

Dar desempenho ao espírito de “Servidor público” e construir um governo com eficiência

*Chu Miu Lai**

Introdução

Desde a fundação do Governo da Região Administrativa Especial de Macau, os princípios de “Um país, dois sistemas” e “Macau governado pela sua gente” têm sido postos em prática. Têm-se incrementado reclamações e exigências dos cidadãos em relação ao Governo, com um correspondente aumento das esperanças nele depositadas. A governação do primeiro Governo da Região Administrativa Especial de Macau tem-se dedicado à elevação da eficiência administrativa e a promover as reformas administrativas.

Após o regresso à Mãe-Pátria, a estabilidade da situação social levou algum tempo a ser compatibilizada e ajustada; ao mesmo tempo, tem sido preciso reunir paulatinamente todas as forças para pôr pela primeira vez em prática os princípios de “Um país, dois sistemas” e “Macau governado pela sua gente”. No seu primeiro relatório das Linhas de Acção Governativa, o Governo da Região Administrativa Especial de Macau posicionou os primeiros objectivos das suas políticas gerais na “Consolidação das bases e o desenvolvimento firme”, com o objectivo de criar a base para um desenvolvimento estável. As primeiras reformas administrativas do primeiro ano tinham como objectivo melhorar a estrutura interna do Governo e como orientação principal, consolidar as bases internas. Nos relatórios das Linhas de Acção Governativa dos anos seguintes, o Governo da Região Administrativa Especial de Macau lançou palavras de ordem, no sentido de reforçar o espírito de “Servidor público”, aumentar as reformas administrativas e elevar a eficiência administrativa. Para tal, organizou cursos de formação para quadros médios e superiores da Função Pública e promoveu o estudo do modelo de eficiên-

* Vice-presidente da Associação dos Estudantes de Macau da Faculdade de Administração Pública da Universidade Zhongshan e doutoranda na Faculdade de Ciências Políticas e Administração da Universidade de Pequim.

cia administrativa do Governo de Singapura. Ao mesmo tempo, foram criados cursos de formação sobre a Lei Básica e foram enviados funcionários públicos para aprender o modelo administrativo do continente ao Instituto Nacional da Administração da China. Além disso, os cursos de formação vocacionados para os funcionários de base e das primeiras linhas de atendimento público tiveram como pontos fulcrais a elevação do know-how técnico, linguístico e das relações públicas, com o objectivo de lembrar aos funcionários públicos o espírito de servir o povo, para poderem prestar serviços de melhor qualidade aos cidadãos. Simultaneamente, as revisões introduzidas nos regimes de avaliação, promoção, incentivos e processo disciplinar da Função Pública, têm contribuído para a estabilidade do regime da Função Pública.

No que diz respeito ao aumento da eficiência administrativa, nos departamentos públicos foi, pela primeira vez, introduzida a gestão da qualidade ISO, para elevar a qualidade dos serviços, de modo a encaixar os departamentos públicos nas normas de certificação da qualidade internacional e expandi-las a outros departamentos. Logo a seguir, no que diz respeito às transacções imobiliárias e ao registo comercial, foi criado o serviço “One stop”, concentrando todos os trâmites administrativos e afins num único local de tramitação, a fim de poupar tempo de solicitação e recursos humanos. Ao mesmo tempo, nas mais variadas áreas, foi promovido o programa de “Carta de qualidade”, visando aumentar a eficiência administrativa e a transparência. Foram criados mecanismos especiais para receber reclamações dos cidadãos, ouvir as suas opiniões e propostas. Foi também criado um mecanismo interdepartamental para dar encaminhamento a alguns casos registados. Além disso, em função das diferentes temáticas, foram criados organismos consultivos para cooperação entre o Governo e a sociedade civil, a fim de tornar possível o conhecimento das opiniões populares. Nos últimos anos, o Governo ainda envidou esforços no desenvolvimento do Governo Electrónico, para aumentar a transparência da administração pública e facilitar aos cidadãos a consulta das informações governamentais on-line e o tratamento de alguns trâmites administrativos.

À medida da constante evolução dos tempos e das mudanças estruturais do ambiente económico, “Acompanhar a evolução dos tempos” e “Servir o povo” constituem os tópicos nucleares da governação do Governo da Região Administrativa Especial de Macau. A seguir, vamos tentar fazer algumas análises preliminares sobre como é que os funcionários

públicos poderão dar desempenho ao espírito de “Servidor público”, em cooperação com o Governo da Região Administrativa Especial de Macau, com o objecto de criar um governo com eficiência que possa responder ao desenvolvimento social.

1. O espírito de “Servidor público” é a base para aumentar a eficiência administrativa

O Governo é um órgão administrativo que exerce os poderes públicos e que se dedica aos assuntos públicos, ao serviço do povo, consequentemente, é representante dos interesses públicos. A reintegração de Macau na Mãe-Pátria e “Macau governado pela sua gente” condicionam a governação do Governo da Região Administrativa Especial de Macau no sentido de personificar os interesses gerais dos cidadãos de Macau. Por isso, a base das reformas administrativas promovidas pelo Governo da Região Administrativa Especial de Macau tem de necessariamente reforçar, dentro do contingente dos funcionários públicos, a ideologia de “Servidor público”, traduzida em “Servir a Região Administrativa Especial” e “Servir os cidadãos”.

