

O impulsionamento do “governo orientado para servir” por meio de centro de serviços administrativos*: Uma comparação do Interior da China com Macau

*Xu Yuanyuan e Jiang Shengzhen***

Os centros de serviços administrativos são uma nova figura que surge ao longo do processo da reforma do regime de exame e autorização administrativa da República Popular da China. Com a entrada em funcionamento durante anos, os centros de serviços administrativos têm demonstrado bons resultados e também alguns problemas. Nos últimos anos, o Governo da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) tem envidado esforços para a Reforma da Administração, sendo a constituição de um “governo orientado para servir” um dos seus importantes objectivos idealizados. A criação de Centros de Prestação de Serviços ao Público constitui um elo muito importante para o Governo da Região Administrativa Especial de Macau, no sentido de fazer realizar o “governo orientado para servir”. Assim sendo, a maneira como referenciar-se com experiências existentes colhidas no âmbito dos centros de serviços administrativos do Interior da China, aprender as suas lições, com vista a fazer avançar a reforma da Administração Pública em Macau, passa a ser uma questão muito relevante.

I. Centros de serviços administrativos — motivos a nível teórico e a prática a nível institucional

A criação de centros de serviços administrativos tem beneficiado, de certa maneira, da fundamentação teórica. Há estudiosos que indicam três

* Em Macau, é conhecido por “Centro de Prestação de Serviços ao Público”, de natureza igual ao “Centro de Serviços Administrativos” do Interior da China. De ora em diante, “Centro de Prestação de Serviços ao Público” refere-se à própria instituição da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM), enquanto “Centro de Serviços Administrativos” reporta-se à correspondente instituição do Interior da China.

** Xu Yuanyuan, Professor Associado da Faculdade de Ciência Política e de Gestão e Administração da Universidade Zhongnan, dedicado à variante do governo local e gestão pública regional; Jiang Shengzhen, Assistente da Faculdade de Ciência Política e de Gestão e Administração da Universidade Zhongnan, dedicada à variante do marxismo e desenvolvimento social.

teorias-p pressupostos para a existência dos centros de serviços administrativos: a “teoria de susceptibilidade de coordenação e divisão das funções governamentais decisórias, executivas e supervisionais”, a “teoria do governo orientado para servir” e a “teoria do governo electrónico”¹. Este entendimento é bastante generalizado nos dias de hoje, designadamente, a teoria do “governo orientado para servir” é referenciada por quase todos os investigadores². Daí que, a ideia do “governo orientado para servir” constituía uma das principais fontes teóricas para os centros de serviços administrativos, enquanto a implantação desses centros de serviços administrativos pode também contribuir para a constituição de um “governo orientado para servir”.

O dito “governo orientado para servir” pode ser entendido a três níveis quanto ao seu conteúdo: Primeiro, o “governo orientado para servir” é um governo limitado, ou seja, um governo cujo poder se sujeita ao controlo extremamente forte e cujas funções essenciais se consubstanciam na prestação de serviços. Segundo, o “governo orientado para servir” é um governo de direito democrático; quer isto dizer que, a razão de ser do “governo orientado para servir” é a garantia dos direitos cívicos para que o cidadão possa exercer autonomamente o *ius imperium* no seio da sua própria vontade. Todas as actividades do governo devem ter como ponto de partida as necessidades do cidadão, de modo a promover a satisfação suficiente dessas necessidades, e a impulsionar a realização da autogestão do cidadão em todos os vectores. Terceiro, o “governo orientado para servir” é um “governo sem costuras”, isto é que, a distância entre o “governo orientado para servir” e o cidadão é mínima, de maneira que pode dar respostas atempadamente e com satisfação razoável às necessidades do cidadão. Esses centros de serviços administrativos, também conhecidos em determinados lugares por “centros de serviço *one-stop*”, é um produto correspondente às exigências provenientes do conceito de terceiro

¹ Wang Hongru: “Centro de Serviços Administrativos” em regime experimental, aspectos positivos e negativos», in «Revista da Economia da RPC» 2005, Vol. 38/39, pág. 28 a 31.

² Liu Xirui e Qian Bing: «Problemas e Resoluções na Institucionalização dos Centros de Serviços Administrativos na actualidade», in «Boletim do Instituto Nacional de Administração», 2006, Vol. 3, pág. 44 a 47; Gan Yisheng: «Intensificação da Implantação dos Centros de Serviços Administrativos, Mais Uma Passo para Promover a Administração Transparente», in «A Fiscalização na RPC», 2006, vol. 1, pág. 9 a 11; Guo Ji: «Intensificação da Institucionalização dos Serviços incumbidos do Exame e Autorização Administrativa e Aprofundamento da Reforma do Regime do Exame e Autorização Administrativa», in «Gestão e Administração na RPC» 2005, vol. 12, pág. 5 a 7.

nível, instituição que promove a constituição do “governo orientado para servir” na perspectiva técnica.

