

administração

O DESENVOLVIMENTO DA MACRO- -ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DE MACAU E A SUA ADAPTAÇÃO À LEI BÁSICA*

Wu Zhiliang **

I INTRODUÇÃO

O desenvolvimento político de que Macau hoje desfruta principiou com o movimento democrático de 25 de Abril de 1974 em Portugal, que pôs termo ao regime ditatorial e provocou a onda de descolonização. O Estatuto Orgânico de Macau (EOM), promulgado em 1976, não só garantiu, numa forma sem precedente, a autonomia administrativa, financeira e legislativa do Território, como também consagrou um modelo político próprio de separação e equilíbrio de poderes em Macau. Apesar da organização judiciária de Macau continuar a ser parte integrante do sistema judiciário português, as eleições para a 1.^a Legislatura da Assembleia Legislativa, realizadas no mesmo ano, trouxeram um novo dinamismo à vida política de Macau.

Na 1.^a e 2.^a Legislaturas da Assembleia Legislativa de Macau, foi diminuída a participação dos chineses, que constituíam a esmagadora maioria da população. Todavia, após o alargamento da contingência eleitoral verificado em 1984, altura em que também se colocava a questão do futuro de Macau e Hong Kong, a comunidade chinesa participou activamente nas eleições da 3.^a Legislatura da Assembleia Legislativa. A representatividade dessa nova legislatura aproximou-se mais da realidade social, com o controlo quase total dos chineses nas eleições do sufrágio directo e indirecto. Daí para diante, a Assembleia Legislativa, um dos dois órgãos de governo próprio do Território, começou a desempenhar um papel cada vez mais importante no regime

* Versão revista da comunicação apresentada à Conferência «A Administração de Macau: Perspectivas da sua estruturação em 1999» organizada pela Associação de Estudos de Direito, Administração Pública e Tradução de Macau, em 3 e 4 de Outubro de 1997.

** Doutor em História. Presidente da Assembleia Geral da Associação dos Licenciados em Administração Pública de Macau.

democrático, o seu funcionamento interno tem-se aperfeiçoado e as relações entre ela e o governador, que sempre teve um papel predominante na vida política de Macau, têm vindo a ser cada vez mais harmoniosas. O modelo de «*Consociational Democracy*» (Democracia negociada) representado por uma Assembleia composta por deputados eleitos por sufrágio directo e indirecto, e por nomeados, demonstrou uma correspondência à realidade de Macau, e por esse facto vai perdurar para além de 1999, encontrando-se confirmado na Lei Básica (LB) da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM). Creio que a maioria dos deputados da 6.^a Legislatura da Assembleia Legislativa, eleitos em 1996, poderão permanecer nos seus lugares depois de 1999 e trabalhar na futura Região Administrativa Especial de Macau. Nas eleições para a 2.^a Legislatura da Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau, em 2001, se os oito lugares do sufrágio indirecto forem repartidos, em partes iguais, pelos quatro grupos de interesses, isto é, se forem introduzidas alterações no sistema vigente que beneficia os interesses patronais, o modelo será mais adequado à nova realidade, devida ao facto de as forças da classe média e dos interesses profissionais terem crescido de forma acentuada.

A Lei de Bases da Organização Judiciária de Macau, aprovada em 1991, foi elaborada, de certo modo, observando atentamente a Declaração Conjunta e a Lei Básica de Macau que estava, na altura, em fase de anteprojecto. Aliás, a própria organização judiciária de Macau só entrou em funcionamento em 1993, após a promulgação da Lei Básica. Deste modo, a adaptação da nova organização judiciária de Macau à Lei Básica será relativamente fácil, cabendo apenas ao Presidente da República Portuguesa atribuir, de acordo com o disposto no Estatuto Orgânico de Macau e em tempo oportuno (mas sempre antes de Dezembro de 1999), aos tribunais de Macau, a plenitude e a exclusividade de jurisdição, instituindo assim o tribunal de última instância e conferindo a plena autonomia judiciária ao Território. Consta que o Grupo de Ligação Conjunto Luso-Chinês está a discutir a alteração à Lei de Bases de Organização Judiciária, com incidência, para além de outras alterações, na transferência do Tribunal de Contas do sistema judicial para o sistema administrativo, alteração esta que não deverá levantar grandes problemas. As dificuldades consistem, essencialmente, na formação de magistrados, na procura de juristas capazes de serem titulares da Presidência e juizes do futuro Tribunal de Última Instância, na localização das leis e na respectiva tradução. A manutenção e seu funcionamento dentro dos limites de justiça e isenção de um sistema judiciário independente e autónomo, num contexto social de reduzida dimensão, em que além do cruzamento das complexas relações pessoais e forças sociais, se verificam regras pouco regulamentadas, será uma experiência sem precedentes e alvo das atenções mundiais.