1) O significado da eficiência administrativa

Desde o início da sociedade da economia industrial, o povo sempre tem procurado a eficiência. À medida do crescimento galopante das despesas públicas e da concorrência internacional em áreas comerciais e industriais, o povo começou a ter maiores exigências relativamente à eficiência do Governo, de modo a tornar a procura da eficiência num tema de estudo a que se têm dedicado todos os governos. A eficiência é a correlação entre o investimento e a produção. Apesar de o conceito de eficiência ter origem nos baixos custos, altos retornos e elevados lucros das ciências de gestão, sendo o Governo um órgão administrativo, representante dos interesses comuns do povo, que se dedica aos assuntos públicos sociais e serve o povo, a característica pública dos serviços prestados por ele determina que não possa substituir o trabalho pela máquina. Ao mesmo tempo, é preciso prestar atenção ao princípio da igualdade. Por isso, a eficiência administrativa da gestão administrativa pública não pode seguir completamente o conceito de eficiência das ciências de gestão, à procura duma maximização dos lucros. No que diz respeito à prestação dos serviços públicos, os funcionários públicos desempenham uma fun-

ção muito importante. Desta maneira, o que preocupa a eficiência administrativa é a correlação entre a produção e o investimento da gestão e os serviços prestados pelos departamentos públicos. Aqui estão em foco 3 indicadores:

a) Poupança nos custos económicos

A julgar pelos conceitos de eficiência de baixos custos, elevado retorno e altos lucros, oriundos das ciências de gestão, a poupança nos custos económicos constitui a chave para a obtenção da eficiência de baixos custos. No entanto, sendo o Governo um órgão administrativo que presta serviços públicos ao povo, a sua característica pública faz com que não possa fazer maiores poupanças e mobilizar, como o podem fazer com facilidade as empresas privadas, os recursos para obter maiores lucros, ou em recessão económica, activar imediatamente mecanismos para poupar recursos ou reduzir o número de funcionários. Como o orçamento do funcionamento do Governo provém dos impostos pagos pelo povo, as movimentações nas despesas orçamentais do Governo sempre têm merecido uma ampla atenção dos cidadãos. Desta maneira, nas múltiplas reformas administrativas, todos os governos têm considerado como trabalho primordial a poupança dos recursos e a redução orçamental.

Por outro lado, começaram, mediante a introdução de baixos custos, altos retornos e elevados lucros das ciências de gestão, a introduzir a concorrência para elevar a eficiência administrativa e poupar custos económicos, isto é, introduzir mecanismos de mercado e concorrência nos departamentos públicos para incitar, com o mercado, a iniciativa reformista do Governo. Levam a cabo o princípio de "O cliente é deus", através do "Critério de servir o cliente". Promovem os "Méritos e resultados", dando realce ao objectivo de tomar os resultados como os únicos critérios e introduzir nos objectivos 2 critérios: a taxa de correspondência e a taxa de eficiência. Introduzem o conceito de "timoneiros" no funcionamento do Governo para ele poder concentrar-se nos trabalhos decisivos. Desta maneira, uma forma eficaz de aumentar a eficiência e reduzir os custos é simplificar os processos administrativos, incluindo agilizar os departamentos administrativos, remodelar a gestão das funções dos departamentos públicos, liberalizar os assuntos que as associações sociais podem ter a seu cargo, simplificar os trâmites administrativos e a sua informatização.

Pelo exposto, pode ver-se que a chave para aumentar a eficiência administrativa reside nas poupanças económicas, que podem ser atingidas mediante baixos custos, altos retornos e elevados lucros. Embora a característica pública do Governo não lhe permita adoptar completamente as metodologias das empresas privadas para mobilizar livremente recursos, a fim de obter a maximização do lucro, pode adoptar a utilização eficaz, flexível e racional dos orçamentos, a introdução da concorrência, a simplificação dos trâmites administrativos e a remodelação das funções governamentais dos tratamentos públicos, entre outras medidas, para poupar recursos, de modo a aumentar a eficiência administrativa.

b) Procurar os efeitos residuais das políticas

A eficiência administrativa preocupa-se com a correlação entre os produtos de gestão e serviços prestados pelos departamentos públicos e os investimentos feitos. Neste processo, os departamentos públicos precisam de elaborar políticas públicas. O pessoal administrativo deve tomar activamente medidas para que as políticas a serem adoptadas possam adaptar-se duma maneira eficaz às exigências da sociedade moderna, a tentar dar respostas activas ao público. Isto exige que a organização administrativa, com base na orientação popular e em função das suas necessidades, elabore as suas políticas e preste uma ampla atenção às exigências do público.

A eficiência administrativa preocupa-se com a correlação entre os produtos e os investimentos. Por isso, para avaliar a eficiência administrativa duma política pública, é preciso levar em consideração os seguintes pontos: 1) o custo — orçamento de implantação da política; 2) os resultados produzidos por essa política — se estão dentro das expectativas do público; 3) o processo da prestação dos serviços definido por essa política — se é equitativo, racional e legítimo o processo decisório e se é desimpedido o seu processamento 4) A qualidade dos serviços prestados por essa política; 5) a distribuição dos benefícios dessa política — quem são os beneficiados; 6) os resultados dessa política — se os seus objectivos políticos são atingidos e 7) a correlação entre o investimento e a rentabilização dessa política — entre os custos e os resultados. Numa síntese dos pontos acima referidos, já que as políticas possuem o seu carácter público, o processo de elaboração duma política pública, desde a definição dos objectivos, passando pelas suas análises, até à sua execução, deve corresponder à justiça social, numa tentativa de responder às reclamações sociais,

de modo a resolver o problema da distribuição dos interesses sociais. No entanto, os resultados dessa política não surgem sem medições; por isso, a avaliação da política torna-se numa parte importante da apreciação, que se dirige sobre a eficiência dessa política que reside na avaliação sobre o binómio custos — resultados obtidos, a “eficiência económica” e a “eficiência técnica”, isto é, uma avaliação sobre os custos e os benefícios.

