

Promoção da capacidade do Governo da RAEM na execução das políticas*

*Yin Yifen***

O novo Governo da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) adoptou o princípio de governação que se expressa no slogan “continuação e inovação, para criarmos harmonia social”, dedicando-se ao fomento da diversificação adequada da economia, à elevação da qualidade de vida da população e à inovação do sistema de governação, com vista a criar uma nova região administrativa especial mais rica, mais estável e mais harmoniosa. No Relatório das Linhas de Acção Governativa publicado em Março de 2010, o Governo da RAEM apresentou como linha orientadora para a acção governativa do corrente ano e dos anos subsequentes o “desenvolvimento concertado e progresso harmonioso”, o que mereceu amplo reconhecimento da comunidade e da população. No entanto, como referem os comentários da imprensa, independentemente das bonitas descrições constantes do projecto de governação, o mais relevante é a concretização sucessiva das respectivas medidas por parte do Governo.

A isto está ligado um problema relativamente à “capacidade de execução de políticas”, ou à “capacidade de execução do Governo”. Durante a primeira década após o retorno de Macau à Pátria, a falta de concretização de muitas ideias da governação apresentadas constituiu um dos principais problemas que embaraçaram o Governo da RAEM. De facto, boa parte dos residentes não está interessada nos assuntos constantes dos relatórios das linhas de acções governativas, essencialmente porque a experiência lhes demonstra que muitas das pretensões e visões de políticas apresentadas nos mesmos relatórios não são susceptíveis de ser concretizadas e implementadas. Recentemente, o “caso da lista provisória de atribuição da dotação do Regime de Poupança Central” que excluiu os residentes de terceira idade que não tenham registos de saída do território da lista de beneficiários do regime de previdência central, ocorrido no âmbito da implementação do “regime de segurança social de dois níveis”, reflecte,

* Este artigo foi apresentado na conferência Académica sobre “Promover a capacidade de Governança” 2010 de 2 de Julho.

** Professor associado convidado do Centro para a Investigação de Políticas Sociais, Económicas e Públicas do Instituto Politécnico de Macau.

mais uma vez, um problema intrínseco do Governo da RAEM que urge resolver, promovendo a sua capacidade de execução.

I. Levantamento da questão: o “caso da lista provisória de atribuição da dotação do Regime de Poupança Central” reflecte o nível baixo da capacidade de execução do Governo

O “Regime de segurança social de dois níveis” é um sistema singular de Macau apresentado pelo Governo da RAEM para responder às solicitações da comunidade, depois de revisto o sistema preexistente e tomando como referência as experiências recolhidas do Exterior. Este sistema disponibiliza aos residentes de Macau segurança de dois níveis — segurança social e pensão de velhice — cabendo ao Fundo de Segurança Social a segurança básica e a um fundo de previdência central não-obrigatória uma segurança mais abrangente. Muito embora este sistema de dois níveis se sujeite ainda a discussão nos aspectos da manutenção de igual montante de contribuição para residentes com rendimentos bem desiguais e da falta de clareza das responsabilidades dos empregadores quanto à contribuição para um fundo de previdência central do 2.º nível, a sua ideia fundamental — o alargamento da cobertura do regime de segurança social e a promoção da qualidade do mesmo — é bem aceita pela comunidade. Um outro aspecto que é bem vindo pela população é o que o Chefe do Executivo, Fernando Chui Sai On, prometeu durante a sua campanha eleitoral, sobre a inclusão no regime de segurança social preexistente dos idosos que não beneficiam de pensão de velhice, nem de assistência social. Com efeito, a taxa de cobertura de pensão de velhice tem sido inferior a 40%, constituindo um obstáculo para o desenvolvimento da segurança social e da velhice em Macau.