O sistema de Administração Pública de Macau hoje vigente foi implantado na década de 80. Embora a entrada em vigor do Estatuto Orgânico de Macau tenha ocorrido em 1976, a Administração Pública de

Macau seguia basicamente os princípios e o disposto na Lei Orgânica do Ultramar e no Estatuto do Funcionalismo Ultramarino, legislações estabelecidas ainda na era colonial. Só com a reforma, reestruturação e modernização da organização e da estrutura da Administração Pública do Território, iniciadas pelo Governador Almeida e Costa com a promulgação do diploma de Bases Gerais da Estrutura Orgânica da Administração Pública de Macau, é que se conheceu a implantação das bases preliminares da Administração Pública de Macau e a sua autonomização em relação à de Portugal. Em 1988, o Governador Carlos Melancia promulgou o Decreto-Lei n.º 35/88/M, que revogou formalmente o Estatuto do Funcionalismo Ultramarino, e, no ano seguinte, obtida a autorização da Assembleia Legislativa, promulgou um conjunto de decretos-leis visando a constituição de um sistema próprio da Administração Pública de Macau, a fim de satisfazer as necessidades do período de transição. Daí por diante, embora com várias revisões e alterações pontuais, bem como reestruturações dos serviços públicos levadas a cabo nos últimos anos, não teve lugar ainda, até hoje, uma avaliação global e uma reforma macro-estrutural do sistema administrativo, faltando fazer muitas coisas para a sua modernização. Assim, o desenvolvimento da macro-estrutura administrativa de Macau e a sua adaptação à Lei Básica, tal como acontece com a localização de quadros, é um dos aspectos mais importantes de todo o processo de transição do sistema político de Macau em que a primazia é o poder executivo. O sucesso desta transição implicará, por sua vez e necessariamente, o êxito da transição político-administrativa de Macau, ou seja, do processo da reintegração de Macau na República Popular da China.

II

A EVOLUÇÃO DA MACRO-ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DE MACAU

A evolução do sistema político de Macau pode dividir-se em quatro fases após a chegada dos portugueses a Macau em meados do século XVI:

1. Fase da autonomia interna do Senado (1583-1783). Iniciada pela constituição do Senado em 1583 e concluída pela promulgação das Providências Régias em 1783, em que se consagrou preliminarmente o poder político predominante do governador.

2. Fase pré-colonial (1783-1844). Período em que o Senado tinha vindo a perder as suas principais funções na Administração de Macau até que este deixou a sua dependência do Governador Geral do Estado da Índia e passou a ser uma província ultramarina própria que integrava também Timor e Solor. Durante esse período, o Senado foi dissolvido em 1835 e procedeu-se a eleições municipais de acordo com o decreto-lei eleitoral de 1834. O Senado perdeu assim a maior parte dos poderes de autonomia política de que usufruía.

3. Fase da administração colonial (1844-1976). Esse período pode dividir-se em 2 sub-fases: fase de administração uniformizada e fase de administração própria. A administração colonial portuguesa em Macau, iniciada com o Governador Ferreira do Amaral, foi concretizada gradualmente. Contudo, a estrutura da administração colonial foi, inicialmente, idêntica à das outras colónias portuguesas na África e na Ásia. A primeira constituição promulgada depois da fundação da República Portuguesa, em 1910, continuava com a afirmação do poder centralizado, e só em 1914 tomou como referência o modelo administrativo das colónias inglesas, lançando diplomas específicos sobre a organização político-administrativa em relação às colónias ultramarinas, permitindo às diversas colónias gozarem de um certo grau de autonomia. Considera-se o período de formação da organização político-administrativa contemporânea de Macau os tempos compreendidos entre 1917, ano em que se promulgou a Carta Orgânica da Província de Macau, e 1972, ano de publicação do Estatuto Político-Administrativo da Província de Macau.

4. Fase de autonomia territorial (1976-1999). Com a promulgação do Estatuto Orgânico de Macau, em 1976, iniciaram-se os primeiros passos de desenvolvimento político, económico e social de Macau. Com o estabelecimento de relações diplomáticas entre Portugal e a República Popular da China, em 1979, acto que se pode interpretar, de certo modo, como o reconhecimento formal da China à legitimidade de Portugal para administrar Macau, ficou clarificado o estatuto político-jurídico de Macau. A consolidação da autoridade governativa portuguesa em Macau, acompanhada pela política de abertura e reforma levada a cabo na República Popular da China, que não só impulsionou o desenvolvimento da economia de Macau como também a expansão demográfica do Território e as mudanças profundas e complexas na estrutura social de Macau, possibilitaram o fortalecimento da capacidade administrativa do Governo de Macau, tanto no que respeita às suas funções como no seu âmbito de intervenção, a fim de responder e solucionar problemas colocados pela nova situação. Como resultado, a estrutura administrativa foi rapidamente alargada na década de 80 (Castro, 1989), tendo o número de funcionários aumentado 3 vezes de 1981 (5 063 pessoas) a 1991 (15 371 pessoas). Em 31 de Dezembro de 1996, o número de funcionários era de 16 992.