c) Preocupação com a temporalidade do processamento das reclamações sociais

Como ficou dito, a correlação entre os produtos de gestão e os serviços prestados pelos departamentos públicos e os investimentos feitos dizem respeito à relação entre os custos orçamentais e os resultados (atinge ou não os objectivos) das políticas e dos custos orçamentais e a eficiência das políticas (corresponde ou não às expectativas públicas). As expectativas públicas em relação às políticas residem em que estas políticas podem ou não obter os efeitos esperados pelo público e na velocidade de reacção, como é esperada pelo público. Devido à hierarquia do regime burocrático do Governo, a política é elaborada de cima para baixo, passando por muitos postos hierárquicos e processos administrativos assaz complexos. Levando em consideração esta característica burocrática, vê-se que desde a detecção do problema, passando pela elaboração dos objectivos políticos, as análises das políticas até à sua execução, é preciso um processo administrativo bastante longo. No caso de necessidade dum processo legislativo, o tempo necessário será mais extenso. Não é possível reagir rapidamente ao problema com tanta flexibilidade como nas empresas privadas e procurar uma solução imediata. Desta maneira, muitas políticas que são elaboradas em função do ambiente social temporal, levam algum tempo a ser concretizadas. Devido à possibilidade de surgirem alterações de factores ambientais, quando são lançadas, já se tornam inadequadas, de modo a precisarem de ser reajustadas. Outros casos seriam mudanças ambientais drásticas, a que o Governo não é capaz de reagir rapidamente, deixando-se envolver em problemas. Assim, para poder responder rapidamente às reclamações sociais, é preciso que os departamentos públicos comecem as suas reformas no que toca à simplificação dos processos administrativos.

Os três indicadores acima referidos, a saber, a preocupação com a poupança económica orçamental, procura dos resultados das políticas e atenção com a temporalidade das respostas às reclamações sociais, consti-

tuem o conteúdo da eficiência administrativa. Os três indicadores são interactivos e indispensáveis, apesar de que os departamentos públicos não poderem igualar o aumento da eficiência administrativa ao indicador de eficiência, promovida pela ciência de gestão, que procura a maximização dos lucros como objectivo. Seja em termos de temporalidade, métodos de gestão, recursos humanos, orçamentos e o fornecimento de produtos e serviços, na aplicação de projectos e avaliação dos méritos, a gestão pública diferencia-se da gestão das empresas privadas; no entanto, a eficiência administrativa é medível. Sob os princípios legítimos e racionais da justiça social e da defesa do carácter público, analisa-se o binómio custos-benefícios ou faz-se a avaliação dos méritos. Isto inclui testes sobre a racionalidade das despesas orçamentais, a aplicação efectiva das políticas, o nível dos serviços e eficiência e os benefícios da distribuição dos recursos humanos, bem como o timing das rápidas respostas, para poder avaliar a correlação entre os produtos de gestão e os serviços prestados pelos departamentos públicos e os investimentos feitos.

2) O significado do espírito de “Servidor público”

“Servir o povo” é uma ideologia básica internacional da administração pública. Também é a base da tradicional “governança bondosa”, na cultura chinesa. Os funcionários públicos são, dentro dos departamentos públicos, os responsáveis por fornecer produtos e serviços ao público, dos quais os quadros administrativos possuem maiores poderes decisórios autónomos. Para normalizar a ética e o comportamento profissionais dos funcionários públicos, tem-se dado realce à promoção do espírito de “Servidor público”. Este espírito inclui o conceito político e o conceito de serviço público. Primeiro, pelo conceito político entende-se como servidor do povo, aquele que age com “lealdade para com o Estado” e com “lealdade para com o povo”. Após a reintegração de Macau na Mãe-Pátria, o “Amor pela Mãe-Pátria e por Macau”, “Servir a Região Administrativa Especial” e “Servir o povo” integram-se na conotação política do Espírito do “Servidor público”. Cumprir, sob os quadros jurídicos, com as disposições da Lei Básica e das leis da Região Administrativa Especial de Macau e procurar, a partir dos interesses públicos, igualdade, justiça e justiça social, são as exigências que devem observar os funcionários públicos da Região Administrativa Especial de Macau.

A segunda conotação do espírito do “Servidor público” identifica-se com o conceito dos assuntos públicos, que requer o “zelo de trabalho” e a

“honestidade e a integridade”. Os funcionários do Governo da Região Administrativa Especial de Macau, com a condição prévia de observar a Lei Básica e governar pela lei, tomando como núcleo o “Amor pela Mãe-Pátria e por Macau”, realçando os “interesses públicos” com a orientação administrativa, fixam como critério dos valores a atingir o “Servir o povo”. Nesta condição prévia, os funcionários públicos, quando exercem os seus cargos, devem fazê-los com “zelo de trabalho” e “honestidade e integridade”, como valores básicos, com lealdade aos seus cargos e responsabilidades e pondo acima dos interesses individuais os interesses públicos sociais.

3) O espírito de “Servidor público” e o aumento da eficiência administrativa

O significado do espírito do “Servidor público” reside em tomar o interesse público como condição prévia para ser leal aos cargos que ocupa. O aumento da eficiência administrativa exige a poupança económica orçamental, a procura dos resultados das políticas e a temporalidade de resposta às reclamações sociais. Isto impõe que os funcionários públicos, no exercício das suas funções, cooperem com a orientação política geral do Governo, tomem o interesse público como condição prévia e fixem o aumento da eficiência administrativa como o seu objectivo. Por isso, o aumento do espírito de “Servidor público” e o da eficiência administrativa são complementares e interactivos. Só com a consciência do espírito de “Servidor público” dentro dos funcionários públicos é que poderá ser aumentada a eficiência administrativa.

