

O desenvolvimento da construção ética administrativa da RAEM

*Lam Soi Kuong**

Com a base do princípio de “um país, dois sistemas”, o governo da RAEM tem o compromisso de promover a capacidade da administração pública, de acordo com a Lei Básica de Macau. Muitas reformas estão estreitamente relacionadas com a construção da ética administrativa e têm influências importantes para a regulação do comportamento dos servidores públicos e estabelecimento dos seus valores.

I. Estabelecimento do espírito de “orientação para as pessoas” do serviço público e a cultura de serviço

No relatório das Linhas de Acção Governativa para o ano Financeiro de 2002 mencionou que “Em relação ao desenvolvimento do espírito de servidor público e à promoção da cultura de serviço por excelência, continuaremos a encorajar e a incutir nos trabalhadores da função pública a necessidade de ter sempre presente o conceito de servir o público”. Para este propósito, o governo da RAEM apresentou exigências mais elevadas para a ética dos funcionários públicos. De acordo com as disposições pertinentes do estatuto dos funcionários públicos, que tem vindo a utilizar antes de entrega, os funcionários públicos devem observar e cumprir a obrigação moral, incluindo a abnegação, a ânsia, a conformidade, a lealdade, confidencialidade, polidez, diligente, pontualidade¹, etc... Ele reflecte a ética administrativo a valorizar exigências da administração pública tradicional até em certo ponto, mas isso não é suficiente para atender as necessidades do desenvolvimento da governança. Portanto, além de proporcionar um grande número de programas de treinamento da ética relevantes para os funcionários públicos, o governo da RAEM também fez mais a especificação da ética no trabalho dos funcionários públicos institucionalmente. O Regime Geral de Avaliação do Desempenho dos

* Doutorado em Ciências da Administração Pública pela Universidade Dr. Sun Yat-Sen.

¹ Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau, aprovado pelo Dec.-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro, Artigo 279.º

Trabalhadores da Administração Pública implantado em 2005 e fez responsabilidades e obrigações dos funcionários públicos, incluindo a “eficácia”, “responsabilidade”, “relações com o público”, transformar-se em indicadores quantitativos e também ligou com a promoção, recompensas e penalidades, a fim de avaliar o desempenho dos funcionários públicos em forma padronizada e objectiva e implementar o conceito da nova gestão pública.

Além disso, considerando que a virtude e a responsabilidade dos funcionários são os factores do sucesso da política, o Chefe do Executivo destacou em 2007 nas Linhas de Acção Governativa que um sistema executivo liderado tem exigências relativamente mais elevadas em relação a não só capacidades administrativas, mas também a ética de funcionários do governo em todos os níveis. Em 2010 mencionou que todos os chefes e dirigente de todas as categorias devem dar o exemplo pessoal de integridade e imparcialidade, para motivar os outros e liderar toda função pública na construção de um governo auto-disciplinado, justo e imparcial. Governo da RAEM coloca os requisitos mais elevados na ética administrativa. Por isso, o Governo da RAEM promulgou a Disposições Fundamentos para fazer Estatuto do Pessoal de Direcção e Chefia em 2009 exigiu o pessoal de direcção e chefia deve ter idoneidade cívica quando forem nomeados. Isso significa que ter integridade pessoal e ética profissional, bem como a capacidade de tomar alto código da conduta ética para promover a reputação e prestígio nas suas funções. Enquanto isso, o Governo da RAEM também criou Comissão de Ética para analisar o conflito de interesses dos funcionários públicos. Além disso, o governo da RAEM promulgou o “Padrões de Conduta de Pessoal de Direcção e Chefia — deveres e responsabilidades” em 2010 e elaborou que o comportamento de líderes e supervisores devem atender aos requisitos de “Lealdade e Correção” e “Isenção e Imparcialidade”. A primeira significa que ser fiel à lei e as normas sociais, efectivamente lidar com a relação entre superior e subordinado e do público, formando redes de cooperação mútua e buscando alcançar o “interesse público”. Este último significa que a promoção dos líderes e supervisores para manter a integridade e não pode buscar ganhos pessoais para si ou para as pessoas relacionadas a eles, tirando partido das suas funções, realizando a obrigação de sigilo, fugir e declaração de propriedades na legislação pertinente e regulamentos.