Importa referir que o faseamento da evolução do sistema político é diferente do desenvolvimento político. Na perspectiva deste último, parece-nos que a fase de administração colonial se iniciou em 1849, com a retirada dos mandarins chineses acreditados em Macau. No período anterior, Macau era uma terra onde conviviam chineses e portugueses mas sob diferentes jurisdições, ou seja, os chineses residentes de Macau eram administrados pelas autoridades chinesas e não sujeitos à administração portuguesa. Os portugueses residentes de Macau, embora teoricamente não sujeitos à administração chinesa, sofriam, muitas vezes,

interferências das autoridades chinesas. Mesmo após a assinatura do Tratado de Amizade e de Comércio entre Portugal e a China, em 1887, e a consequente obtenção do direito à ocupação e governo permanentes de Macau por parte de Portugal, o exercício do poder administrativo pelos portugueses estava longe de ser estável devido à falta de uma fronteira territorial definitiva, à pouca clareza da situação político--jurídica de Macau, à tensão latente nas relações entre a Província de Guangdong e Macau, e à situação económica e financeira precária do Território. A administração portuguesa em Macau, até ao fim da primeira metade do presente século, limitava-se a actuar nos sectores de segurança, finanças, ensino oficial e actividades de solidariedade social. A estrutura da Administração de Macau evoluiu numa forma bastante lenta entre a década de 20 e a década de 70.

A partir da década de 80, mormente a partir de 1988, ano em que Macau entrou no período de transição, houve um rápido desenvolvimento político, económico e social em Macau. A intervenção da Administração nos sectores da economia, educação, cultura, segurança social, habitações económicas, obras públicas e infra-estruturas básicas é cada vez mais intensa. A estrutura administrativa, também cada vez mais complexa e profissionalizada, chegou a um nível relativamente estável nos últimos anos. Como todos nós sabemos, o desenvolvimento económico e a crescente complexidade social implicam necessariamente uma maior intervenção da Administração, que por sua vez determina uma expansão da estrutura governamental. No caso de Macau, como as despesas públicas ocupam cerca de 20 por cento do produto interno bruto, e o seu aumento anual é ligeiramente superior ao aumento médio do PIB, pode-se considerar ainda um «pequeno governo» se compararmos com os governos dos países desenvolvidos. Mesmo assim, não podemos deixar de nos interrogar sobre o seguinte: Terá a actual estrutura administrativa utilizado o mais eficaz e racionalmente possível os recursos públicos? Será que os serviços públicos prestados correspondem às despesas públicas gastas? Será que a actual estrutura é a mais adequada à realidade social de Macau e ao seu desenvolvimento económico? Conseguirá esta estrutura adaptar-se plenamente à Lei Básica?

III

O DESENVOLVIMENTO DA MACRO-ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DE MACAU E A SUA ADAPTAÇÃO À LEI BÁSICA

A Lei Básica de Macau é flexível no que respeita à macro-estrutura administrativa, reservando um grande espaço para o seu desenvolvimento futuro. Na secção «Órgão Executivo» apenas se consagra que «o Governo da Região Administrativa Especial de Macau é o órgão executivo da Região Administrativa Especial de Macau e o seu dirigente máximo é o chefe do executivo. O Governo da Região Administrativa

Especial de Macau dispõe de Secretarias, Direcções de Serviços, Departamentos e Divisões». Por outras palavras, desde que se transformem as actuais seis hierarquias (Secretários-Adjuntos, Directores de Serviços, Chefes de Departamento, Chefes de Divisão, Chefes de Sector e Chefes de Secção) em quatro hierarquias (Secretarias, Direcções de Serviços, Departamentos e Divisões), e de acordo com o disposto nos artigos 59.º e 60.º da Lei Básica, se altere a denominação do Alto Comissariado Contra a Corrupção e Ilegalidade Administrativa e do Tribunal de Contas para Comissariado Contra a Corrupção e Comissariado da Auditoria, respectivamente, e que estes passem a responder perante o Chefe do Executivo, toda a actual estrutura administrativa poderá transitar e adaptar-se à nova realidade.

Se bem que esta medida seja a mais simples, também não é menos verdade que não temos a certeza de que ela seja a mais adequada para dar resposta às exigências do desenvolvimento económico e social de Macau e às expectativas dos seus cidadãos. Perderíamos, ainda, uma boa oportunidade de fazer uma avaliação e reforma global da Administração Pública. Eis os nossos fundamentos:

Em primeiro lugar, a localização do governo é irreversível. Na sequência da junção da titularidade da soberania com o seu exercício, em 1999, bem como da concretização efectiva da localização de quadros e da oficialização da língua chinesa, a estrutura e a cultura da Administração Pública de Macau também tendem para a localização. É bom não esquecermos que, em termos rigorosos, não existe em Macau o Governo no sentido próprio, visto que a Administração Portuguesa em Macau é feita através do Governador. O governo vulgarmente chamado, não é senão o conjunto de órgãos de apoio ao Governador, sem poderes de decisão. O funcionamento destes órgãos necessita da delegação de poderes por parte do Governador e sub-delegação por parte dos seus delegados. A situação vai ser diferente com a instituição do Governo da Região Administrativa Especial, que, de acordo com os artigos 64º e 65º da Lei Básica, tem competências para:

- «1. Definir e aplicar políticas;
 2. Gerir os diversos assuntos administrativos;
 3. Tratar dos assuntos externos, quando autorizado pelo Governo Popular Central, nos termos previstos nesta Lei;
 4. Organizar e apresentar o orçamento e as contas finais;
 5. Apresentar propostas de lei e de resolução e elaborar regulamentos administrativos.
- (...)