No entanto, devido ao carácter de monopólio e burocratismo dos departamentos públicos, promover o espírito de “Servidor público” e aumentar a eficiência administrativa nos departamentos públicos não é nada fácil. O funcionamento financeiro dos departamentos públicos baseia-se na fiscalidade pública, consequentemente, arca com a responsabilidade “do povo, para o povo”. Para assumir a sua responsabilidade perante os cidadãos e usar adequadamente os recursos dentro dos departamentos públicos, têm sido criados muitos diplomas e normas que regulam áreas, tais como, os recursos humanos, os processos administrativos, as aquisições e o orçamento. A ideia inicial dos diplomas e normas é normalizar os actos dos departamentos públicos, fixar os âmbitos das competências delegadas, através de normas legais, a fim de integrar os poderes

e a distribuição de cargos numa cadeia sequencial e interactiva, sob um único comando, para evitar a corrupção e os abusos de poder, entre outros casos de ilegalidades. Ao mesmo tempo, a hierarquia burocrática condiciona os quadros em trabalhos sob “regimes sólidos e ordeiros, de superiores e inferiores. “Conforme os poderes institucionais hierarquicamente delegados”, os inferiores têm de comunicar com os seus superiores, através duma hierarquia crescente, o que lhes tira a actividade e a iniciativa. Simultaneamente, como as normas são rígidas, sem poderem ser alteradas com arbitrariedade, a organização perde a capacidade de reacção e a flexibilidade. Sob estes regimes, a mentalidade corrente dos funcionários é “tomar como orientação não cometer erros”. A complexidade das normas e regimes administrativos fazem com que a temporalidade na eficiência administrativa se torne uma grande dificuldade e se aumentem os custos orçamentais dos processos administrativos. No que diz respeito aos benefícios, devido à redução da eficiência da temporalidade e da eficiência económica, revela-se elevada a taxa de investimento dos serviços prestados, em termos da eficiência administrativa; consequentemente, a taxa da produção correspondente é relativamente baixa.

Por outro lado, o carácter do monopólio dos serviços públicos constitui um factor que torna difícil elevar a eficiência administrativa e a sua avaliação. Dentro das empresas privadas, “o tempo é dinheiro”. Para ganhar os máximos benefícios, o horário de trabalho é relativamente alargado e são exigidas iniciativas individuais. A precariedade do regime das empresas privadas relaciona a promoção e o vencimento com o comportamento de trabalho. Os falhados podem até ser despedidos e as empresas podem abrir falência. Por isso, toda a gente luta pela sobrevivência. Este objectivo faz com que todo o pessoal trabalhe com zelo e afinco para atingir os objectivos da empresa, o que evidentemente dá lugar ao aumento da eficiência. Devido ao carácter não lucrativo e de monopólio dos serviços públicos prestados pelo Governo, no caso da falta de concorrência, a qualidade dos serviços públicos mantém-se num determinado nível, sem necessidade de elevar a eficiência e melhorar a qualidade dos serviços, por causa de concorrência. Os produtos e serviços públicos não têm comparação, a nível de mercado; por isso, é difícil avaliar os resultados sociais finais, seja em termos de qualidade, seja de nível.

Acompanhando as necessidades do desenvolvimento social e económico, a moderna teoria administrativa passou da “orientação administrativa” para privatização dos departamentos públicos, o que constitui

uma tendência. Consideram as “necessidades públicas” e a “satisfação dos cidadãos” como critérios da prestação dos serviços públicos por parte dos departamentos governamentais. Nos últimos 5 anos, desde a reintegração na Mãe-Pátria, o Governo da Região Administrativa Especial de Macau tem introduzido as ideologias de “Servir a Região Administrativa Especial” e “Servir os cidadãos” nas reformas administrativas. Também tem introduzido a gestão de qualidade ISO, o serviço de “One stop”, a “Carta de qualidade” e mecanismos de reclamação, entre outras políticas, para aumentar a eficiência administrativa, numa tentativa de alcançar a “satisfação dos cidadãos”. A gestão de qualidade de ISO coloca os processos administrativos sob vigilância, a fim de atingir os critérios da gestão de qualidade das empresas internacionais e deixar que os processos administrativos se mantenham num determinado nível. O serviço de “One stop” visa poupar recursos públicos e tempo aos cidadãos, ao concentrar os departamentos responsáveis pelos trâmites administrativos num lugar de tramitação, livrando os cidadãos da perda de tempo nos transportes entre os vários departamentos públicos e deixando mais concentrados os recursos administrativos. O regime da “Carta de qualidade” modela os serviços concretos, impondo um prazo ao conteúdo e aos processos, de modo a tornar os departamentos administrativos mais responsáveis, os regimes mais abertos e transparentes e as normas a ser cumpridas sob fiscalização. A criação de mecanismos de reclamação visa fiscalizar, com a opinião pública, os departamentos, sujeitando-os a uma pressão para não cometer excessos e a responsabilidades. Estas medidas que beneficiam os cidadãos promovem as reformas dos departamentos administrativos com a satisfação dos cidadãos, aumentam a eficiência para satisfazer na máxima medida as necessidades sociais, porque uma vez feita a “Carta de qualidade”, ficam sujeitos à vigilância pública. No entanto, estas medidas não são mais do que mecanismos que levam os funcionários a trabalhar, de acordo com as normas e dentro do prazo estipulado, se não quiserem transformar-se em objectos de reclamação, pelos erros cometidos.