O regime de segurança social de dois níveis tem chamado muito à atenção da comunidade, a partir de Novembro de 2007, altura em que se tornou público o seu texto para consulta. A realização da concepção do regime de segurança social de dois níveis também constitui um suporte relevante para que os residentes de Macau tenham confiança em permanecer no território. Nesta região da Ásia Oriental onde se aplicam geralmente medidas sociais de modalidade suplementar, uma cobertura mais abrangente do regime de segurança social de dois níveis e a posição do Governo como pioneiro responsável, disponibiliza aos residentes de

Macau um sistema de assistência social melhor do que o de Hong Kong. No entanto, no momento em que a população de Macau celebrava os benefícios de que goza em virtude da sua qualidade de residente de Macau, os lapsos na qualificação de beneficiários criam situações embaraçosas para as autoridades, uma vez que os residentes de terceira idade que moram há décadas em Macau não foram considerados aptos para a atribuição do respectivo direito e assim não se encontravam contemplados na lista de beneficiários de previdência central, na sequência de terem sido identificados como pessoas não residentes permanentes de em Macau, em virtude da inexistência de registos de entrada e saída das fronteiras do território. Este erro surge aparentemente em virtude da comunicação insuficiente entre os respectivos serviços da Administração da RAEM, mas o que está subjacente é o problema do baixo nível da capacidade da execução de medidas no seio do Governo da RAEM.

II. A execução das medidas — uma componente que deve estar sempre presente

Nos países ocidentais, a execução de políticas era uma componente sempre ignorada, pois, quer académicos, quer políticos dedicavam-se à elaboração de políticas, no sentido de harmonizar os interesses em jogo e promover o desenvolvimento económico ou a estabilização da sociedade, sem terem em consideração os assuntos referentes à execução das mesmas. Até à década 70 do século XX, foi detectado progressivamente que a discrepância entre os resultados conseguidos e os pretendidos não foi devida às próprias políticas adoptadas, mas sim à distorção, omissão ou desvio no decurso da execução das mesmas. Assim, a partir daí, no seio dos académicos da administração pública dos países ocidentais, surgiu um “movimento de execução” que focava os estudos sobre a execução de políticas. Com efeito, a matéria sobre a execução está vulgarmente atendida.

Os estudos referentes à execução de políticas públicas que identificam as razões por que as políticas não estão bem executadas apontam essencialmente para os seguintes quatro aspectos:

- Em primeiro lugar, a própria definição de política não está feita rigorosamente de acordo com os critérios científicos, nem cumpre as regras democráticas e tão-pouco satisfaz as exigências da fundamentação científica e da integração de interesses, pelo que conduz ao aparecimento de erros ao longo da execução das mesmas po-

líticas, em virtude de violar regras da evolução natural das coisas e de não ser compatível com a realidade, suscitando disputas de interesses entre os intervenientes. Assim, o processo de execução de políticas fica inundado de regateios de interesses entre os intervenientes;

- Em segundo, a falta de clareza na identificação do sujeito responsável pela execução, devido à má distribuição e sobreposição de competências, ou ao conflito de interesses entre os diferentes serviços;
- Em terceiro, a submissão ao controlo excessivo de serviços competentes ou à atribuição insuficiente de poderes e iniciativas para a execução de políticas;
- Em último lugar, como a resolução das problemas que surgem no âmbito da execução carece da colaboração de associações, as relações entre o Governo, as associações e o terceiro sector condicionam directamente os resultados e a eficácia da execução.

As matérias atrás referidas podem servir de enquadramento básico para a análise da execução de políticas em Macau. Antes de mais nada, a definição de políticas com critério científico e em conformidade das regras democráticas fica ainda numa fase relativamente rudimentar; no entanto, a definição de políticas segundo o referido modo é o alicerce da promoção da capacidade de execução do Governo. Em segundo lugar, muito embora o Governo tenha prestado atenção à cooperação inter-serviços a partir do retorno de Macau à Pátria, no sentido de ter criado várias equipas inter-serviços, os fenómenos de “governo fragmentado” e “governo departamentalizado” subsistem em certa medida. Em terceiro lugar, o sistema administrativo do Governo da RAEM é burocrático e hierarquizado, em que as subunidades têm que prestar conta, de forma sucessiva, a unidades de que hierarquicamente dependem. Em face da vigilância excessiva das unidades hierarquicamente superiores, a iniciativa e motivação das subunidades estão condicionadas. Em último lugar, se bem que já estejam criadas boas relações cooperativas entre o Governo da RAEM e as associações, é ainda necessário fazer investigações para as tornar melhores colaboradoras do Governo. Neste sentido, para uma plena promoção da capacidade de execução de políticas, podem ser tomados em consideração os seguintes quatro aspectos para formular estratégias correspondentes.