O Governo da Região Administrativa Especial de Macau tem de cumprir a lei e responde perante a Assembleia Legislativa da Região nos seguintes termos: fazer cumprir as leis aprovadas pela Assembleia Legislativa que se encontram em vigor, apresentar periodicamente à Assembleia Legislativa relatórios respeitantes à execução das linhas de

acção governativa e responder às interpelações dos deputados à Assembleia Legislativa».

Assim, podemos prever que os órgãos de administração da futura Região Administrativa Especial de Macau deverão ser mais estáveis, com definição mais clara de competências e atribuições entre si, que não só executam a política como também a definem. Os chefes dos principais órgãos respondem perante o Chefe do Executivo, formando uma cadeia hierárquica de responsabilidade de baixo para cima.

Em segundo lugar, devem ordenar-se bem as competências dos órgãos administrativos e as suas inter-relações, procedendo às necessárias reestruturações e aumentando a sua capacidade executiva, eficácia e rendimento global. A organização administrativa não é imutável. De facto, a estrutura administrativa de Macau nos últimos 10 anos tem estado em constante transformação a fim de se adaptar às novas situações do período de transição. No entanto, devido às deficiências inerentes, muitas vezes legadas pela história, a pouco clara delimitação de atribuições de serviços públicos (apesar da especialização), a natureza provisória de alguns serviços e gabinetes instalados por necessidades pontuais e a distribuição e utilização pouco razoável entre si dos recursos humanos e materiais, uma macro-reestruturação será inevitável aquando do termo do período de transição: alguns serviços públicos serão extintos ou simplificados, outros integrados, sem prejuízo, no entanto, da criação de alguns novos serviços a fim de satisfazer exigências do desenvolvimento social. Resumindo, pensamos que a condição indispensável da concretização da política «um país dois sistemas» e do alto grau de autonomia é, exactamente, simplificar legislações e formalidades administrativas, aliviar encargos quotidianos dos órgãos administrativos, delimitar claramente as atribuições dos seus serviços e afectar razoavelmente os recursos públicos, numa palavra, a instituição de um governo eficaz, responsável, não corrupto e justo, mas sempre a funcionar sob o princípio de «Macau administrada pelas suas gentes».

Na verdade, nos últimos 20 anos, Macau conheceu o seu rápido desenvolvimento tanto na economia, educação, cultura, como nos grandes empreendimentos, equipamentos sociais e serviços públicos, tendo obtido sucessos sem precedentes. O rendimento *per capita* dos habitantes de Macau atingiu 18 000 dólares americanos, as infra-estruturas urbanas estão a aperfeiçoar-se, e o nível de educação dos habitantes está a subir rapidamente. Todavia, numa perspectiva objectiva, temos de reconhecer que o desenvolvimento social de Macau, a qualidade da sua população, a sua mentalidade e o nível de gestão estão ainda situados a um nível incompatível com o seu grau de desenvolvimento económico. Assim, cabe-nos aprender com humildade as experiências dos países e territórios mais avançados a fim de podermos reduzir a diferença existente em relação aos mesmos.

A Administração Pública, sendo um ramo da ciência social, possui várias escolas. Dentro delas, a teoria da «nova administração pública» (*new public administration*), surgida na década de 60, nomeadamente a «*public*

choice school» e a teoria «*neo-managerialism*», influenciaram profundamente a filosofia e os meios de gestão da administração pública, provocando a sua estruturação. A teoria da nova administração pública, defensora do movimento da privatização promovido pelos países ocidentais nos finais da década de 70, impugna pela eficácia dos serviços públicos e privilegia as vantagens do mecanismo de mercado. Essa teoria alega principalmente:

1. Transformação duma orientação «política» para a «gestão»;
2. Privilegiar métodos quantitativos de avaliação de actuação e de normas de eficácia;
3. Dividir as instituições públicas burocráticas tradicionais em unidades de gestão semi-independentes, numa interacção baseada nas taxas pagas pelos utentes;
4. Aumentar a concorrência na área de serviços públicos com a introdução de «*surrogate markets*» (mercados substitutos) e concursos públicos;
5. Dar ênfase à redução de custos;
6. Introduzir métodos de gestão de empresas privadas nos serviços públicos, definindo tarefas-meta, quantitativamente avaliáveis, privilegiando o incentivo pecuniário e a autonomia da gestão (Hood, 1991; Albert Cheung, 1997).