As reformas administrativas precisam de seguir duas vertentes. Ao servir-se do critério da gestão internacional, da “Carta de qualidade” e do aperfeiçoamento dos mecanismos de reclamação, entre outros mecanismos de “controlo exterior”, ajuda-se o Governo a elevar a eficiência administrativa. Este regime obriga os funcionários, uma vez feita a “Carta de qualidade”, a cumprir de maneira consciente com os seus deveres

para evitarem ser objecto de processos disciplinares ou de críticas. Ao mesmo tempo, a criação do regime de incentivos pode mobilizar as pessoas nas suas iniciativas. Ao contrário do sector empresarial, os departamentos públicos estão condicionados pelos tradicionais regimes de promoção, de carácter burocrático, e regimes de incentivos e disciplinares, não podendo activar a todo o tempo regimes de incentivos, de acordo com as necessidades do desenvolvimento social. No entanto, é viável criar regimes de incentivos nos departamentos públicos. Não há pessoa que não deseje ser objecto de elogios e ver o seu comportamento de trabalho reconhecido. Os incentivos e reconhecimento públicos do comportamento dos funcionários públicos contribui para que “aspirem a sentir-se realizados com os seus próprios trabalhos”, procurem os valores do respeito alheio, a fim de elevar duma maneira consciente a capacidade de trabalho e a eficiência do trabalho. A promoção do regime de previsão de resultados contribui para promover o espírito de cooperação colectiva entre os departamentos, para tentar poupar em conjunto recursos e os destinar a uma nova redistribuição, que se traduz na formação, aumento da eficiência dos escritórios, incentivos individuais ou outros casos. A “teoria da acção colectiva” leva os funcionários a “se organizem de própria vontade para manter os valores residuais dos seus esforços”, dentro dum regime orçamental de orientações por resultados, destinando as porções orçamentais, resultantes da abertura de novas fontes de receitas e da poupança de despesas, conseguida com a satisfação dos clientes, aos administrativos com incentivos.

O espírito de “servidor público” procura “Servir o povo” e “Servir a Região Administrativa Especial”, enquanto a eficiência administrativa procura “Apoiar-se no povo, satisfazer as necessidades do povo e resolver as dificuldade do povo”, canalizando os recursos, a eficiência e o tempo para as necessidades públicas. São duas acções interactivas que visam pôr o interesse público acima dos individuais, de maneira a personalizar o espírito de “Servir o povo”, durante o processo da governação, sobretudo na execução concreta das políticas.

O espírito de “Servidor público” e a “eficiência administrativa” não só se baseiam no “Servir os cidadãos” e na “satisfação dos cidadãos”, mas também se fundamentam no sentido de missão por parte dos funcionários públicos, em relação aos seus actos de “Servir os cidadãos” e à “satisfação dos cidadãos”. Este espírito de “Servidor público” e a eficiência provêm dos esforços próprios de cada um dos funcionários públicos. O

“Governo com sentido de missão” leva os seus funcionários a tomar iniciativa de trabalhar com “zelo” e “honestidade e integridade” e considerar como seu principal trabalho o “interesse público”. Com este sentido de missão como objectivo, promove-se a “renovação do espírito empresarial”, levando os departamentos públicos a aumentar, duma maneira mais consciente, a sua eficiência, a procurar soluções para tornar as suas acções mais bem sucedidas, que provoquem um relativo aumento do ânimo, dentro da organização administrativa. Dar desempenho ao espírito de “Servidor público” e elevar a eficiência administrativa consiste em mobilizar as iniciativas para que os funcionários públicos possam compreender verdadeiramente que são servidores do povo, ao serviço do povo. Isto requer que os administrativos, a partir da ideologia de governação, façam alguns arranjos institucionais para que os serviços prestados possam ser melhorados, seja em termos de nível, seja de qualidade, aumentando assim o contributo individual para a organização, para que todos os membros possam considerar “trabalhar em conjunto para acabar bem um determinado trabalho”, “resolver em conjunto um problema” e “ver os resultados do seu trabalho” como glórias; enfim, para um indivíduo poder conseguir maiores sucessos, dentro dos trabalhos de grupo da organização, de modo a mobilizar as suas iniciativas de trabalho, para que os funcionários tomem iniciativas para acabar os seus trabalhos.

Pelo exposto, no contingente dos funcionários públicos, com a formação e os estímulos para reforçar o espírito de “Servidor público”, podem mobilizar-se as iniciativas e a actividade do conjunto dos funcionários públicos, o que constitui fundamento para aumentar a eficiência administrativa.

2. Concretizar, com o espírito de “Servidor público”, as políticas e elevar a eficiência administrativa

O Governo elabora as suas políticas públicas com base nos interesses públicos, que em função dos interesses públicos sociais, solucionam alguns assuntos sociais importantes, resolvem conflitos entre os diferentes interesses sociais e promovem um desenvolvimento mais vigoroso da economia social. O processo da elaboração duma política passa por 4 fases: a elaboração dos objectivos, a análise, a execução e a avaliação. Uma boa política só pode ser bem sucedida quando é concretizada com os resultados previstos.

1) Elaborar a política de “Servir o povo” e aumentar as vias de comunicação

A elaboração duma política deve corresponder aos interesses públicos da maioria. Qualquer escolha, seja qual for, poderia afectar os interesses de determinadas camadas de interesses adquiridos. Há interesses que saiem beneficiados e outros que ficam afectados. Quando o público e a sociedade, devido à necessidade de desenvolvimento, se inclinam a dar apoios, a execução das políticas torna-se relativamente mais fácil, ou pelo contrário, encontrará dificuldades ou mesmo impossibilidade de serem escutadas. Por isso, a constante recolha de informação e a sua análise são indispensáveis para a bem sucedida elaboração das políticas e sua execução eficaz.