III. O rumo da definição de políticas com critério científico e em conformidade com regras democráticas

Dos traços da evolução da ciência das políticas, pode verificar-se que uma bissecção rígida de políticas em “execução e decisão” é provada inviável, uma vez que na prática das políticas públicas, a definição e a execução das mesmas são interdependentes e indivisíveis. De facto, é preciso tomar medidas no decurso da execução e decidir em função das situações reais, por parte das subunidades responsáveis pela execução. Assim, ao executar as normas jurídicas e políticas pré-definidas, a respectiva subunidade encarregada da execução deve também tomar medidas com critério científico. Neste sentido, a decisão com critério científico não é apenas uma missão a concretizar no âmbito do Governo da RAEM, mas também uma tarefa a cumprir por todos os serviços da Administração, pois todas e quaisquer normas jurídicas ou políticas preestabelecidas são estáticas, enquanto as actividades administrativas conferem um certo poder discricionário a serviços responsáveis pela execução para fazerem face a solicitações complexas e variáveis da comunidade. Nesta linha de pensamento, para melhor executar das políticas, todos os serviços responsáveis pela execução só podem tomar decisão depois de terem obtido fundamentação de especialistas, discutido colectivamente e ouvido a população. Neste aspecto, estamos contentes com o que o terceiro Governo da RAEM revelou, o respeito pela “decisão com critério científico” e “governo transparente”, o que criará uma oportunidade singular na história, para a promoção, no âmbito do Governo, da definição de políticas com critério científico e em conformidade com as regras democráticas, bem como boas condições básicas para a elevação da capacidade de execução.

Em concreto, a maior democratização na definição das políticas no âmbito do Governo da RAEM depende essencialmente da optimização das relações entre os órgãos legislativo e o executivo, bem como do aperfeiçoamento do sistema de consulta de políticas. Relativamente à optimização das relações entre o órgão legislativo e o executivo, é necessário intensificar a comunicação e colaboração entre os mesmos e melhorar a articulação entre um e outro. Trata-se de uma contradição da maior relevância e de um ponto fulcral nas relações entre eles que urge aperfeiçoar. Quanto à articulação entre a Assembleia Legislativa e o órgão executivo, embora se destaque a predominância do Chefe do Executivo, ela expressa-se na harmonização mútua entre a Assembleia Legislativa e o órgão executivo. Isto é, por um lado, a articulação pressupõe a predomi-

nância do Chefe do Executivo; por outro, é de procurar uma colaboração e comunicação de duplo sentido entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo, mas não uma adaptação unilateral da Assembleia Legislativa perante o órgão executivo. Exige-se assim, que a Assembleia Legislativa e o órgão executivo sejam responsáveis perante a população, tomando em consideração essencialmente os interesses públicos, procurando uma complementaridade das vantagens das duas entidades, maximizando as suas capacidades, com base numa mútua compreensão e mútua confiança. Estas relações podem ser uma colaboração entre recursos e poderes desiguais, mas nunca pode ser uma colaboração de índole dependente, pois pretende-se um diálogo em pé de igualdade entre ambas as partes. Em prol do aperfeiçoamento das relações de colaboração, a Assembleia Legislativa não pode abandonar as suas próprias funções de fiscalização e controlo. Na realidade, estas mesmas funções, quando forem correctamente processadas, podem, ao invés, intensificar as relações cooperativas entre o Governo e a Assembleia Legislativa. É de estimular a Assembleia Legislativa a alargar adequada e legalmente as suas competências consagradas na Lei Básica empregando, na medida do possível, os poderes conferidos pela Lei Básica, desenvolvendo plenamente as suas funções de fiscalização em relação ao Governo, no sentido de fazer o Governo da RAEM assumir as suas responsabilidades públicas e de o tornar incorrupto.