Embora o objectivo final da administração pública não seja a eficácia mas sim a justiça social, ou seja, a existência de uma sociedade justa, imparcial e aberta de modo a que, por um lado, possa maximamente satisfazer as necessidades sociais dos seus membros e, por outro lado, possa resolver as suas divergências e conflitos, a baixa eficiência da pesada máquina burocrática e a maximização do seu orçamento implicam necessariamente recursos mal gastos e ofertas excedentes em certos serviços públicos. Na óptica da «*public choice school*», a solução do problema consiste no recurso ao mecanismo de mercado, isto é, deixar a oferta e a procura do mercado definirem a procura e oferta desses serviços, e na redução do número de órgãos burocráticos. E só nos casos de indisponibilidade ou impossibilidade de oferta de determinados serviços por parte do mercado, tais como a aplicação das leis e a manutenção da segurança pública, é que se recorre à administração pública. Apenas sob a pressão e concorrência do mercado é que se pode constituir um Estado com custos mínimos (*Minimal State*, Buchanan, 1986).

É óbvio que não há nenhuma teoria que se adapte plenamente a um país ou a um território. O sistema de administração pública de Macau, com profundas influências portuguesas, caracteriza-se pela sua intensa matriz humanística, tendo como primazia a justiça e segurança social, mas também com deficiências na operacionalidade, no controlo do custo/benefício e na eficiência administrativa. Contudo, a teoria da nova administração pública também teve a sua influência na Administração Pública de Macau. O Decreto-Lei designado como «Bases Gerais da

Estrutura Orgânica da Administração Pública de Macau», de 1984, formulou, no seu preâmbulo, uma nova concepção de institucionalizar uma sistemática estruturação administrativa:

1. A estruturação dos seus órgãos e serviços em função de objectivos claramente definidos, fazendo-lhes corresponder níveis de responsabilidade de gestão próprios;

2. O incremento de medidas de enquadramento e de gestão de recursos humanos, tendentes a dignificar o nível estatutário dos funcionários públicos;

3. O sentido e prática de gestão pública, com vista a conseguir-se chegar ao planeamento integrado, designadamente em matéria de efectivos de administração.

E com vista à prossecução dos seguintes objectivos:

1. Adaptar o crescimento da máquina administrativa às necessidades reais, evitando a tendência para o seu empolamento excessivo;

2. Tomar medidas pragmáticas no âmbito de simplificação e clareza das estruturas.

Ao mesmo tempo, através de mecanismos legais, criar instituições que tenham autonomia administrativa, financeira e patrimoniais, tais como: empresas públicas, institutos autónomos, institutos públicos com personalidade jurídica e serviços com autonomia administrativa ou administrativa e financeira, a fim de aliviar a rigidez do modelo administrativo e aumentar a sua flexibilidade. Todavia, esse tipo de instituições não trouxeram os resultados previstos, pois não conseguiram afastar o modelo tradicional de serviços públicos nem usufruir das disposições legais flexíveis na gestão: os funcionários públicos destas entidades continuam com a sua burocracia, as legislações e as formalidades continuam a ser complexas, a eficácia e a rendibilidade do aparelho administrativo continuam a ser baixas, motivo pelo qual muitas vezes são alvos de críticas dos cidadãos.

Deste modo, o Governador Rocha Vieira promulgou, dez anos depois, o Código de Procedimento Administrativo, tendo por objectivo:

1. Disciplinar a organização e o funcionamento da Administração Pública, racionalizando a actividade dos serviços;

2. Regular a formação da vontade da Administração, respeitando os direitos e interesses legítimos dos administrados;

3. Permitir a participação dos interessados na formação das decisões que lhes digam directamente respeito e assegurar-lhes informação útil e atempada;

4. Evitar a burocratização e aproximar os serviços públicos das populações;

5. Salvaguardar, em geral, a transparência da acção administrativa e o respeito pelos direitos dos cidadãos.

Para esse efeito, foram consagrados no Código de Procedimento Administrativo os princípios gerais do funcionamento de Administração Pública:

1. Princípio da legalidade;
2. Princípio da prossecução do interesse público e da protecção dos direitos e interesses dos cidadãos;
3. Princípio de igualdade;
4. Princípio da proporcionalidade;
5. Princípio da justiça e da imparcialidade;
6. Princípio da colaboração da Administração com os particulares;
7. Princípio da participação;
8. Princípio da intervenção;
9. Princípio da decisão;
10. Princípio da desburocratização e da eficiência;
11. Princípio da gratuitidade;
12. Princípio do acesso à justiça.

O mesmo Código dispõe, no seu artigo 10.º — Princípio da desburocratização e da eficiência — que, «a Administração Pública deverá ser estruturada e funcionar de modo a aproximar os serviços das populações e de forma não burocratizada, a fim de assegurar a celeridade, a economia e a eficiência das suas decisões.» Esse código, com novas concepções da teoria modernista da administração pública, entrou em vigor em 1 de Março de 1995. A população espera que, com a sua vigência, o funcionamento da administração pública seja melhorado e aperfeiçoado.