Nos últimos anos, o Governo da Região Administrativa Especial de Macau criou vários conselhos consultivos, que têm a função de recolher e ouvir opiniões e propostas dos representantes de todos os sectores sobre as diversas áreas da governação. Antes do lançamento das grandes reformas, foram feitas consultas públicas para ajustar os objectivos e os conteúdos das políticas a serem elaboradas. No entanto, apesar dos suficientes preparativos e consultas anteriores ao lançamento de algumas políticas, durante a sua execução, podem surgir circunstâncias imprevistas que obriguem a introduzir alterações ou tomar medidas correspondentes. Alguns dos casos são de força maior, por exemplo, a SARS, enquanto outros apresentam sinais que carecem de prevenção. Pode acontecer que aos decisores políticos não falte boa vontade, mas não têm partido da realidade dos cidadãos para, em alguns procedimentos concretos, terem correspondido às necessidades reais da sociedade, o que não deixa os cidadãos imediatamente beneficiados, de modo a provocar vozes de oposição. Também pode acontecer que durante a execução de certas políticas, as informações de retorno recolhidas não tenham sido oportunamente tratadas ou superiormente encaminhadas, dando assim lugar a forças de oposição relativamente grandes, na última fase da execução.

Quando as contradições e os conflitos sociais se acumulam ao ponto de se transformarem paulatinamente em descontentamentos em relação à gestão do Governo, ao ponto de pôr em causa a confiança política no Governo, uma política de reforma que sai nestas circunstâncias pode provocar imediatamente uma crise. Se o Governo não reagir rapidamente, pode dar lugar a protestos, manifestações ou animosidades anti-governamentais.

mentais, dando lugar ainda a convulsões sociais. Sobretudo quando surgem crises ou casos adversos, a importância dada à manutenção das vias de comunicação e à recolha atempada das informações precisas para elaborar políticas correspondentes e também para se servir da comunicação social para esclarecer, duma maneira explícita, o público sobre a posição e as políticas do Governo, tirando-lhes as dúvidas, podem diluir com antecedência momentos de crise.

2) Reforçar a comunicação interna e levar a cabo as políticas

As políticas são decididas pelos superiores, transmitidas pelos quadros médios e postas em prática pela base. A bem sucedida promoção duma determinada política depende da cooperação entre todos os funcionários públicos, sobretudo dos que trabalham nas primeiras linhas de atendimento ao público. Só com a decisão política dos superiores e sem a completa cooperação dos quadros médios e pessoal da base, a promoção das políticas deparar-se-á com problemas. Por isso, a manutenção de vias de comunicação entre os superiores e os inferiores reveste-se de suma importância. A não completa aplicação de muitas políticas deve-se ao facto de, durante este processo de comunicação, haver um factor importante, um erro de transmissão de informação ou a insuficiente percepção duma política por parte do pessoal de atendimento ao público, que actua unicamente de acordo com leis e normas escritas.

O bom sucesso duma política depende da atitude de trabalho, baseada em iniciativas espontâneas. O “sentido de missão”, com o espírito de “Servidor público”, contribui para ajudar os funcionários públicos a levar a cabo as suas tarefas. A percepção das políticas e os seu conhecimento permitem aos funcionários públicos compreender claramente os objectivos de trabalho e esclarecer o público quando têm dúvidas, para reduzir reclamações junto do Governo, por falta da compreensão do conteúdo e dos objectivos das políticas governamentais. Uma clara compreensão das políticas públicas por parte dos funcionários públicos contribue para transmitir correcta e completamente o conteúdo das políticas ao público, para que haja coerência entre a elaboração, a divulgação e a execução das mesmas, a fim de atingir os seus objectivos. Por isso, reforçar a comunicação interna torna-se extremamente importante. Antes da aplicação duma determinada política, o pessoal de direcção deve tomar a iniciativa de

esclarecer a ideologia da política a ser aplicada, junto dos quadros médios e do pessoal da base, explicar o conteúdo das políticas, especificar as exigências aos executores, assim como as respostas a dar quando o público tem dúvidas ou precisa de esclarecimentos. Ao mesmo tempo, através da via de comunicação aberta entre os quadros superiores e os médios, os executores da base podem obter atempadamente informações para os ajustes a introduzir nas políticas, reforçar a força aglutinadora dos trabalhos de equipa para que haja coerência entre as decisões políticas e as acções governativas. O objectivo da comunicação consiste num mais aprofundado entendimento mútuo. Os executores, mediante as comunicações, podem aprofundar a sua percepção da política e reforçar a sua confiança na organização. Os quadros superiores e médios, através da comunicação, podem ter conhecimento das dificuldades na execução das políticas enfrentadas pelo pessoal do atendimento público que trabalha na base e da viabilidade das mesmas, a fim de poderem fazer os reajustes correspondentes. Isto contribui para reduzir os atritos, resultantes de conflitos de interesses e diferença de opiniões, com o objectivo de chegar a consensos, reforçar a identificação dos funcionários públicos com a organização, aceitar a consciência da cooperação e elevar a eficiência, de modo a tornar os objectivos das políticas mais fáceis de concretizar.