Assim, o nível de responsabilidade (*responsiveness*) moral individual tornou-se um dos critérios importantes para o governo da RAEM de nomear funcionários públicos, especialmente para os líderes e funcionários e é uma parte importante da construção da ética administrativa. Mais importante ainda, os requisitos da moralidade individual nos regulamentos dos servidores públicos não só incluir os valores tradicionais, como altruísta e integridade, mas também incorporar a relação dos cidadãos e do público. Ele reflete que *responsiveness* tornou-se um dos valores importantes na ética dos funcionários públicos.

II. Melhorar a eficiência organizacional e defender o valor da cultura de serviço

Após a entrega, o Governo da RAEM tem realizado uma série de medidas de reforma para se concentrar na operação organizacional nas áreas de estrutura organizacional, processo administrativo, gestão de pessoal, e assim por diante. Usou as experiências de reforma administrativa internacional de referência, apresentou os elementos de reforma da empresa, determinado a melhorar a eficiência organizacional e defendeu o valor da cultura de serviços e estabeleceu a modernização e humanização da administração pública, a fim de resgatar a confiança dos cidadãos.

Primeiro de tudo, no aspecto da estrutura de organização, liderança e estrutura de pessoal no Governo Português anterior foram complicadas. A sua característica de burocratização foi mais evidente e prejudicial para a gestão hierarquia dentro da própria organização. Por isso, o Governo da RAEM reviu o Regime das Carreiras dos Trabalhadores dos Serviços Públicos e reduziu os níveis significativamente de nove para cinco.² A diminuição dos níveis de liderança e funcionários públicos mostra que o Governo da RAEM está a tentar introduzir os conceitos de Gestão da empresa, a fim de aliviar os problemas de burocratização e melhorar a eficiência da gestão organizacional interna. Além de racionalizar as carreiras, o governo também reformou a estrutura de diferentes serviços públicos, como configurar a Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental e a Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego, a fim de dedicar com

² *Regime das carreiras dos trabalhadores dos serviços públicos.* - Lei n.º 14/2009

a protecção ambiental e os problemas de tráfego, respectivamente; reformar a estrutura dos SAFF, fortalecer a função central de gestão de pessoal. Por outro lado, enfocando diferentes áreas políticas e de diferentes questões capô de vida, alguns grupos de trabalho interdepartamentais correspondentes foram formados para resolver essas questões em conjunto. Esses grupos foram os líderes de diferentes departamentos do governo, através da sua cooperação e mecanismo de interação é formado, assim reduzido o fenómeno fragmentado longo passado entre os diferentes departamentos.

Para o procedimento administrativo e os aspectos do processo de gestão, desde 2001 o governo havia realizado algumas reformas para a modernização, como digitalizar os procedimentos administrativos, e introduziu as certificações de gestão de qualidade internacional ISO entre diferentes departamentos, para que os serviços poderiam ser certificadas e até padronizadas. Enquanto isso, alguns departamentos do governo tinha lançado os estilos portal servindo “one-stop”, integrando diferentes departamentos para reduzir progressivamente das formalidades e melhorar a eficiência dos serviços públicos.³

Para o aspecto de gestão de pessoal, o governo de Macau publicou “O Regulamento Administrativo n.º 23/2011 (Recrutamento, “Seleção, e Formação de para efeitos de Acesso dos Trabalhadores dos Serviços Públicos)” em 2011, para enfrentar os problemas trazidos pelos processos não padronizado de recrutamento em diferentes departamentos governamentais em tempo anterior. Padronizar o recrutamento, promoção de funcionários públicos e, conseqüentemente, melhorar a eficiência da gestão de pessoal. Além disso, após a promoção do serviço público do sistema de avaliação de desempenho para os servidores públicos, em 2013, o governo de Macau estabeleceu um sistema para avaliar o desempenho dos dirigentes. Isto é o relatório da apreciação do desempenho do pessoal de direcção.⁴