Em seguida, torna-se necessário aperfeiçoar o sistema de consulta, evitando o formalismo das consultas ao público. Nas acções de consulta, não só se deve evitar a falta de adopção de opiniões públicas, mas também a adopção das mesmas sem ponderação, evitando cair na cilada de que “as políticas do Governo igualam às opiniões recolhidas nas consultas”. Pois, as opiniões obtidas não equivalem a *output* de políticas do Governo, sendo indispensável uma análise prudente das mesmas opiniões recolhidas feita pelo Governo para que possa tomar decisão. É necessário definir novos institutos e políticas ao longo do processo da comunicação e interacção entre o Governo e o público, no sentido de assegurar que as medidas sejam feitas com critério científico e em conformidade com as regras democráticas.

O Governo da RAEM pode lançar mão da diferenciação das funções de consulta, focando a formação de consultas a peritos e ao público. Por um lado, pode aperfeiçoar os organismos de consulta no sentido da sua especialização, procedendo-se à reforma dos mesmos à volta do profissio-

nalismo, elevando o nível de especialização dos mesmos. Por outro lado, pode criar um organismo que centralize a administração das acções de consulta ao público, regulando a forma de processamento das opiniões públicas recolhidas, no sentido de tornar as consultas ao público mais transparentes.

Neste processo, o problema mais premente é o posicionamento dos órgãos de consulta. Parece ser pouco realista esperar que estes órgãos, enquanto organizações consultivas institucionais, sejam impregnadas de forças sociais e assim se tornem órgãos que expressem interesses sociais pluralistas. Se for necessário fazer uma opção pelo posicionamento destes órgãos consultivos entre o valor do profissionalismo e o valor democrático, julgamos que o profissionalismo deve ser um rumo mais viável do desenvolvimento dos mesmos. Neste sentido, é susceptível de eliminar as funções representativas sociais que os mesmos têm desempenhado até ao momento, fazendo com que o valor do profissionalismo passe a ser o valor essencial, até único, dos mesmos, tomando como critério fundamental para a selecção dos seus membros o nível de profissionalismo, empenhando-se na realização da definição de políticas públicas com critério científico.

Entretanto, é de criar um órgão que centralize a organização e gestão das acções de consulta ao público, ao qual compete a concretização da definição democrática de políticas com critério científico. Este órgão tem um estatuto diferente do dos actuais órgãos dependentes dos serviços da Administração, podendo ser relativamente afastado dos órgãos administrativos e sendo susceptível de ser dotado de natureza de instituto público, tal como o Sector de Tratamento Comunitário de Singapura, que é um órgão independente que liga o Governo e a comunidade, tendo um estatuto diferente dos órgãos consultivos existentes. Como ele não está subordinado ao Governo, pode melhor concretizar as suas funções de intermediação entre o Governo e a comunidade, fazendo de ponte que liga ambas as partes.

No que respeita à melhor aplicação do critério científico na definição de políticas públicas, é necessário fazer depender a tomada de decisões das regras de institucionalização e equacionamento, e não simplesmente conforme preferências subjectivas e juízos pessoais. A tomada de decisão com critério científico não se limita a uma concepção, mas sim precisa de uma protecção institucional efectiva. Face às realidades actuais de Macau,

a concretização da tomada de decisão com critério científico expressa-se essencialmente na criação e aperfeiçoamento do sistema de consulta de peritos, que está condicionado à constituição de acervos de pensamento no âmbito do Governo, estabelecimentos do ensino superior e da sociedade civil. O novo Governo prometeu criar um acervo de pensamento no seu seio, afirmando o reforço do pessoal de investigação a tempo inteiro para corrigir os defeitos provenientes da insuficiência de investigadores existentes. Assim, um dos aspectos importantes na formação do regime consultivo de peritos no âmbito do Governo da RAEM é a integração dos acervos actualmente existentes, mantendo a cooperação íntima entre os acervos do Governo e os da sociedade civil e dos estabelecimentos de ensino superior.