A experiência de Hong Kong foi bem sucedida. Depois dos acontecimentos tumultuosos em 1967 e face ao crescimento da responsabilidade social da administração, o Governo de Hong Kong, em 1973, acolheu a proposta de «McKinsey Report», dando importância à eficácia da gestão e do planeamento bem como à rentabilidade da aplicação de recursos, e ordenando estruturalmente os serviços públicos conforme a sua natureza, competências e funcionamento. Em 1989, procedeu-se à «reforma dos serviços públicos» (*Public Sector Reform*), instituindo organizações autónomas legais (tais como o Conselho de Habitação) ou órgãos pro-societários (tais como o caminho de ferro de Hong Kong–Cantão), ou celebrando, mediante concursos públicos, contratos de adjudicação a firmas privadas para assegurar alguns serviços públicos (tais como a gestão de parques de estacionamento), ou constituindo «*trading fund departments*» para o exercício de funções públicas (Correios, protecção do meio ambiente). Em 1995, o Governo de Hong Kong introduziu ainda a estratégia de gestão e de produção do Controlo Total

de Qualidade (*Total Quality Management*) a fim de melhorar a qualidade e rendibilidade dos serviços prestados, proporcionando aos cidadãos serviços públicos com alta eficácia e custos baixos.

Assim, o Governo de Hong Kong, visando um funcionamento eficaz dos serviços públicos, fez muitas reformas. A estrutura administrativa por ele constituída, exceptuando a alteração da denominação de alguns serviços públicos, transitou quase na íntegra para o Governo da Região Administrativa Especial. Esta estrutura administrativa, que merece a nossa referência, é nítida tanto vertical como horizontalmente (Yang Qi, 1993). Na sua estrutura vertical, verificam-se três níveis:

1. O primeiro nível é o centro de decisão política do sistema da estrutura administrativa. É constituído pelo «*Chief Secretary of Administration*» e o «*Financial Secretary*», formando o mecanismo de direcção e de coordenação onde se acumulam o poder de decisão e o poder de execução.

2. O segundo nível é composto por instituições de decisão de hierarquia média, que elaboram políticas do governo e regulam os seus actos administrativos, formando um mecanismo de política-coordenação, com capacidade de reacção. Este nível é dirigido pelos secretários dos diversos «departamentos» (*bureaus*), de política pública (*Policy Branch*).

3. O terceiro nível é composto por instituições de execução administrativa, ou seja, os diversos departamentos.

Encontram-se também 3 sistemas no plano horizontal:

1. *Sistema de gestão administrativa*, é composto por órgãos sob a responsabilidade directa do *Chief Secretary for Administration*, tais como alguns organismos de apoio e gabinetes de assessoria política, *Constitutional Affairs Bureau*, *Security Bureau*, *Home Affairs Bureau*, *Civil Service Bureau* e os respectivos departamentos públicos. Este sistema responsabiliza-se principalmente pelo funcionamento interno do governo, relações de Hong Kong com outros países e territórios, polícia e segurança pública; assuntos de gestão administrativa do território e assuntos relacionados com os funcionários públicos.

2. *Sistema de gestão financeiro-económica*, é composto por serviços sob a direcção do *Financial Secretary*, que são *Finance Bureau*, *Financial Services Bureau*, *Economic Service Bureau*, *Trade and Industry Bureau*, *Public Works Bureau* e os respectivos departamentos públicos. Este sistema responsabiliza-se pelas finanças do governo, receitas fiscais, e pelos sectores industriais, comerciais, monetários, de ciência e tecnologia, de construção civil, de agricultura e pescas, bem como o fundo de reserva monetária, obras públicas, aduaneiras, aviação civil, e ainda pela tomada de decisão e execução dos assuntos de gestão administrativa respeitantes à fiscalização do mercado monetário local.

3. *Sistema de gestão municipal*, é composto por órgãos tutelados pelo *Chief Secretary for Administration*, que englobam *Urban Council*,

District Boards, Planning, Environment and Lands Bureau, Broadcasting, Culture and Sport Bureau, Health and Welfare Bureau, Transport Bureau, Education and Manpower Bureau, e ainda os respectivos departamentos públicos. Este sistema é encarregado da gestão e planeamento municipal de Hong Kong, e da tomada de decisão e execução quanto aos assuntos relacionados com a gestão administrativa nos domínios da cultura, educação, desportos, recreio, saúde, assistência social, transportes e trânsito.

De acordo com os estudos de um autor francês (Bernard Gournay, 1986), as funções do Governo podem ser classificadas em:

1. Funções de soberania

— Defesa: a convocação económica pelo Estado com o objectivo de organizar e dirigir operações militares e assegurar a ordem pública no caso de perturbações graves com a intervenção de forças militares;

— Orientar as relações externas: representação do governo no estrangeiro, protecção do cidadão nacional, orientações das negociações diplomáticas, participação nas convenções e organismos internacionais, superintendência de territórios não autónomos, assistência económica e apoio técnico nas relações externas;

— Polícia: protecção à pessoa e propriedade, prevenção da criminalidade e actos ilegais, protecção civil, polícia política, informação política do governo;

— Justiça (civil e criminal), efectivação das penas aplicadas, vigilância e correcção educacionais;

— Censos;

— Ligação com os organismos de ordem religiosa;

— Funções de organismos políticos: organização das eleições nacionais e locais, funcionamento das assembleias nacional e municipal;

— Gestão da comunicação audiovisual.