A instalação desses centros de serviços administrativos contribui, de certa maneira, para elevar a eficiência dos serviços públicos prestados pela Administração e também para promover a igualdade no gozo de serviços públicos pelo cidadão. Na instalação destes centros de serviços administrativos, os tipos de serviço, o tempo necessário, os sujeitos e o destinatários, as condições e os requisitos são tornados públicos de maneira clara, tendo-se verificado uma redução de distância espacial em relação aos destinatários dos serviços e registado um evidente aperfeiçoamento no que diz respeito às ideias e atitude de servir dos trabalhadores desses mesmos centros, o que contribui, em certa medida, para elevar a eficiência administrativa. Nesses centros de serviços administrativos são colocados vários meios de supervisão, o que torna o fornecimento de serviços públicos exposto em medida mais larga aos olhos da supervisão do público, de maneira a promover a igualdade no fornecimento de serviços públicos. A existência desses centros de serviços administrativos obriga as Administrações locais a considerá-los uma janela importante para consubstanciar a sua imagem, o que reflecte, em certa medida, uma imagem da Administração no que diz respeito à alta eficiência, integridade e servir o povo, expressando uma inovação institucional que facilita e beneficia os cidadãos, um rumo de normativismo, celeridade e conforto, tornando efectiva a centralização, uniformidade e transparência dos serviços de exame e autorização administrativas.

No entanto, as dificuldades inerentes a estes centros de serviços administrativos não deixam de existir com a atenção dispensada pelas Administrações a todos os níveis. Sintetizadas as informações constantes da documentação pertinente, os principais aspectos que apresentam dificuldades inerentes aos centros de serviços administrativos expressam-se essencialmente no seguinte:

1. Dificuldades derivadas do seu estatuto

“Na actualidade, em termos da estruturação orgânica e da forma, os órgãos de serviços administrativos da RPC são caracterizados pela diversidade, pois, alguns são órgãos delegados das Administrações, outros são órgãos directamente dependentes das mesmas, enquanto os restantes são unidades de administração sob a égide das Administrações. Relativamente à sua designação, uns são chamados centros de exame e autorização admi-

nistrativa, outros são conhecidos por centros de serviços administrativos ou centros de facilidades para os cidadãos, enquanto os demais são apelidados como centros de serviços da administração pública ou simplesmente por salões de atendimento”³. A falta de uniformidade a nível da designação e da natureza é devida sobretudo à inexistência de base legal desses centros, ou seja, à omissão de legislação. No ordenamento jurídico do Interior da China, apenas a «Lei de Autorização Administrativa», faz referência à organização deste género: “Caso a autorização administrativa permite, nos termos legais, o processamento de dois ou mais serviços de Governos Populares de nível local, o Governo Popular Local do mesmo nível pode testinar um desses serviços à recepção do respectivo pedido, dando conhecimento aos demais serviços envolvidos, para efeitos de se pronunciarem e para tratamento em conjunto em momento posterior, ou se submetessem ao processamento conjunto e centralizado das entidades envolvidas”. Muito embora os centros de serviços administrativos tenham certa legitimidade em virtude de facilitar a vida da população e de beneficiá-la de certo modo, a inexistência de base legal não deixa de ser uma grande deficiência. A falta de uniformidade quanto à sua natureza institucional também expressa uma situação embaraçosa quanto ao seu estatuto. É do conhecimento comum que os órgãos de natureza diferente gozam de estatutos diferentes no sistema administrativo, enquanto o seu estatuto determina as atribuições e a eficácia funcional dos seus órgãos. Neste sentido e enquanto não se encontra fixada uma determinada natureza, o resultado de funcionamento desses centros de serviços administrativos depende, muitas vezes, do grau de atenção dispensada a essas instituições por dirigentes locais.

2. Dificuldades no âmbito das competências

Esta situação embaraçosa resultante da definição do estatuto dos centros de serviços administrativos dá também origem a problemas relacionados com as suas competências. De momento, a estrutura desses centros de serviços administrativos compreende duas camadas, sendo a primeira a Administração do Centro e a segunda os balcões de atendimento. A Administração do Centro tem como funções a gestão, coordenação, super-

³ Hu Xianzhi, She Jianguo e Meng Wei: «Reforço na Constituição de Órgãos de Serviços Administrativos e Regulamentação da Execução das Normas Legais sobre Exame e Aprovação no Âmbito da Administração», in «Gestão e Administração na RPC», 2005, Vol. 12, pág. 84 a 86.

visão, direcção e prestação de serviços, não tendo, porém, poder relativo ao pessoal, nem poder financeiro respeitante ao pessoal de atendimento, sendo os balcões de atendimento entregues a representantes destacados por entidades responsáveis pelo exame e autorização administrativos. Os regulamentos governamentais impõem que “fifue claro que se mantenham inalteradas as competências legalmente atribuídas às unidades que estão presentes nos centros de serviços administrativos, os procedimentos legalmente estabelecidos e a qualidade do sujeito que aplica a lei e que o processamento de exame e autorização e dos assuntos de serviços ao público sejam executados de harmonia com o estipulado na «Lei de Autorização Administrativa» e nas demais normas legais e regulamentares”⁴. Isto significa que, na verdade, os centros de serviços administrativos não são capazes de controlar, de forma satisfatória, o real desempenho dos trabalhadores dos falcões de atendimento. Um aspecto ainda mais importante que surge com a criação desses centros é o conflito de competências que se gera entre os centros de serviços administrativos e as unidades com balcões nos mesmos. Em virtude da solicitação de diversas entidades locais de adesão aos centros de serviços administrativos, acontece que, a nível das respectivas unidades, “foram transferidas 80% das competências e 20% do pessoal, enquanto fue ficam 20% de funções e 80% de pessoal”. O que contribui de certo modo para o desenvolvimento racional da gestão de pessoal e execução das funções nas unidades com balcões nos centros, e faz com que umas unidades com balcões lá não importam o papel dos centros de serviços administrativos, uma vez que mantêm as competências nucleares e mais importantes nos próprios serviços, tornando assim esses centros uma mera “sala de expediente”, facto que desvaloriza a razão de ser desses centros de serviços administrativos.