Antes de tudo, o Governo pode considerar criar uma figura de investigador a tempo parcial no seio do acervo do Governo. Nos territórios circunvizinhos, os órgãos de investigação do Governo estão dotados de pessoal de investigação a tempo parcial, para além de pessoal a tempo inteiro, para que o Governo possa fazer consultas junto do mesmo. A título exemplificativo, a *Central Policy Unit de Hong Kong* dispõe de 60 investigadores a tempo parcial que formam uma equipa de consulta de peritos relativamente grande. Nas consultas do tipo de peritos, o que deve ser tido em conta é a necessidade de optar por opiniões e sugestões dadas por um conjunto de peritos com perspectivação multilateral e interdisciplinar, escolhidos em função da área de políticas a que dizem respeito, evitando que as políticas sejam limitadas pela visão de uma só disciplina ou de um só perito. Torna-se necessária também a aplicação de metodologias modernas para a tomada de decisões, tais como o *brain-storming*, fazendo com que os peritos possam trocar as suas opiniões e interagir entre si, sem se identificarem, no sentido de encontrar, na medida do possível, uma opinião integrada e plenamente ponderada.

Em segundo lugar, é preciso implementar e normalizar o regime de contrato para a consulta de políticas do Governo. Como o Governo da RAEM está a enfrentar grande número de tarefas de estudos, nas áreas do desenvolvimento económico, vida da população e até nas áreas de administração pública e cooperação regional, tarefas que não são susceptíveis de cumprir apenas com os investigadores dos acervos do Governo, torna-se necessário a abertura de concursos públicos para que uma parte destes temas seja concedida a equipas de estudos competentes. Assim, é indispensável uma revisão e aperfeiçoamento do regime de empreitada em

vigor, reforçando o acompanhamento e avaliação sobre os estudos, com vista a assegurar a qualidade dos relatórios.

Em último lugar, é necessário identificar que matérias se sujeitam à realização dos simpósios dos peritos, quais as de colóquios de fundamentação com participação de peritos e quais as que se sujeitam a audiências. Se bem que as funções de consulta variem em função da forma de consulta, esta deve ser determinada segundo a natureza das matérias e regulamentada no plano do direito. “Regra geral, os colóquios de fundamentação destinam-se à apresentação de provas por peritos e os seus resultados reflectem opiniões técnico-profissionais dos mesmos, predominando a aplicação de conhecimentos científicos; as audiências são caracterizadas pela participação e apresentação de opiniões de muitas partes e os seus resultados reflectem os apelos dos grupos de diferentes interesses, estando a relevância destes apelos dependente do número dos grupos que a eles aderem, predominando assim a democratização”¹.

IV. Esclarecer as relações entre os serviços com vista a promover a cooperação entre si

Como a reforma funcional é uma matéria relevante na reforma da administração pública em curso no âmbito do Governo da RAEM, deve proceder-se ao aperfeiçoamento da distribuição das funções, reforçando a coordenação entre serviços, adoptando medidas eficazes para eliminar os fenómenos de sobreposição das funções e falta de harmonização inter-serviços, optimizando as atribuições do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais, o que é um ponto fulcral para a reforma da administração pública no âmbito do Governo da RAEM.

Devido à sucessão da organização orgânica da Administração, a sobreposição de atribuições entre alguns serviços públicos tem mantido, pondo em causa a eficiência e a qualidade da prestação de serviços públicos, constituindo um aspecto difícil para a inovação da mesma prestação no seio do Governo da RAEM. Embora tenha sido promovido o serviço

¹ Zhang Yingchun e Li Guoqi, «Aplicação do instituto de consulta junto de peritos na tomada de decisão no âmbito do Governo — Problemas e Resoluções», in «Tribuna do pessoal do quadro partidário e administrativo chinês», Ano de 2009, Vol. VI, páginas 30 e 31.

