resumo das comunicações apresentadas

Acompanhando as mais recentes correntes das reformas administrativas mundiais, este seminário tem desenvolvido os seus trabalhos, em torno da cultura administrativa (incluída a ética na administração pública), mas também tocou em outros aspectos. A seguir, vou fazer um resumo das intervenções.

Sobre a ética na administração pública, a comunicação do Professor Wang Wei, do Instituto Nacional de Administração tem como título "Cultivação permanente das virtudes governativas" e realça o reforço da construção da ética na administração pública. O Professor Wang começou por expor sobre as conotações básicas da ética na administração pública, considerando-as uma unificação da lei e da moralidade. Frisou que o problema básico da ética na administração pública é o relacionamento entre os poderes e os interesses. Exemplificando com o Canadá, dividiu os valores éticos dos serviços públicos em 4 grupos: democráticos, profissionais, éticos e como seres humanos. Destacou que a base dos valores da gestão pública é a honestidade e a integridade. O valor nuclear é o zelo no trabalho. Os objectivos dos valores residem em formar e aperfeiçoar, com base no zelo no trabalho e na honestidade e integridade, a personalidade administrativa dos funcionários públicos. O espírito de "servidor público" é o conteúdo nuclear (esta lógica que se revela ser muito forte, é formada por elos bem encaixados). O Professor Wang ainda expôs sobre os mecanismos da ética na administração pública, que incluem o da vigilância, o da formação, o da avaliação e o da escolha. Com base nisto, frisou que, para melhorar a construção dos mecanismos, é preciso começar por 4 aspectos, isto é, criar e aperfeiçoar 4 mecanismos, a saber: o mecanismo de combate à corrupção, o mecanismo de vigilância e prevenção, o mecanismo do tratamento justo e o mecanismo da autonomia da honestidade e integridade.

Tao Qiang, Director do Centro de Formação do Instituto de Administração de Guangdong deu a conhecer informações sobre as experiências com que a Província de Guangdong, nos últimos anos, tem reforçado a ideologia de "servidor público", a construção da capacidade dos funcio-

nais públicos e a elevação da idoneidade profissional, assim como as melhorias no regime de avaliação dos méritos e resultados e no mecanismo de vigilância da honestidade e integridade, experiências estas que podem servir de referências para Macau.

Cheng Cize, Director do Centro de Formação do Instituto Nacional de Administração, destacou a necessidade de reforçar o conceito administrativo, elevar a capacidade administrativa e a exigência para os funcionários públicos servirem com todo o coração o Governo, a fim de promover a governação pela lei.

A comunicação que tem que ver estritamente com a ética na administração pública foi a apresentada pelo Doutor Chen Zuohua, Professor associado da Escola Superior de Administração Pública do Instituto Politécnico de Macau. Destacou a estreita ligação entre a moderna ética na administração pública e a consciência cívica, dando uma retrospectiva dos problemas enfrentados, nos últimos anos, pelo Governo da Região Administrativa Especial de Macau, nas reformas administrativas, baseadas na aplicação da estratégia da nova gestão pública. Frisou que uma sociedade civil racional, livre e aberta deve ser a base fundamental para aplicar os princípios de “servir o povo” e governar pela lei.

Em relação ao novo regime de avaliação dos funcionais públicos, Qiu Xianzhe, vice-presidente da Associação de Promoção Jurídica de Macau, na sua comunicação, deu a conhecer as inovações em vários aspectos do novo regime, incluindo: no processo anual de avaliação (3 reuniões de avaliação anuais) foi incrementada a participação dos notados; o âmbito da avaliação foi alargado até aos titulares dos cargos de chefia de departamentos e divisões; foram definidos com clareza os objectivos de avaliação; foram introduzidas mais metodologias de avaliação (incluindo a avaliação ordinária, a avaliação extraordinária, a avaliação sumativa, a avaliação dos titulares dos cargos de chefia e a auto-avaliação); os escalões dos resultados passaram de 4 para 5 (Não Satisfaz, Satisfaz Pouco, Satisfaz, Satisfaz Muito e Excelente); foi criada uma Comissão Paritária para facilitar reclamações dos funcionários e foram criados itens de avaliação especial para aumentar a especificidade, etc. O novo regime exige dos funcionários públicos uma mentalidade de acompanhar a evolução dos tempos. Os notados devem ter uma clara percepção de que se trata dum mecanismo de avaliação objectiva e não um mecanismo disciplinar. Os notadores devem cumprir com os seus deveres e com responsabilidade para reduzir erros.

A comunicação de Lam Soi Kuong, vice-presidente da Associação de Estudos de Direito, Administração Pública e Tradução de Macau falou sobre as origens e os objectivos das reformas do novo regime da avaliação do comportamento de trabalho, do processo das reformas, dos seus principais conteúdos, etc, dando especial realce à importância do desempenho do espírito de equipa.

No que diz respeito à cultura administrativa, o Doutor Lou Shenghua, Professor Associado da Escola Superior de Administração Pública do Instituto Politécnico de Macau, fez uma intervenção sobre uma “mudança” e três “posicionamentos básicos” da cultura administrativa de Macau: a passagem duma cultura burocrática para uma cultura de “servidor público”, que deu lugar a uma cultura administrativa de carácter de serviços (governação), de governação pela lei (gestão arbitrária) e de democracia e abertura (encerramento).