3. Embarços na gestão

Existem também situações embaraçosas na gestão dos próprios centros de serviços administrativos, que se traduzem, antes de mais, na regulamentação em relação à sua coordenação. Embora caiba aos centros estabelecer regime e regulamento extremamente rigorosos a que se sujeitam os trabalhadores de balcão, a falta de competências sobre o pessoal

⁴ Gan Yisheng: «Intensificação da Implantação dos Centros de Serviços Administrativos, Mais Uma Passo para Promover a Administração Transparente», in «A Fiscalização na RPC», 2006, vol. 1, pág. 9 a 11.

que é fundamental aos centros torna provavelmente essa regulamentação bastante ineficaz. O pessoal de balcão pode, por consideração aos seus próprios interesses, optar por formas de agir que não estejam em conformidade com as exigências dos centros, mas de acordo com as entidades a que pertencem. A par disso, os centros de serviços administrativos aumentam consideravelmente os custos de administração, uma vez que são construídos novos edifícios de administração próprios para esses centros dispersos numa pluralidade de localidades, com dotação de equipamento específico e de pessoal de gestão especialmente afecto ao mesmo e de fundos próprios para funcionamento, o que representa elevadas despesas. Assim sendo, o modo como pode reduzir os custos de administração constitui uma questão a ponderar. As falhas em mecanismos de fiscalização constituem uma outra questão fundamental na gestão a considerar de momento, pois não são ideais os resultados dos mecanismos de fiscalização em vigor, mecanismos estes que se decompõem em três níveis: a fiscalização feita por destinatários de serviços, a realizada pelo centro de serviços administrativos, bem como a levada a cabo por entidades de fiscalização especialmente criados para o efeito como as Comissões de Inspeção Disciplinar.

4. Embarços no desenvolvimento para o futuro

Embora os centros de serviços administrativos constituam uma inovação institucional na reforma do regime de exame e autorização administrativos, o seu desenvolvimento perspectivado para o futuro não é optimista. Nesta matéria, os centros de serviços administrativos enfrentarão fortes desafios de duas ordens. Em primeiro lugar, está a evolução das técnicas informáticas. Os centros de serviços administrativos são um produto proveniente da doutrina do governo electrónico que contribui também para a concretização do mesmo; no entanto, se todas as entidades funcionais concretizarem o governo electrónico em todos os vectores e se o cidadão também tentar procurar satisfazer as suas necessidades relativamente a serviços públicos através da rede net, será justificada a subsistência desta modalidade institucional que pede uma mera concentração de local de atendimento? A eficiência e as facilidades que os centros de serviços administrativos possuem no momento actual darão lugar, numa época de plena informatização, ao governo electrónico propriamente dito. Em segundo lugar, temos o desafio decorrente da contracção de competências administrativas de exame e autorização. Em virtude do de-

envolvimento contínuo da sociedade, os Governos terão cada vez menos poderes de exame e autorização administrativas, ficando o controlo dos Governos sobre o mercado e a sociedade cada vez mais enfraquecido. Face à eventual contracção acelerada das competências de exame e autorização administrativas, será ainda justificado o agrupamento e concentração de tantas entidades e pessoal num lugar para prestar serviço?

II. As políticas em alternativa para solucionar as situações embaraçosas na prática dos centros de serviços administrativos no Interior da China

Neste momento, as estratégias que tendam eliminar as situações embaraçosas na prática dos centros de serviços administrativos reduzem-se a duas linhas de pensamento: a da teoria da Nova Gestão Pública e a da teoria de Novos Serviços Públicos. Do ponto de vista da teoria da Nova Gestão Pública, as situações embaraçosas que se verificam nos centros de serviços administrativos surgem por causa do desequilíbrio entre competências e responsabilidades, uma vez que:

- as competências atribuídas às instituições de prestação de serviços administrativos são limitadas, enquanto as responsabilidades de gestão a cumprir são ilimitadas;
- como o pessoal destacado nos balcões está longe da sede das entidades a que pertence, não se sujeita ao controlo suficiente; e
- os interesses e a motivação entre o respectivo centro de serviços administrativos e os das entidades com balcões nele não são uniformes.

Neste sentido, os meios de reforma disponibilizados por esta teoria, ou seja, as vias de solução dos problemas consistem no seguinte:

Extinguam-se as instituições de serviços administrativos, o que se trata de um pensamento mais radical. Perante as situações embaraçosas enfrentadas pelas centros de serviços administrativos, em especial a sua falta de legalidade, uns adeptos do primado do direito opinam que não há necessidade de manter esses centros. A par disso, numa perspectiva futura, será provável que os centros de serviços administrativos sejam substituídos na era da informatização. São razões desta ordem que determinam a extinção destes centros de serviços administrativos.