“*One Stop*”, intensificada a comunicação entre os serviços e elevada a eficiência da prestação de serviços públicos, não foram efectivamente resolvidos os problemas do cruzamento e sobreposição de atribuições. Assim, o rumo da reforma a adoptar deve ser a redistribuição de competências, ajustando as atribuições existentes entre diferentes serviços, realizando-se uma “plena inovação estrutural e funcional” na estruturação administrativa.

A par disso, é de reconhecer que subsiste em Macau, de certo modo, o “departamentalismo” ou “fragmentalismo”. Existindo interesses próprios de certos serviços, o “departamentalismo” subsiste, em maior ou menor grau, em qualquer país ou território. Assim, os residentes de muitos países ou territórios não enfrentam um Governo como uma unidade, mas sim um governo departamentalizado ou fragmentado.

Em Macau, o “departamentalismo” é popularmente conhecido por “fragmentalismo”. Existem serviços públicos de várias naturezas na Administração Pública de Macau, identificados por serviços autónomos, equipas de trabalho, entre outros, sendo a sua tipicidade muito complexa. A definição segundo atributos destes órgãos tem por base razões históricas, e base legal expressa. De certo modo, essa definição é favorável para o Governo controlar os custos e dimensão dos serviços. No entanto, é muito provável que a excessiva minúcia nessa definição determine a existência de um embaraço natural entre serviços de naturezas diferentes. Ao que acresce a diversidade de formas de contratação ou recrutamento de pessoal, criando-se assim a falta de uniformidade de direitos entre o pessoal de diversos órgãos, o que gera concorrências entre esses mesmos órgãos.

A criação de grupos de trabalho inter-serviços é uma solução apresentada pelo Governo da RAEM em face das necessidades de concretização de missões a cargo de mais de um serviço, com vista a coordenar as acções de diversos serviços públicos. Porém, em virtude dos grupos de trabalho inter-serviços não terem poderes efectivos de coordenação e em resultado de as suas decisões não serem vinculativas, a sua eficácia na promoção da colaboração inter-serviços é duvidosa. Em matéria de colaboração inter-serviços, ao implementar “unidade do governo” e “sinergia do governo” nos países ocidentais, a prática mais na moda é criar um serviço dotado de competências efectivas de coordenação, para além da intensificação da comunicação no sentido de criar mútua confiança. Na Administração Pública de Macau, até ao momento, os grupos de trabalho

podem, de facto, reforçar e promover a comunicação entre os serviços em causa, mas, a longo prazo, é necessário empenhar-se na formação de entendimento e confiança mútua entre os mesmos. Neste processo, torna-se indispensável a constituição de um sistema de gestão justo e racional aplicável ao pessoal de todos os serviços, bem como a redução ou eliminação do departamentalismo.

V. Promoção da “descentralização adequada”

É de reconhecer que a administração pública de Macau é ainda um sistema burocrático e hierarquizado que deposita confiança no procedimento e controlo. Como é de saber, o sistema burocrático foi a incidência do movimento mundial da reforma administrativa que decorreu no último século, movimento em que os governos de todos os países procederam à crítica e aperfeiçoamento da sua rigidez, à forte centralização de poderes e à actuação em cumprimento das regras preestabelecidas. Assim, foram introduzidas no sistema concepções de “descentralização”, promovendo a “orientação por resultados”, com vista a libertar a potência dos serviços para que as subunidades hierárquicas pudessem responder às necessidades sociais de modo célere, dispensando reportagens sucessivas e hierárquicas prévias.