Como ficou dito, a comunicação é em dois sentidos, e consiste na transmissão de informações da direcção para a base e também na recolha de informações de retorno pela base para as hierarquias superiores. Além da criação de "hot line", caixa de reclamações e vias de reclamação, a maioria dos trabalhos de recolha de informações de retorno precisa da cooperação do pessoal da base, que trabalha no atendimento público. Estes, nos seus trabalhos quotidianos, observam de facto e ouvem exigências, descontentamentos ou propostas do público em relação ao Governo. A criação de vias de comunicação dentro das organizações pode permitir à direcção e aos quadros médios obter informações vindas da base, através das comunicações, para fazer as análises internas, com o objectivo de introduzir reajustes e revisões nas políticas em curso e a ser aplicadas, o que contribui para definir as orientações políticas a serem adoptadas no futuro. Ao mesmo tempo, isto tem que ver com um aumento do espírito de "servidor público" e com o "sentido de missão", que permitem aos funcionários públicos perceber que "servir o povo" não é só prestar serviços aos cidadãos, eles também podem ser transmissores das necessidades dos cidadãos, servir de ponte entre a cúpula decisora do

Governo e os cidadãos, ser transmissores do conteúdo das políticas aos cidadãos, fazendo chegar aos seus superiores as reclamações populares. Isto reveste-se duma significativa importância para manter em alta o espírito de cooperação organizativa de grupo e para elevar a eficiência administrativa.

O desempenho do espírito do “Servidor público” reside em mobilizar todas as actividades para que os funcionários públicos entendam verdadeiramente ser eles próprios servidores públicos para “Servir o povo.” Isto requer que os gestores, a partir da ideologia governativa, façam arranjos institucionais para melhorar os serviços prestados tanto no nível como na qualidade. Ao mesmo tempo, a criação de vias de comunicação entre a direcção e a base, permitindo uma fluida transmissão de informações, torna-se numa das prioridades. “Estar no mesmo barco” significa que tanto a direcção como a base devem alimentar a mesma ideologia e encaminhar-se na mesma direcção. Uma política por melhor que seja, sem uma execução eficaz, não sai bem sucedida. Durante a execução, sem estar de posse de informações exactas e ininterruptas, não se podem fazer reajustes rápidos e eficazes das políticas. Para tal, é preciso coordenação entre as pessoas. A preocupação com o trabalho do pessoal da base, o seu reconhecimento, o aumento de contributos individuais para a organização, contribuem para “trabalhar em conjunto para acabar bem um determinado trabalho” e “ver os resultados do seu trabalho”, o que permite aos indivíduos conseguir maiores sucessos nos trabalhos em grupo, dentro das organizações a que pertencem, mobilizar as suas iniciativas de trabalho para cumprir com maior vontade os seus trabalhos. Durante a comunicação, promovem ideias inovadoras de elevar a eficiência, fazem com que as pessoas se sintam respeitadas e dão desempenho ao espírito inovador.

O início da fundação da Região Administrativa Especial de Macau coincidiu com um período de depressão económica e problemas de segurança pública. Foi um tempo em que tudo se encontrava na fase de ressurgimento. Nessa altura, as políticas a ser promovidas visavam resolver problemas internos, seguindo o princípio da “consolidação das bases”. À medida da liberalização dos jogos de fortuna e de azar, a economia de Macau tem estado em recuperação paulatina. Em consequência, as políticas devem passar a ser principalmente preventivas. “Nos tempos prósperos, preparai-vos para a adversidade” e “Homem prevenido vale por dois” são temas que devem merecer a atenção de qualquer administrativo.

No entanto, para reforçar na realidade o conceito de crise e preocupação, é necessário a recolha de informações, estimular os funcionários públicos a fazer chegar as informações de retorno aos seus superiores, o que contribui para o controle da situação social e o reforço da ideologia de “estar no mesmo barco”. Os administrativos, além de deverem possuir grande sensibilidade e clarividência, precisam de prever impactos em cadeia que a promoção dum política possa provocar para poderem fazer, com antecedência, os preparativos de reacção. No conceito de “estar no mesmo barco”, o papel dos administrativos é serem timoneiros, sendo remadores os quadros médios e os trabalhadores de base. Para navegar na mesma direcção, os timoneiros precisam de conhecimentos profissionais e agudas sensibilidades para decidir o rumo a seguir. Só com ordens inequívocas é que o barco pode navegar na direcção prevista. Os remadores, durante a navegação, mal detectam sinais que possam significar perigos, devem comunicá-los imediatamente aos timoneiros. Por isso, a chave da comunicação reside no seu carácter de dois sentidos, com instruções bem expressas, com propostas participativas, com a transmissão de informações e também com informações de retorno.

Para criar um governo com eficiência é preciso a identificação e a participação de toda a gente, sendo indispensáveis a participação e o apoio de todos os funcionários públicos. O desejo das reformas administrativas do Governo consiste em fazer com que os departamentos administrativos possam adaptar-se às necessidades do desenvolvimento social, para poderem enfrentar com maior flexibilização, a diversidade e as rápidas mudanças da situação social, num esforço de tornar o Governo eficiente, levando-o a desempenhar a sua função de “coordenação local”, de modo a, com clarividência, levar a sociedade em frente. Para atingir este objectivo, é preciso que todos os funcionários públicos dêem desempenho ao espírito de “Servidor público” e que cooperem entre si. Por isso, o desempenho do espírito de “Servidor público” é a via para elevar a eficiência administrativa.