2. Funções económicas

— Competência monetária do Estado: emissão de moeda, controle da massa monetária, fixação da taxa cambial;

— Funções relacionadas com a investigação aplicada, taxa de produção, investimento, créditos, preços, receitas fiscais e comércio externo, todos eles com incidência em diversas áreas da vida económica: energia, indústria, transportes e telecomunicações, agricultura e pescas, comércio e sector de serviços;

— Coordenação global da política económica.

3. Funções sociais

— Intervenção nos sectores de saúde e higiene: prevenção da doença e acidentes, organização de tratamento médico, fiscalização de alimentos e medicamentos;

— Funções nos sectores de habitação e planeamento do urbanismo: apoio à construção de novas moradias, remodelação de casas velhas, protecção de inquilinos, redistribuição de moradias existentes, equipamentos básicos urbanos;

- Protecção dos direitos e interesses dos trabalhadores contratados: acatamento da lei laboral, organização do mercado laboral;
- Redistribuição das receitas (a favor da família, pobres, militares de idades avançadas, e idosos);
- Melhoramento do ambiente.

4. Funções de educação e cultura

- Investigação dedicada à ciência;
- Ensino curricular das crianças e jovens, ensino profissional, artístico e desportivo;
- Formação permanente, diversões e desportos, informação não política;
- Arte e cultura: promoção e generalização da sua criação, preservação de heranças.

Tendo como referência as experiências de Hong Kong e a classificação indicada por Bernard Gournay, é-nos possível fazer uma melhor análise da macro-estrutura orgânica da Administração de Macau. Nela, e no sentido vertical, verificam-se dois níveis, ou seja, o de decisão e o de execução. O primeiro, composto pelo Governador e os seus Secretários-Adjuntos, coincide, na prática, com os 1.º e 2.º níveis estruturais do governo de Hong Kong; o segundo, composto pelas direcções de serviços, é equiparado ao 3.º nível do governo de Hong Kong. Por outras palavras, as direcções de serviços de Macau não equivalem, exactamente, aos «*Secretariats*» em Hong Kong existentes antes de 1 de Julho de 1997 (Na actual RAE de Hong Kong existem 23 principais «*Secretariats*» e «*Bureaus*»). Os 50 directores de serviços ou equiparados existentes na actual Administração de Macau não passarão necessária e automaticamente, depois de 1999, a directores denominados na Lei Básica. Assim, uma das soluções viáveis consiste na reestruturação e simplificação das direcções de serviços existentes, dividindo-as de acordo com as suas funções e importância, em categorias mais diversificadas em substituição das actuais direcções de serviços de nível I e II, a fim de instituir as principais ou grandes direcções de serviços. Ao mesmo tempo, convém estabelecer um regime próprio de dirigentes (tais como «*Administrative Officers*» de Hong Kong) à base dos actuais titulares dos cargos de direcção e chefia (directores, chefes do departamento e de divisão, adjuntos e outros) por forma a serem nomeados para os cargos de direcção e chefia dos diferentes serviços públicos em função da categoria de cada um. Uma alteração deste tipo, implica, no entanto, modificações radicais da estrutura orgânica da Administração e do regime da função pública, pelo que se deve proceder com toda a cautela, caso se venha a fazer.

A reforma no plano horizontal seria talvez mais fácil. Actualmente o Governador é coadjuvado por sete Secretários-Adjuntos, cujas áreas de tutela são delimitadas com muita flexibilidade. Depois de 1999, o Chefe do Executivo da futura Região Administrativa Especial de Macau, adaptando-se às circunstâncias ou seguindo a tradição, terá todos os

poderes para nomear os secretários de que precise e determinar as áreas das respectivas tutelas. Todavia, face aos interesses a longo prazo, convém instalar um governo localizado e estável, organizando-o internamente numa forma racional e atribuindo funções claras a cada um dos serviços, para que os órgãos administrativos da futura RAE de Macau sejam eficientes e competentes na execução das políticas. Dado que Macau não é uma entidade política independente, com pouca população e reduzida área geográfica, algumas das funções de soberania (a Defesa e os Negócios Estrangeiros) não competem à Administração de Macau, enquanto outras funções são meramente simbólicas (a política monetária está basicamente indexada à de Hong Kong, as funções nos domínios de energia, agricultura e pescas são bastante reduzidas). Por hipótese, poderão criar-se os seguintes três secretários, conforme a classificação de Bernard Gournay:

- Secretário para a Administração e Justiça;
- Secretário para a Economia e Finanças;
- Secretário para os Assuntos Sociais (também com tutela da educação e cultura).