Ao longo dos dez anos decorridos após a transferência da soberania, na “gaiola racional” inundada de legislação, as acções do Governo da RAEM foram lentas e pouca eficientes. Relativamente a este aspecto, há um comentário que refere que a eficiência da Administração de Macau é a mais baixa de entre os quatro territórios dos dois lados do Estreito, em virtude da sucessão do sistema burocrático português preexistente, que a reforma administrativa implementada a partir do retorno de Macau à Pátria só deu muita parra e pouca uva e nas acções da área da administração e justiça não se registou nenhum avanço. No entanto, é de sublinhar que nos dez anos após a transferência da soberania, a reforma administrativa na RAEM nunca mexeu no sistema burocrático preexistente. Este facto determinou que a reforma no contexto da “gaiola racional” do sistema burocrático, nunca é fácil e torna difícil as rupturas fundamentais. Na RAEM, onde está na moda a “administração em cumprimento da lei”, a reforma deve ser efectuada, em cada etapa, nos termos da lei. Assim, como muitas das concepções da reforma se encontram fora da “gaiola”, a reforma administrativa movimentou-se com muita dificuldade.

Na era da globalização, a manutenção do sistema tradicional de governo burocrático não será compatível com o posicionamento de Macau adoptado enquanto cidade internacional ou mundial. Neste sentido, o Governo da RAEM pode considerar tomar como referência a prática da reforma de administração pública na moda a nível internacional, mudando o pensamento, quebrando as regras legais existentes, no sentido de introduzir a concepção de “descentralização”, delegando pelo menos os poderes referentes aos assuntos de mero expediente ou rotineiros às subunidades, libertando as potências das mesmas. É necessário que se esclareça as relações de responsabilização, aperfeiçoando o mecanismo existente de delegação, dando especial atenção a incrementar as competências dos dirigentes a nível da direcção dos serviços, para que o chefe do executivo e os secretários possam concentrar a sua atenção no tratamento dos assuntos de maior relevância, e que os dirigentes e chefias possam desenvolver as actividades de gestão pública, promovendo a eficiência da gestão administrativa.

A par disso, é necessário abolir os procedimentos desnecessários e ultrapassados, deixando uma maior margem de autonomia para as subunidades e seu pessoal. No processo do esboço do sistema descentralizado, o elemento de maior relevância é a realização dos princípios da compatibilidade entre “poderes e responsabilidades” e da delegação de poderes com reserva das responsabilidades, no sentido de alterar o fenómeno irracional da falta de correspondência entre poderes e responsabilidades, no sentido de concretizar um governo flexível, para este poder responder atempadamente às necessidades da população e tratar de modo maleável as conflitualidades de imprevisto na comunidade, elevando a eficiência administrativa e executiva.

VI. Optimização das relações parceiras entre o Governo e as associações

Na perspectiva internacional, a elevação da capacidade executiva do governo depende, em larga medida, do estabelecimento de relações colaboradoras entre ele e a comunidade, uma vez que as associações civis podem actuar em função das suas vantagens e recursos, no sentido de darem apoio ao governo nas acções de execução, com vista a realizar os objectivos constantes das linhas de acção governativa. O estabelecimento destas relações explica-se pelas diferenças nos atributos e posse de recursos

entre o governo e as associações, tendo uma natureza de interdependência entre eles, com vista a maximizar as capacidades e exercer as funções de cada um. Estas mesmas relações pedem uma divisão racional do trabalho entre as mesmas, em conformidade com as vantagens de cada um, com vista a uma boa execução da gestão dos assuntos públicos sociais.

Existem na RAEM numerosas associações, que totalizam mais de 3.000. Assim Macau é um dos territórios onde a cultura associativa é bastante desenvolvida e é conhecido pela “sociedade associativa”. Entretanto, o que está nitidamente contraposto à proliferação de associações é o subdesenvolvimento da sociedade civil de Macau; até foi afirmado que em Macau não existe sociedade civil. Uma explicação para este paradoxo é que, em Macau, as relações entre o Governo e as associações são excessivamente íntimas, de modo que as associações não conseguem cumprir as funções inerentes à sociedade civil — a fiscalização e o controlo — sobre o Governo.