No entanto e de um modo geral, os sectores doutrinário e da prática têm uma visão racional para lidar com estas situações embaraçosas e com a sua origem, disponibilizando vias para a resolução desses problemas na perspectiva da teoria da Nova Gestão Pública. Esses pontos de vista podem ser induzidos em termos de: precedência das ideias, harmonização de interesses, garantias por normas e inovação institucional. Entende-se por “precedência das ideias”, o estabelecimento de consciências sobre a administração que dizem respeito a “prestação de serviços, responsabilidades, transparência e eficiência” nos centros de serviços administrativos e nas entidades funcionais, no sentido de considerar os destinatários de serviços seus clientes, prestar serviços de qualidade e de eficiência em função das necessidades dos mesmos e melhorar as relações entre o Governo e o cidadão. Entende-se por “harmonização de interesses”, a concertação das relações de interesses entre os centros de serviços administrativos e as entidades funcionais, assim como as relações entre as diferentes entidades funcionais. Há estudiosos que acham que se devem dotar os centros de serviços administrativos de poderes materiais, já que eles existem materialmente e resultam de eficácias administrativas bastante satisfatórias, facto que torna necessário dotá-los das respectivas atribuições e poderes materiais. No entanto, há ainda estudiosos em maior número que opinam que não convem fazer assim, mas sim considerarem-se os centros de serviços administrativos como intermediários, uma vez que não existe base legal para os dotar de competências materiais, e que essa dotação implica necessariamente um novo reajustamento de competências de todas as entidades funcionais intervenientes, o que possibilitaria o aparecimento de uma enorme estrutura burocrática e poderia pôr em causa a eficiência administrativa. Este argumento está conforme com o espírito constante dos documentos que definem as políticas emitidos pelo Governo Central. Quanto ao ajustamento das relações de interesses entre entidades funcionais, devem tomar em conta, prioritariamente, o ponto de vista da reforma funcional, para que esses centros de serviços administrativos possam desempenhar um papel de maior relevância na harmonização das relações de interesses entre as entidades funcionais. Entende-se por “garantias por normas”, o estabelecimento de um estatuto justo e legal desses centros de serviços administrativos por via de lei ou regulamento, bem como pelo aperfeiçoamento da instituição e desenvolvimento dos mesmos centros no processo da reforma funcional do Governo. Entende-se por “inovação institucional”, a promoção da eficiência, conveniência e celeridade, bem

como a personificação nas matérias, processamento e forma de prestação de serviços executados nos mesmos centros.

As vias de reforma derivadas das perspectivas da teoria da Nova Gestão Pública “tocam apenas as inovações no âmbito do enquadramento de funcionamento do Governo. Mas, o facto de o mercado e o Estado poderem, sem excepção, falhar na alocação de recursos quebra as crenças dos promotores do movimento da Nova Gestão Pública”⁵, facto que demonstra os limites da reforma dos centros de serviços administrativos. As inovações ao nível das ideias, ao normativo, ao institucional, ou ainda ao ajustamento de interesses, não chegaram a tocar de modo algum as relações entre o Governo e a sociedade ou as relações entre o Governo e o cidadão, sendo o cidadão — como cliente — considerado, da mesma forma, destinatário mas não sujeito activo do Poder, com participação na reforma e desenvolvimento do centro de serviços administrativos. Deste modo, uma inovação dos centros de serviços administrativos, na visão da teoria da Nova Gestão Pública, limita a si mesma as inovações mecânicas de tecnicidade e de operacionalidade, o que seria susceptível de melhorar apenas a sua eficiência. Muito embora conseguissem uma elevadíssima eficiência, esses centros só poderiam tornar-se um instrumento de precisão, e mais nada. Como a subjectividade do cidadão não se desenvolve de nenhuma maneira, o “carácter de servir” promovido no âmbito dos centros de serviços administrativos só pode desenvolver-se parcialmente com incidência no sujeito de serviço, mas não conseguirá uma individualização e distinção no fornecimento de serviço em sentido próprio. Embora haja estudiosos que propõem vias de inovação na maneira de governação da Administração segundo as teorias de governação, no sentido de “introduzir um terceiro sujeito ou mecanismo — o ‘Terceiro Sector’ —, além do mercado e do Governo”⁶, tal não passa além do âmbito da teoria da Nova Gestão Pública. Caso se queiram mudar fundamentalmente as situações embaraçosas verificadas nos centros de serviços administrativos, tornar-se-á necessário lançar mão das teorias dos Novos Serviços Públicos, no sentido de promover os direitos do cidadão e de sujeitar os centros de serviços administrativos à fiscalização do cidadão a todos os vectores.

⁵ Yu Jianxing e Wu Fuping: «A prática e Considerações sobre o “Governo sem Costuras” — o Caso do Distrito Yuhuan», «Administração Pública», 2003, volume 5, pág. 47 a 52.