Para o aperfeiçoamento dos serviços públicos, conforme as experiências da “Carta do Cidadão” do governo do Reino Unido e os “Promessas de Desempenho” em Hong Kong, o governo de Macau lançou o esque-

³ Relatório das Linhas de Acção Governativa para o Ano Financeiro de 2001 - Área da Administração e Justiça

⁴ Relatório das Linhas de Acção Governativa para o Ano Financeiro de 2013 - Área da Administração e Justiça

ma de “Carta de Qualidade” em diferentes serviços públicos progressivamente, identificar claramente o conteúdo do serviço e a qualidade que os diferentes departamentos devem fornecer. Este esquema não só o aumento da transparência do governo, mas também deixar o público mais fácil de fiscalizar os serviços públicos. Enquanto isso, todos os departamentos são obrigados a estabelecer um mecanismo de reclamações e sugestões do público.⁵ Além disso, a fim de melhorar continuamente a qualidade do serviço, desde 2001, o inquérito sobre o grau de satisfação dos cidadãos tinha sido iniciado para coletar os dados dos destinatários dos serviços, e esses dados se tornou a base da melhoria dos serviços.⁶ Desde 2008, o governo lançou a política de “vouchers” para serviços médicos⁷, residentes poderia liberar a compra de serviços médicos no mercado privado. Estas medidas de reforma, obviamente, tinha subido até papel de liderança do público nos serviços públicos.

No ponto de vista da ética administrativa, após a entrega da reforma do governo estava concentrado em resolver alguns problemas da gestão interna, como o burocrático da estrutura administrativa. Também através da reforma pode se construir um padrão e cultural que serve de “orientação para o cliente” e, portanto, otimizar a qualidade de serviço e eficiência. Isto mostra “cliente em primeiro lugar” e “eficiência administrativa” são os valores éticos fundamentais que o governo queria construir na reforma administrativa.

III. A relação entre o Governo e a comunidade

Após a entrega, no âmbito da política “um país, dois sistemas”, criado pela Lei Básica, o conceito sobre o direito e a obrigação dos cidadãos de Macau mudaram muito. Particularmente quando enfrentarem mais problemas sociais, que cresceram juntos com a evolução econômica, as pessoas despertam sua participação e interesse nas questões sociais, os re-

⁵ Relatório das Linhas de Acção Governativa para o Ano Financeiro de 2001 - Área da Administração e Justiça

⁶ Relatório das Linhas de Acção Governativa para o Ano Financeiro de 2001 - Área da Administração e Justiça

⁷ Relatório das Linhas de Acção Governativa para o Ano Financeiro de 2008

quisitos para as políticas governamentais e do uso de recursos financeiros chegaram a um novo nível elevado. As pessoas querem que a sociedade de Macau construir um padrão de desenvolvimento que não se concentrar apenas na economia, mas também na justiça social.

Sob este cenário, o Chefe do Executivo de Macau enfatizou o objetivo da reforma da administração pública é construir uma sociedade equidade e justiça em 2004. Ao perseguir a eficiência da reforma, o governo também é necessário de defender o valor de equidade e justiça, especialmente em cuidar dos desfavorecidos, promovendo o espírito do cuidar interpessoal e manter a harmonia e estabilidade sociais. Para participar aspecto social, em 2005 a primeira vez que o governo de Macau mencionou o objetivo da democratização da administração pública era o de “promover a reforma administrativa do nível de execução ao nível de decisão política, a partir do nível de atualização de manutenção externo ao interno nível de gestão”. Em política relatórios endereços dos anos seguintes também mencionou a importância da participação civil. Tal como em 2007, mencionou “Investigação e formação dos elites políticas da sociedade, mais importante, para permitir que tanto o governo como a comunidade pode compartilhar os recursos éticos da democracia no âmbito do sistema político actual, a catálise e desenvolvimento de uma democracia de consenso e recíproca”; em 2008 salientou sobre “o sucesso da promoção dos princípios de um país, dois sistema é devido à contribuição da participação cidadã e solidária”; em 2009 apontou “a base da administração pública é a unidade da democracia e eficiência”. Com base nisso, o governo de RAEM tinha trazido uma série de medidas de reforma para implementar a justiça social e da participação civil. Assim pode-se otimizar as relações entre os grupos sociais, e estabilizar a sociedade.