O Doutor Lou também destacou 3 condições para a realização da viragem da cultura administrativa: as políticas, as associações dos trabalhadores da Função Pública e as restrições sobre as funções governamentais. Sobre os problemas do futuro, o Doutor Lou destacou que é preciso prestar atenção ao carácter sistemático, estrutural e evolutivo da cultura administrativa.

Chu Miu Lai, Vice-presidente da Associação dos Estudantes de Macau da Faculdade de Administração Pública da Universidade Zhongshan, na sua comunicação, destaca que o espírito do servidor público é a base da criação dum governo com eficiência. Ela começou por analisar os 3 indicadores da eficiência administrativa: a poupança financeira nos orçamentos, o benefício dos resultados das políticas e a temporalidade das respostas às reclamações sociais. Logo a seguir, passou a afirmar que devido ao carácter de monopólio e burocrático dos departamentos públicos, para aumentar a eficiência administrativa, é preciso dar desempenho ao espírito de servidor público, que inclui, politicamente, a lealdade ao Estado e ao povo e o zelo no trabalho e a honestidade e integridade nos assuntos públicos. É preciso elevar a eficiência administrativa, com espírito servidor, considerando a necessidade popular e a satisfação dos cidadãos como destinatários. É necessário introduzir o sistema internacional da gestão de qualidade ISO e criar mecanismos de incentivos, etc. Do ponto de vista da elaboração de políticas, é preciso alargar as vias de comunicação para a política de “servir o povo”, de modo a reforçar a comu-

nicação interna, e mobilizar a actividade dos funcionários públicos para conseguir uma aplicação efectiva.

O Doutor Lam Meng Kei, Professor associado da Faculdade das Ciências Sociais e Humanas da Universidade de Macau, na sua comunicação, citando como exemplo as reformas administrativas britânicas e norte-americanas, deu a conhecer as 5 estratégias de reformas: a nuclear, a de resultados, a de clientes, a de controlo e a cultural. Estas 5 estratégias interagem em influências mútuas, das quais, a estratégia cultural costuma ser a mais fraca, mas revela ser a mais fundamental para assegurar o sucesso das reformas administrativas. O Doutor Lin destacou que agora é o momento mais adequado para criar uma cultura administrativa saudável, traduzida em “servir o povo”, a fim de manter um desenvolvimento sustentado das reformas administrativas de Macau.

Wai Cheng Iong, Vice-presidente da Associação dos Licenciados em Administração Pública, na sua comunicação, destacou a necessidade de criar o valor moral, no sentido de “servir o povo”, a consciência administrativa de “governar pela lei” e a consciência da honestidade e integridade, o conceito económico entre custos-benefícios, a ideologia governativa de alta eficiência e o espírito de equipa, etc, para criar um contingente de funcionários públicos com zelo no trabalho, honestidade e integridade, de alta eficiência e ao serviço do povo.

Além disso, Zhao Sihai, secretário administrativo da Associação dos Trabalhadores da Função Pública de Macau, abordou a importância da estabilidade do contingente dos funcionários públicos para a governação pela lei, por parte do Governo da Região Administrativa Especial de Macau.

Chan Mun Cheong, Presidente da Associação dos Técnicos da Administração Pública, falou sobre o desenvolvimento e o estado actual de mais de 30 associações de trabalhadores da Função Pública, as suas características e funções, assim como as suas relações eficazes com a governação e lançou algumas propostas sobre os pontos fulcrais dos trabalhos no futuro.

Guo Shuhua, Presidente da Associação dos Trabalhadores da Função Pública de Origem Chinesa, focou as qualidades básicas que devem ter os funcionais públicos na Região Administrativa Especial de Macau: virtudes, capacidades, zelos, méritos e honestidade e lançou propostas sobre como se pode elevar a qualidade dos funcionais públicos.

Wen Yihua, Presidente da Associação das Trabalhadoras da Função Pública, discutiu as origens de “servir o povo” e a base da sua realização e destacou como é que os funcionários públicos devem acompanhar a evolução dos tempos e cooperar com a governação pela lei.

Zu Yicong, Presidente da Associação de Promoção Jurídica de Macau, analisou o significado da formação de funcionários públicos, os seus princípios e métodos, dando realce ao importante papel do regime de formação, em relação aos funcionários públicos e à governação.

Em suma, este seminário tem-se desenvolvido em torno de “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”, com discussões sobre a cultura administrativa (incluída a ética na administração pública), o novo regime de avaliação dos funcionários públicos, o aperfeiçoamento próprio dos funcionários públicos e as associações dos funcionários públicos. Como bem frisou o Doutor Wu Zhiliang, Vogal do Conselho de Administração da Fundação Macau, têm sido criadas aspirações muito proveitosas, tanto a nível teórico como prático.

Tenho dito e obrigado a todos.

Bibliografia

OECD, “*Public Management Developments: 1991*”. Paris, OECD, 1991.

Peters, B. Guy, “*The Future of Governing: Four Emerging Models*”. University of Kansas Press, 1996.

342