⁶ Yu Jianxing e Wu Fuping: «A prática e Considerações sobre o “Governo sem Costuras” — o Caso do Distrito Yuhuan», «Administração Pública», 2003, volume 5, pág. 47 a 52.

Da teoria dos Novos Serviços Públicos podemos deduzir que não pode exigir-se unicamente a extinção dos centros de serviços administrativos, pois a prática e desempenho dos mesmos, bem como a aceitação e reconhecimento desses centros pelo cidadão, significam que eles já possuem uma base legitimada. Mesmo em termos legais, a falta de legalidade desses centros não é devida ao seu grau de assentimento, mas sim à omissão e atraso na área legislativa. Acresce ainda que, nos países ocidentais, é generalizada a criação de Serviços de natureza semelhante a esses centros, e que se trata de medida importante para estreitar a distância entre o Governo e o Cidadão, favorável à promoção da iniciativa do cidadão e à elevação do desempenho do Governo, sendo também um ponto relevante a inovação na maneira de governação dos Governos dos estados ocidentais. Estamos convencidos de que o desenvolvimento no futuro dos centros de serviços administrativos pode tornar-se melhor com os esforços contínuos envidados pelo sector doutrinário e pelas entidades que põem esta política em prática. Assim sendo, na fase em que estamos, a questão em foco não é a discussão sobre se são necessários esses centros, mas sim o modo como podem ser instituídos, de maneira mais de acordo com as necessidades do estado e do povo, e de forma a expressar uma maior conformidade com as exigências da reforma do Governo. Como a teoria dos Novos Serviços Públicos difere em muitos aspectos da da Nova Gestão Pública, as vias de reforma apresentadas, em harmonia com ambas, no sentido de solucionar as situações embaraçadas existentes nesses centros são também distintas:

1. Promover a consciência de responsabilidade dos funcionários afectos aos centros de serviços administrativos, no sentido de criar um diálogo entre o pessoal administrativo e o cidadão com base num juízo de valor comum, formando uma vontade uniformizada para realizar os interesses públicos. Entre os centros de serviços administrativos e o cidadão em geral, existe uma falta de equilíbrio entre os poderes de ambos: as pessoas que pedem serviços aos centros só são considerados importantes quando existem opções convergentes feitas pelas mesmas. No intuito de efectivar a transferência de maior poder para os clientes, os doutrinadores da Nova Gestão Pública sugerem a sua concretização através de cinco elementos chaves, a saber: “oportunidade de acesso, opção, informação, compensação e representação”. Isto significa que o cidadão deve exigir participar na tomada de decisão política, solicitar informações suficientes sobre os objectivos e alvos, padrões de serviço, direitos a serviços que ele detem, alternativas abordadas, razões em que se baseiam as decisões e

conteúdo dessas decisões, gozar de determinados meios para reflectir os seus desgostos e queixas, bem com solicitar compensações em condições adequadas. Segundo a teoria dos Novos Serviços Públicos, o que é importante para o cidadão é a posse de “informações” e “poder”; no entanto, o mais essencial é que “os funcionários da Administração Pública saibam que os serviços públicos não são um produto do pensamento da economia, mas sim um produto do pensamento político”. Por outras palavras, para a resolução do problema do aperfeiçoamento dos serviços, o que é preciso atender não se limita às necessidades dos “clientes”, mas também as situações sobre a distribuição de poderes na sociedade, dilatando os direitos civis, ao passo que se alarga o fornecimento dos serviços públicos prestados pela Administração⁷.

A teoria dos Novos Serviços Públicos enfatiza que: “É melhor considerar um funcionário público ou um oficial da Administração como um determinado indivíduo que tem as suas responsabilidades civis estendidas ao longo da sua vida de trabalho”⁸. Os interesses que os funcionários públicos se obrigam a satisfazer não são um simples conjunto de interesses individuais, mas sim resultado do diálogo entre diferentes sujeitos obtido com base num juízo de valor comum. Refere a teoria dos Novos Serviços Públicos que “as entidades públicas devem proporcionar serviços da melhor qualidade possível no limite da lei e das suas responsabilidades, e de facto, muitas entidades estão assim fazendo. Um dos esforços no sentido de melhorar a qualidade de serviços inicia-se com o reconhecimento das diferenças entre clientes e cidadãos. Enquanto um cidadão é qualificado como quem tem direito e assume esponsabilidades num ambiente de comunidade mais vasta, um cliente, por sua vez, por não existirem objectivos comuns entre si, pretende realizar suficientemente os seus interesses individuais quando possível⁹. Assim, verifica-se que, embora a qualidade dos serviços possa ser medida, em termos gerais, por critérios de “pontualidade” e “credibilidade”, entre outros, para um cidadão, é susceptível que ele prefira a justiça no fornecimento de serviços e a aplicação mais racio-

⁷ DENHARDT, Janet V. e DENHARDT, Robert B., «Novos Serviços Públicos: Servir em vez de Guiar», Pequim, Editora da Universidade Popular da R.P.C., 2004, pág. 60 e 61.

⁸ DENHARDT, Janet V. e DENHARDT, Robert B., «Novos Serviços Públicos: Servir em vez de Guiar», Pequim, Editora da Universidade Popular da R.P.C., 2004, pág. 53.