Relativamente à execução de políticas, temos que ter em conta se as relações íntimas entre o Governo e as associações contribuem para promover a capacidade de execução do Governo. Na realidade de Macau, as relações íntimas têm as suas funções positivas de suporte, por um lado, pois as políticas do Governo têm ganho apoios efectivos da comunidade; existe, por outro lado, um espaço relativamente grande para as associações se aperfeiçoarem no aspecto da “complementaridade de vantagens e exercício das funções de cada um”. A título exemplificativo, na prestação de serviços de assistência social nos primeiros anos após a transferência da soberania, não houve comunicação e cooperação eficazes entre o Governo e as organizações civis de assistência social. “Por um lado, embora tenha havido comunicação e cooperação, não foram obtidos os resultados pretendidos, pois as vantagens das mesmas organizações civis que consistem em melhor domínio das necessidades dos cidadãos quanto à assistência social e serviços sociais não forem suficiente e eficazmente aproveitadas por parte do Governo, enquanto o financiamento a conceder para as mesmas organizações também não chegou a ser regulamentado. Por outro lado, devido ao grande número de associações civis e organizações civis de assistência social, embora algumas das associações desempenhem funções de coordenação, as mesmas associações e organizações são independentes entre si de modo geral, abastecendo serviços de assistência social para a população com falta de harmonização, o que conduz ao surgimento de fenómenos de duplicação de projectos e conteúdos de serviços de assis-

tência e do de falta de coordenação. Isto impede o aprofundamento das acções de serviços sociais, prejudicando objectivamente a eficácia global das mesmas acções².

Na actualidade, a capacidade das associações de Macau não foi bem desenvolvida nem no aspecto da assunção das responsabilidades sociais, nem no da prestação de serviços sociais. As acções de muitas associações revestem-se de carácter meramente formal, sendo algumas delas apelidadas de associações nominais. Na verdade as actividades das mesmas não se sujeitam à avaliação do desempenho. É de admitir que as potências das associações têm muito espaço para desenvolver nas áreas dos serviços públicos e sociais como segurança social, serviços comunitários e acções sociais. Como muitas associações não são capazes de dar maior apoio ao Governo no âmbito da sua competência profissional, não é possível estabelecer relações complementares fortes e eficazes com o Governo. Para o efeito, o Governo tem que reforçar a regulamentação das associações, normalizando o regime de financiamento, pondo em vigor a avaliação do desempenho sobre as acções associativas, no sentido de assegurar o devido emprego dos recursos da RAEM por parte das associações, prestando serviços públicos de qualidade. Nestes termos, em prol da optimização das relações de parceria com as associações, o Governo da RAEM deve, para além de consolidar as relações íntimas com as mesmas, salientar o estatuto e funções das mesmas na execução de políticas, no sentido de estabelecer uma rede de execução suave entre o Governo e as mesmas associações, prestando atenção à elevação da capacidade das associações no fornecimento dos serviços públicos, tornando-as melhores adjuvantes e apoiantes das acções governativas.

VII. Conclusão

Durante os dez anos após a transferência da soberania, embora o Governo da RAEM tenha apresentado boas ideias e concepções governativas e implementado vigorosamente a reforma da administração pública, os resultados estão longe de poder satisfazer as expectativas da população, o que urge elevar a eficiência e a eficácia administrativa do Governo da

² Wu Chuanqing, «Sistema de assistência social de Macau — Características, deficiências e tendências de evolução», in «Vanguardia Económica», Ano de 1999, Vol. IX, páginas 28 a 30.

RAEM. A elevação da competência executiva e da confiança da população é o alvo essencial da reforma administrativa do Governo da RAEM. É necessário que o novo Governo da RAEM aprofunde a reforma da administração pública com as bases já criadas, implementando inovação institucional e ao mesmo tempo remodelando as ideias da administração pública, com vista a elevar a eficácia administrativa do Governo da RAEM e a aumentar a confiança da população no Governo.