Considerando a inexistência do estacionamento do exército em Macau, e a situação específica da segurança pública do Território, admite-se também a hipótese de instalar ainda um secretário para a Segurança. Deste modo, pode-se delinear o seguinte organograma--projecto da futura estrutura orgânica do governo da RAE de Macau:



Os actuais serviços públicos e organismos tutelados pelos sete Secretários-Adjuntos poderão, após o processo de fusão e simplificação, integrar-se na tutela destes quatro secretários, em função das suas próprias atribuições. Quanto ao número de direcções de serviços a instalar e à definição das suas categorias hierárquicas, a resposta já está clara se tivermos como referência o modelo de Hong Kong e a classificação desenhada por Bernard Gournay, de que não pretendo fazer aqui uma abordagem pormenorizada. Mas importa salientar que o sistema consultivo do governo deverá ser reformado de modo a permitir a intervenção política de um maior número de elites e profissionais de

todos os sectores da sociedade; e dever-se-á, também, simplificar a classificação de natureza jurídica das entidades públicas dividindo-as em serviços simples e serviços personalizados, dotados de fundos privativos para casos de necessidade; que alguns órgãos governamentais — tais como os da defesa dos direitos de consumidores, da protecção do ambiente, da promoção do comércio e do investimento, da promoção de turismo — deverão ser semi-privatizados, funcionando como serviços de apoio à Administração, para que estes desempenhem um papel mais eficaz, eficiente e rentável, aliviando ao mesmo tempo a pressão exercida na Administração pelos cidadãos e pela opinião pública.

IV

CONCLUSÃO

Sendo o tempo passado irrecuperável, temos de olhar para o futuro e procurar, numa atitude positiva, o caminho rumo a um amanhã melhor. No entanto, a história, que serve de exemplo, não é para se esquecer ou olvidar. Neste momento histórico de transição, importa libertar o nosso pensamento, revolucionar a nossa mentalidade, alargar a nossa visão, reflectir a História e observar a realidade com o sentido crítico, razão e objectividade, para conseguirmos fazer um projecto em que se combinem a tradição histórica e o dinamismo latente para o desenvolvimento, e criar condições básicas e indispensáveis para que esse projecto se torne numa realidade.

Os problemas existentes na Administração Pública de Macau são, alguns deles, estruturais ou inerentes ao sistema, outros deles, humanos. Mas temos que assumir que, no fim de contas, são humanos, pois são os seres humanos que projectaram o sistema e são os mesmos quem o operam. Quando operado por quadros qualificados, um bom sistema poderá funcionar melhor enquanto um sistema deficiente poderá ser aperfeiçoado, razão pela qual não basta montar apenas uma estrutura administrativa com objectivos e metas bem definidos, sendo ainda preciso — e isso é a essência de toda a reforma e modernização da Administração Pública de Macau — formar um corpo de funcionários públicos qualificados e não corruptos, e com vontade, coragem, sentido de responsabilidade e de justiça. Seja como for, temos de ter a consciência de que a reforma administrativa não se faz num dia, num mês ou num ano, mas sim de forma gradual e contínua. Podemos até dizer que o retorno de Macau à República Popular da China em 1999 implicará o início de um novo período de transição, para que seja plena a adaptação do regime vigente à letra e ao espírito da Lei Básica.

BIBLIOGRAFIA

- Buchanan, J. M., *Liberty, Market and State: Political Economy in the 1980s*. New York University Press, New York, 1986.
- Castro, António Tavares de, *A Estrutura Organizacional da Administração de Macau no Último Quartel do Séc. XX : uma*

- Abordagem Histórico-Prospectativa*, in Rev. «Administração», N.º 6, SAFP, Macau, 1989.
- Cheung, Albert, *Regime da Função Pública: Exemplos em Constante Evolução*, em *Novas Teorias da Ciência Política: Teorias Ocidentais e Experiências Chinesas*, coordenada por Cheng Yu-shek e Lo Kam Ye, Editora da Universidade Chinesa, Hong Kong, 1997.
- Gournay, Bernard, *L'Administration*, T edition, Presses Universitaires de France, Paris, 1986.
- Hood, C., *A public management for all reasons?* In *Public Administration*, 69 (1), 1991.
- SAFP, *A Administração Pública de Macau'97*, Macau, 1997.
- SAFP, *Recursos Humanos da Administração Pública de Macau*, Ma-cau, 1997.
- Wu Zhiliang, *Sistema Político de Macau*, FM, Macau, 1995
- Yang Qi, *Panorama de Hong Kong* (Vol. II), Livraria San Lian, Hong Kong, 1993.
- Yu Wachi, *A Administração Pública: Base ou Obstáculo da Civilização Humana*, em *Novas Teorias da Ciência Política: Teorias Ocidentais e Experiências Chinesas*, coordenada por Cheng Yu-shek e Lo Kam Ye, Editora da Universidade Chinesa, Hong Kong, 1997.