⁹ DENHARDT, Janet V. e DENHARDT, Robert B., «Novos Serviços Públicos: Servir em vez de Guiar», Pequim, Editora da Universidade Popular da R.P.C., 2004, pág. 58.

nal dos recursos financeiros da Administração Pública, sendo ainda mais relevante que um cidadão tenha oportunidade de influenciar os serviços a fornecer, bem como a qualidade destes mesmos serviços¹⁰.

2. Modificar o modo de fornecimento dos serviços públicos prestados pela Administração, passando a ser o cidadão que orienta o fornecimento dos serviços públicos. Em harmonia com a teoria da Nova Gestão Pública, os serviços públicos não devem ser oferecidos directamente pelo Governo. Nesta linha de pensamento, na perspectiva da mesma teoria, os centros de serviços administrativos podem elevar a sua eficiência mediante uma simples alteração aos procedimentos e ao modo da prestação de serviços. Além disso, no processo de prestação de serviços públicos (isto é, no exercício das competências de exame e autorização administrativas), os centros de serviços administrativos só dependem do Governo, no sentido de definir quais os serviços a liberalizar, quais os serviços a afandonar e quais os serviços a reforçar. Por outro lado, a teoria dos Novos Serviços Públicos acha que os serviços públicos devem ser fornecidos pelo Governo, mas essa fornecimento deve basear-se nos interesses bem negociados e harmonizados com o cidadão e as associações da comunidade, bem como com o juízo de valor comum criado em conformidade com aqueles. Quer isto dizer que o fornecimento de serviços públicos por parte do Governo pressupõe uma concordância generalizada na comunidade. Neste sentido, os serviços de que o cidadão precisa e o modo como esses serviços são disponibilizados estão definidos mediante abordagens em larga medida por parte do cidadão. O Governo é um simples organizador e moderador dessas abordagens e quem tem a palavra é o cidadão. É claro que a racionalidade e a eficácia dessas acções depende, em certa medida, das capacidades do Governo como moderador e organizador. Assim sendo, o âmbito e o modo de funcionamento desses centros de serviços administrativos, sujeitos a abordagens suficientes, não causarão problemas de estar ou não conforme com a vontade do cidadão.

3. Reformar o regime de exame e autorização, institucionalizando um sistema organizacional dos centros de serviços administrativos de modo democrático-cooperativo. Das alíneas anteriores podemos notar que os serviços a fornecer e o modo como os serviços são prestados não

¹⁰ DENHARDT, Janet V. e DENHARDT, Robert B., «Novos Serviços Públicos: Servir em vez de Guiar», Pequim, Editora da Universidade Popular da R.P.C., 2004, pág. 59 e 60.

podem ser determinados unilateralmente por parte dos centros de serviços administrativos, mas sim definidos mediante consultas amplamente feitas ao cidadão. Isto implica a reforma dos regimes de exame e autorização administrativos. Pontual e relativamente a esta reforma, têm que se salientar inovações no âmbito das matérias e também no âmbito do modo de as prestar. A possibilidade de subsistência e o modo de subsistência desses centros de serviços administrativos estão relacionados com as matérias relativas ao modo do regime de exame e autorização administrativos. A teoria da Nova Gestão Pública não enfatiza somente a transferência das funções de exame e autorização administrativos por meio da aplicação dos mecanismos de mercado e de socialização, mas também as capacidades do Governo no desenvolvimento das funções do mercado e da sociedade civil. De notar que as funções desempenhadas pelo Governo do Interior da China são ainda bastante numerosas, sendo algumas delas susceptíveis de transferir para organismos de mercado e da sociedade, outras, pelo contrário, não podem ser assim transferíveis. Quem deve desempenhar essas funções de exame e autorização administrativos: o Governo, os organismos de mercado ou a sociedade? Este problema deve ser resolvido de acordo com o conteúdo funcional, o *status* das funções e características organizativas e particularidades de ordem geográfica. Independentemente das opções respeitantes ao modo da reforma, o Governo deve desempenhar papel relevante nessa matéria, no sentido de assumir certas funções de exame e autorização sem se esquecer de impulsionar, transferir, algumas destas funções para os organismos de mercado ou da sociedade. Mais ainda, no processo de reajustamentos funcionais, o Governo tem que respeitar suficientemente os direitos dos cidadãos, de modo a permitir que intervenham no procedimento de inovação funcional. Uma vez fixadas mais ou menos as funções de exame e autorização administrativos, o que deve ser realçado é o papel dos recursos humanos nos organismos. Os centros de serviços administrativos que são evidentemente caracterizados pelo achatamento em estruturação, podem, em certa medida elevar a sua eficiência de serviços. Porém, o objectivo da elevação de eficiência não pode ser plenamente concretizado com a mera aplicação da forma estrutural achatada. Segundo a teoria dos Novos Serviços Públicos, em confronto com a produtividade, o que importa mais é o Homem. O caminho para o sucesso tem necessariamente como base o valor do Homem na vida da organização. Enfatiza a teoria segundo a qual o Homem é interesseiro, “ele, quando não haja controlo e não haja bastante motivação para o orientar a prosseguir outros alvos, indinae-se-