No aspecto social, a justiça, para os mais desfavorecidos, o governo promoveu várias medidas de reforma de combate à pobreza, como elevar o índice mínimo de subsistência, aumentar o valor da pensão e fornecer assistência adicional especial para três tipos de famílias vulneráveis (famílias monoparentais, famílias com membros de deficiência e famílias com pacientes de doenças crônicas); fornecer os subsídios financeiros especiais e abono especial, e de forma consistente rever as obras de apoio. Em 2009, o governo seguiu uma dupla camada de sistema de segurança social que contém a função tanto da segurança social e de economia central para melhorar a subsistência dos cidadãos de Macau após a aposentação.

Desde 2008, o Governo de Macau iniciou o Plano de Comparticipação Pecuniária para que todos os cidadãos podem partilhar directamente o resultado do desenvolvimento económico. Além disso, para o aspecto educativo que se relacionou intimamente com a justiça social, a que o governo havia realizado a política de ensino gratuito de 15 anos desde 2007, e em 2009 tinha realizado o regime de assistência livro escolar, e o “Programa de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento contínuo” em 2012. Estas políticas, criou-se mais oportunidades para os cidadãos (especialmente para estudantes) para que eles sejam educados e, portanto, ter alguns efeitos positivos na promoção de educação e a mobilidade social para a sociedade, e reduzir os conflitos sociais devido à alocação de recursos sociais injustas.

No aspecto da participação social, com a atenção nas especialidades de associações civis em Macau, o governo aumentou a participação das associações civis em Macau, de modo que eles podem partilhar as funções para a comunidade. O governo vai patrocinar os diferentes tipos de associações, através dessas associações para ajudar e apoiar as pessoas, prestar serviços públicos, tais como assistência médica e educação, consistentemente consolida a relação de parceria entre o governo e associações civis. Enquanto isso, com a nomeação de um representante das associações para se tornarem membros do grupo de assessoria, o governo pode obter opiniões dos diferentes temas da vida de civil. No outro lado, o governo de Macau publicou o “Normas para a Consulta de Políticas Públicas” em 2011, todos os serviços públicos do governo devem manter a comunicação com os cidadãos de Macau quando configurar quaisquer políticas importantes. Princípios como “participação equitativa”, “fornecer informações sobre a política suficiente”, melhorar a transparência “deve ser seguido, textos de aconselhamento devem ser formulados na base de pesquisa científica, e aplicar os conselhos de política maneiras multi-variadas como reuniões de explicação, folhetos, Internet, multimídia e pesquisas, etc...”, Depois de recolher as opiniões dos cidadãos, diferentes departamentos e organizações de consultoria, as associações civis relacionados e as partes interessadas relevantes para a política, o governo tem que publicar o relatório final de assessoria política em tempo limitado. A promoção das orientações tem feito aos cidadãos para saber mais informações sobre a política relevante, e oferecer-lhes o mecanismo das opiniões expressadas que está institucionalizada e para além da tradicional relação entre o governo e associações civis. Ele tem alguns efeitos

positivos na promoção da interação entre os funcionários e para o público, e otimizando a relação entre as diferentes classes sociais e suas redes.

Como conclusão, as medidas de reforma mencionados acima reflete a mudança de valores e práticas éticas administrativas para o governo de Macau. Percebendo justo e da justiça é a chave para promover o desenvolvimento contínuo da sociedade, a participação da sociedade civil é a premissa de alcançar o interesse público. Através da promoção de diversos tipos de políticas de bem-estar social para aumentar a identidade do público de equidade e justiça, e enriquecer a fundação do desenvolvimento contínuo da sociedade. Em outro lado, com a execução do “Normas para a Consulta de Políticas Públicas”, as interações entre o público e o governo causa que os cidadãos têm as suas próprias responsabilidades e consciência na participação social em que qualquer cidadão deve ter e manter o interesse público com o governo. Portanto, podemos dizer, “justiça”, “equidade” e “participação cívica” que as novas políticas de serviço público têm enfatizado que já tornou-se a ética da administração importantes na reforma da administração pública .