Bibliografia

1. Obras

1. Peng Heping e Zhu Jiali (trad. e dir.), “*Antologia de teorias internacionais de administração pública*”, Editora da Academia Central do PCCH, 1997 “

2. David Osborne, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Editora Traduções de Shanghai, 7.ª edição de 1996
3. Chen Zhenming (dir.), “*Ciências de Administração*”, Editora da Universidade do Povo da China, 1999
4. Xia Shuzhang (dir.), “*Estudos sobre a eficiência administrativa*”, Editora da Universidade Dr. Sun Yat-sen, 1996
5. Chen Qingyun (dir.), “*Análise sobre as políticas públicas*”, Editora Económica da China, 1996
6. Yuan Yuli e Xue Bing, “*Mercado, poderes públicos e administração*”, Edições do Povo de Sha’anxi, 1998
7. Zhang Jinma (dir.), “*Introdução às ciências políticas*”, Editora da Universidade do Povo da China, 1996
8. Zhang Guoqing, “*Introdução às ciências políticas modernas*”, Editora da Universidade de Pequim, 1997
9. Liu Bing e Wang Chunfu e outros, “*Estudos sobre as ciências políticas*”, Edições do Povo, 2000
10. Ding Huang, “*História das teorias da administração ocidental*”, Editora da Universidade de Wu Han, 1999
11. Owen E. Hughes, *Public Management and Administration: An Introduction*, Editora da Universidade do Povo da China, 2001
12. Zhou Zhiren (dir.), “*Um estudo comparativo das reformas administrativas modernas internacionais*”, Editora do Instituto Nacional de Administração, 1999
13. Zuo Ran, Zhou Zhiren e Mao Shoulong (trad. e dir.), “*Um estudo comparativo sobre as reformas administrativas de países modernos emergentes*”, Editora do Instituto Nacional de Administração, 1999
14. Departamento de Cooperação e Intercâmbio do Instituto Nacional de Administração (trad. e dir.), “*Observações críticas sobre reformas administrativas de países ocidentais*”, Editora do Instituto Nacional de Administração, 1998
15. Song Shiming, “*Estudos sobre as reformas administrativas dos EUA*”, Editora do Instituto Nacional de Administração, 1999
16. Yu Jun (trad. e dir.), “*Estudos sobre as reformas administrativas locais da Inglaterra*”, Editora do Instituto Nacional de Administração, 1999
17. Ren Xiao, “*As reformas administrativas da China*”, Edições do Povo de Zhejiang, 1998

18. Elinor Ostrom, "*Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*", Livraria Três Associados de Shanghai, 2000
19. Zan Zhongyuan (dir.), "*Nova administração pública — Teoria e prática da remodelação governamental*", Livros Wu Nan. Ltd., 1999
20. Huang Ronghu (dir.), "*Administração pública*", Editora Cultural de Tripé da Dinastia Shang, 2000

2. Artigos

1. "*Relatório das Linhas de Acção Governativa para o ano fiscal de 2000*", Website do Governo da Região Administrativa Especial de Macau
2. "*Relatório das Linhas de Acção Governativa para o ano fiscal de 2001*", Website do Governo da Região Administrativa Especial de Macau
3. "*Relatório das Linhas de Acção Governativa para o ano fiscal de 2002*", Website do Governo da Região Administrativa Especial de Macau
4. "*Relatório das Linhas de Acção Governativa para o ano fiscal de 2003*", Website do Governo da Região Administrativa Especial de Macau
5. "*Relatório das Linhas de Acção Governativa para o ano fiscal de 2004*", Website do Governo da Região Administrativa Especial de Macau
6. Zhou Zhiren, "*Um estudo sobre o carácter público e a eficiência administrativa da gestão pública da China*", in *Administração da China*, n.º 4 de 2000
7. Zhou Zhiren, "*Três tendências de desenvolvimento dos estudos da eficiência administrativa da China*", in *Administração da China*, n.º 1 de 2000
8. Zhou Zhiren, "*A qualidade e a satisfação dos clientes — um tópico da gestão do século XXI*", in *Nova Visão*, n.º 4 de 2000
9. Zhou Zhiren, "*Reflexões sobre a teoria das necessidades do regime de compromissos sociais*", in *Administração da China*, n.º 1 de 1997
10. Zhou Zhiren "*Oito tipos de relacionamentos que devem ser bem tratados pelas reformas institucionais*", in *A gestão administrativa de recursos humanos*, n.º 11 de 1998
11. Zhou Zhiren, "*O paradoxo público e sua exposição teórica*", in *Estudos de Ciências Políticas*, n.º 2 de 1999
12. Tian Haijun, "*O modelo da gestão pública*", in *Boletim do Instituto de Administração de Pequim*, n.º 4 de 1999
13. JIn Taijun, "*Nova gestão pública: uma nova tendência da administração pública*", in *Ciências sociais internacionais*, n.º 5 de 1997

14. Chen Zhenming, "*O modelo da nova gestão pública do Ocidente*", in Ciências sociais internacionais da China, n.º 6 de 2000
15. Zhang Kangzhi, "*A propósito da não gestão do Governo*", in Ensino, aprendizagem e estudo, n.º 7 de 2000
16. Cai Lihui, "*O conceito de avaliação dos méritos e a análise sobre a sua metodologia*", in Boletim da Universidade do Povo, n.º 5 de 2002
17. Wang Wei, "*Três etapas da formação da personalidade virtuosa da ética administrativa*", in Revista de funcionários públicos da China, n.º 12 de 1996
18. Wang Wei, "*Sobre alguns problemas dos valores da ética administrativa de funcionários públicos*", in Nova Visão, n.º 5 de 1996
19. Wang Wei e Chen Meiyu, "*A construção da ética moderna da China e a normalização do comportamento dos funcionários públicos*", in Estudos sobre a gestão industrial e comercial da China, n.º 1 de 1999