á para satisfazer os alvos que entende”¹¹. Isto quer dizer que é necessária uma supervisão rigorosa para os funcionários públicos se motivarem. A teoria dos Novos Serviços Públicos, por sua vez, considera que os gestores de entidades públicas — incluindo os dos centros de serviços administrativos — devam conservar os valores normativos mais fundamentais no processo de gestão, tais como a dignidade do Homem, confiança, pertença, carinho sobre outrém. Esses juízos de valor impõe aos gestores “o dever de estimular, imitar e pôr em prática a nossa promessa dos ideais de democracia e depositar a nossa confiança em outrém”¹². Relativamente à estrutura orgânica desses centros de serviços administrativos, bem como ao desempenho na gestão prática os apelos, no momento actual, consistem em torná-los algo “virtual” ou algo “material”, isto é, elevar a eficiência mediante a alteração da sua natureza orgânica, ou elevar a eficiência através de uma supervisão rigorosa. Na perspectiva da teoria dos Novos Serviços Públicos, o mais importante agora não consiste em alterar a natureza orgânica, nem em efectuar supervisão rigorosa, mas sim em elevar a consciência cívica e a consciência de servir, por meio da formação de uma boa cultura organizacional.

III. Considerações na concepção do “Centro de Prestação de Serviços ao Público” no âmbito da Administração Pública de Macau

Em comparação como Interior da China, o fornecimento de serviços públicos é caracterizado pelo seguinte:

- Em primeiro lugar, nas funções da Administração Pública predominam as de servir, enquanto existem relativamente poucas funções de carácter de gestão, o que é condição prévia para prosseguir son a ideia-princípio de “governo orientado para servir”;
- Segundo, existem centros de serviços com funções relativamente simples e claras, tais como o Centro de Atendimento e Informação ao Público;

¹¹ DENHARDT, Janet V. e DENHARDT, Robert B., «Novos Serviços Públicos: Servir em vez de Guiar», Pequim, Editora da Universidade Popular da R.P.C., 2004, pág. 159.

¹² DENHARDT, Janet V. e DENHARDT, Robert B., «Novos Serviços Públicos: Servir em vez de Guiar», Pequim, Editora da Universidade Popular da R.P.C., 2004, pág. 161.

- Terceiro, o grau de internacionalização dos destinatários de serviços públicos é elevado. Muitas organizações e indivíduos, a nível mundial, têm desejos de conhecer Macau, até participar no desenvolvimento de Macau;
- Quarto, o grau de informatização dos serviços prestados pelo Governo é bastante alto, reunindo-se, assim, condições para promover o governo electrónico em larga medida.

As características supramencionadas são simultaneamente vantajosas e prejudiciais para se instituir em Macau o “governo orientado para servir”. Quanto às vantagens, referem-se à existência de condições prévias do Governo limitado, necessárias para o “governo orientado para servir”. No entanto, o critério final de estimativa sobre o “governo orientado para servir” é a percepção do público sobre os serviços prestados pelo Governo, a compreensão, aceitação e satisfação desses mesmos serviços. Neste sentido, é necessário satisfazer as exigências decorrentes do Governo de direito democrático e do “governo sem costuras”.

O governo de direito democrático pressupõe, antes de mais, a submissão dos actos do governo ao controlo e as suas competências exercidas nos termos do enquadramento jurídico, bem como tornar o cidadão dono propriamente dito que pode tomar decisões autonomamente sobre o modo do seu desenvolvimento e pode intervir na gestão do Governo na medida do possível. Uma das exigências mais fundamentais do “governo sem costuras” é reduzir ao mínimo a distância entre o Governo e o público. A razão de ser deste encurtamento consiste em saber as necessidades do público na medida do possível, tendo também como objectivo possibilitar a intervenção do público na oferta de serviços públicos, fazendo com que ele faça essa gestão por si próprio, constituindo um clima de tomar democraticamente decisões em toda a sociedade. No sentido de atingir este alvo, a criação de Centros de Prestação de Serviços ao Público é um dos elos necessários. Em articulação com as particularidades na oferta de serviços administrativos e com vista a impulsionar a reforma de serviços administrativos e a realizar o “governo orientado para servir”, torna-se necessário tomar em conta os seguintes aspectos:

1. O problema do cruzamento de funções:

Este problema existe com frequência no processo do cumprimento das funções do Governo. A constituição do “governo orientado para

servir” depende de reduzir, quanto muito, as funções cruzadas, sob pena de pôr em causa a qualidade dos serviços disponibilizados. Visto pelo *status quo* dos centros de serviços administrativos do Interior da China, o problema do cruzamento de funções é, sem excepção, um fenómeno muito preocupante. No sentido de evitar esta situação e de criar centros de prestação de serviços ao público bem regulamentados, é de diminuir as funções cruzadas na medida do possível. Para o efeito, é primordial analisar e dominar as funções a desempenhar e existentes no Governo, segundo critérios científicos. Segue-se a reestruturação funcional articulando com as conclusões tiradas cientificamente e de acordo com as realidades, integrando as que devem ser integradas. No caso de serem encontradas funções insusceptíveis de serem repartidas de modo simples e por isso de serem assumidas por uma pluralidade de entidades públicas, pode adoptar-se o sistema de equipa de projecto: designase para um projecto público uma entidade responsável pelo assunto em causa e um conjunto de entidades que levam a cabo o projecto, transformando assim a coordenação interdepartamental em coordenação interna no seio da equipa de projecto, com vista a diminuir os custos. Na realidade, o cruzamento de funções tem a ver, ainda, com as competências desses centros de prestação de serviços ao público e das entidades de serviços públicos, tais como o Centro de Atendimento e Informação ao Público pré-existente. Para o efeito, é necessário fazer uma investigação sobre se as funções dos centros de prestação de serviços ao público cobrem as das entidades de serviços públicos semelhantes ao Centro de Atendimento e Informação ao Público. Caso afirmativo, poderiam extinguir algumas, e, caso negativo, manter outras.

2. As relações entre o governo electrónico e os centros de prestação de serviços ao público:

O governo electrónico é um objectivo comum a todos os países; porém a sua infraestrutura *a priori* é muito exigente. Em Macau, ainda não se reúnem todos os requisitos para a concretização do governo electrónico, mas sim para a realização parcial do governo electrónico. Nesta linha de pensamento e na fase actual, não é de procurar instalar exclusivamente um governo electrónico recheado de mediante técnicas, de pedidos de serviços electrónicos através da rede, mas sim criar, antes de mais, centros de prestação de serviços ao público, para proceder ao reajustamento e reforma das competências do governo. No entanto, devem estabelecer alvos claros antes da criação desses centros de prestação de serviços ao

público, ou seja, uma vez realizado o governo electrónico, as missões desses centros deverão ser consideradas basicamente cumpridas. Quando os destinatários interagirem com o Governo mediante a rede, os centros de prestação de serviços ao público como plataforma de comunicação entre o Governo e o público de distância reduzida, deixam de ter a sua razão de ser. Daí podermos verificar que existe um certo relacionamento entre esses centros de prestação de serviços ao público e o governo electrónico; só que as funções preponderantes de um e de outro são distintas na fase actual. Os centros de prestação de serviços ao público dão ênfase à comunicação pessoal, concentrando as entidades funcionais correlativas num espaço físico para tratar assuntos de natureza análoga, sendo o seu ponto de partida o reajustamento funcional; o Governo electrónico, por sua vez, trata com prevalência a comunicação em tempo real no âmbito do mundo da rede, realçando a aquisição de mensagens por forma justa e célere, tomando como base as técnicas. No entanto, na sequência da evolução contínua dos centros de prestação de serviços ao público, o governo electrónico poderá avançar, passo a passo, no fornecimento de serviços de natureza técnica e no fornecimento de serviços materiais. Assim sendo, os centros de prestação de serviços ao público tem que desempenhar o papel de promotor do governo electrónico, de modo a possibilitar ao Governo o arranjo de todos os assuntos num espaço real, em primeiro lugar, e proceder, mais tarde, ao fornecimento com eficácia num espaço virtual.

3. Questão de comunicação benigna com o público: Como o público é o destinatário dos serviços prestados pelo Governo, não há Governo sem público. Embora os centros de prestação de serviços ao público possam satisfazer em certa medida a procura de serviços pelo público, os serviços públicos óptimos, segundo o ponto de vista da teoria dos Novos Serviços Públicos, são os conduzidos pelo público. Nestes termos, considerando os centros de prestação de serviços ao público um local onde estão concentradas as entidades públicas, é necessário resolver o problema sobre o modo como pode manter-se a iniciativa do público na participação e como podem satisfazer-se as necessidades diversificadas do mesmo. Se esses centros de prestação de serviços ao público funcionarem como os existentes no Interior da China, o problema de comunicação benigna estará posto em causa. Isto porque, caso as funções nucleares que podem realmente satisfazer as necessidades estejam reservadas às entidades funcionais, os centros de prestação de serviços ao público limitar-se-ão a ser uma sala de expediente à qual não cabe dar resposta a quaisquer pedidos

propriamente ditos. No sentido de evitar essa situação, será necessário escolher racionalmente as entidades públicas funcionais que devam aderir aos centros, distribuindo-lhes adequadas competências funcionais e tratando as relações entre o centro e as entidades funcionais de modo satisfatório. Os centros de prestação de serviços ao público só podem manter uma boa comunicação com o público, quando as relações entre esses centros e as entidades funcionais forem endireitadas.

4. A questão da legalidade dos centros de prestação de serviços ao público: Independentemente da designação a adoptar, os centros de prestação de serviços ao público devem funcionar em conformidade com o quadro legal e a sua subsistência e desenvolvimento não podem ser determinados por uma ou várias pessoas. Torna-se, assim, necessário esclarecer em termos legais, antes de tudo, o seu estatuto, funções e o modo de funcionamento. A criação desses centros de prestação de serviços ao público pressupõe a definição de uma entidade que os tutela, ou seja, o seu posicionamento na Administração, ou qual a entidade sua superiora. Em seguida, optar-se-á pelo conteúdo funcional de acordo com os alvos definidos para a sua criação, estabelecendo-se, em último lugar, o seu modo de funcionamento, evitando assim os problemas surgidos no Interior da China devidos à falta de legalidade dos centros de serviços administrativos.