

# ***Uma análise sobre a viabilidade das experiências práticas do sistema da responsabilização dos altos funcionários de Hong Kong para o aumento da governação de Macau***

*Deng Mujia \**

## **I. Introdução**

O novo Chefe do Executivo da RAEM, Fernando Chui Sai On, apresentou no seu primeiro relatório das Linhas de Acção que iniciou a implementação do “sistema da responsabilização”, a fim de criar uma equipa própria, de modo a otimizar o modo de governação em vigor. Nesta sede, principalmente a partir dos problemas reais que existem, servimo-nos das experiências práticas do sistema da responsabilização dos altos funcionários de Hong Kong para criar uma base da investigação, a esclarecer o valor do objecto das reformas e a apresentar tendências da democratização da administração pública.

## **II. À procura das suas origens: Uma análise sobre a interpretação da teoria do sistema da responsabilização e sobre as condições do seu desenvolvimento institucional**

### **1. Interpretação da teoria do sistema da responsabilização**

O termo “Responsabilização (accountability)”<sup>1</sup> pode remontar ao antigo inglês “acompte” ou “aconte”, que se usava no início do século

---

\* Doutorada em administração pela Universidade Dr. Sun Yat-sen.

<sup>1</sup> No meio académico de Taiwan, muitos estudiosos costumavam traduzir “accountability” por “responsabilização” ou “responsabilidade”; no entanto, após um estudo profundo do sentido original do termo, a autora descobre que esta tradução literal, embora tenha a vantagem de facilitar a compreensão, o termo “responsabilização” inclina-se para uma conotação de sanção e não pode reflectir a perda da outra acepção de “informação”, antes de responder a inquéritos. Entretanto, se se mudar para “responsabilização” o carácter da “responsabilidade”, confunde-se facilmente com outro conceito diferente — responsibility. Após amadurecidas reflexões, a autora acha que o termo deve ser traduzido por “carácter da responsabilização”, como a forma mais apropriada.

XIV, cuja etimologia é a expressão francesa sinónima “comptes à render”, que significa “prestar contas”<sup>2</sup>. Este conceito, que vem do inglês medieval, uma vez passado a outros países não anglo-saxónicos, veio muitas vezes a ser sinónimo de “responsabilidade” ou “dever”, mas de facto “responsabilização” e “responsabilidade” são dois conceitos diferentes. Estritamente falando, a demanda principal do conceito de responsabilização reside em limitar e condicionar a restrição dos funcionários públicos, enquanto o conceito da responsabilidade consiste na liberação de tal poder. Em segundo lugar, a “responsabilização” realça a obediência à autoridade e o conceito de responsabilidade dá grande ênfase aos poderes delegados e à independência. Finalmente, o conceito de “responsabilização” visa frequentemente o objectivo de tentar reduzir o impacto negativo da má gestão do governo, enquanto que o conceito da responsabilidade se traduz na expansão dos aspectos positivos da boa governação<sup>3</sup>.

Ao estudar o sistema da “responsabilização”, em primeiro lugar, é preciso saber o que é a “responsabilização(wenze)”. “wen” é inquirir e investigar. “ze”, em chinês clássico, tem várias acepções, pelo menos 6 significados: 1) É pedir e demandar, 2) inquirir, censurar e condenar, 3) solicitar e exortar, 4) punir e castigar, 5) dever, obrigação e responsabilidade e 6) dívida<sup>4</sup>. Na história da teoria da Administração pública do Ocidente, a “responsabilidade” e a “responsabilização” são partes importantes da pesquisa do valor da Administração Pública. A introdução do conceito da “responsabilidade” na Administração Pública constitui um elo importante incontornável da combinação entre a Administração Pública e a ética. O que deve fazer o governo e qual a responsabilidade dos funcionários da administração pública constituem o importante conteúdo da legitimidade do governo, bem como são o importante conteúdo dos estudos do constitucionalismo. Em resumo, a eficiência, a equidade, a justiça, a democracia e a ordem constituem o sistema de valores da Administração Pública. No entanto, do ponto de vista do desenvolvimento histórico, a pesquisa da Administração Pública mostra 2 valores básicos: um é a

<sup>2</sup> Dubnick, Melvin J. (1998) “*Clarifying Accountability: An Ethical Theory Framework*”, In Charles Sampford, Noel Preston with C-A Bios (Eds.), p. 70.

<sup>3</sup> Dubnick, Melvin J. (1998) “*Clarifying Accountability: An Ethical Theory Framework*”, In Charles Sampford, Noel Preston with C-A Bios (Eds.), pp. 69-70.

<sup>4</sup> Veja-se Wang Chengdong: “*Sobre a responsabilidade do Governo*”, Editora da Universidade das Ciências Políticas e Jurídicas da China, 1.ª edição de Janeiro de 1999, pp. 2-3.

orientação do gerencialismo, que herdando a tradição da administração e economia, dá importância à eficiência, destacando a racionalidade instrumental; outro é a orientação do constitucionalismo, herdando a tradição da administração e economia, dá-se importância à vida popular e justiça social, enfatizando as limitações e o condicionalismo do poder público<sup>5</sup>.

A “responsabilização” é o conceito nuclear de uma governação eficaz e um mecanismo de supervisão da eficiência organizacional. Sendo assim, na teoria da gestão moderna, a “responsabilização” não é apenas uma “responsabilidade”, no seu sentido restrito, não envolve apenas questões normativas tais como o “compromisso da democracia, o acto, a equidade e a justiça da ética, a justiça do processo e a responsabilidade moral”, mas também envolve a fiscalização financeira, a legalidade, a moral política e o bom acto administrativo, etc. Reforçar o mecanismo da “responsabilização” constitui uma importante via para conseguir uma “boa governação”.

Sintetizando as supracitadas comparações do conceito da “responsabilização”, pode saber-se que embora haja diferença entre as classificações de cada uma, basicamente podem ser resumidas às seguintes afinidades:

Primeiro, o objecto da “responsabilização” é os altos cargos públicos do Poder Executivo e não os próprios departamentos, o que coincide com o sistema da responsabilidade dos chefes do Poder Executivo, actualmente adoptado na China;

Segundo, o motivo pelo qual se pede a “responsabilização” é o não cumprimento ou não cumprimento correcto das responsabilidades administrativas;

Terceiro, a “responsabilização” é um mecanismo de vigilância que trata de uma dupla combinação das responsabilizações do mesmo corpo e dos corpos diferentes;

Quarto, o sistema da “responsabilização” é uma parte importante do conteúdo de um governo responsável;

Quinto, o sistema da “responsabilização” é uma parte integrante da política democrática e é o principal produto da democratização e da governação pela lei.

---

<sup>5</sup> Veja-se Wang Lefu e Cai Lihui (edição), “*Ciência da Administração Pública*”, China Renmin University Press, edição 2008, p.18.

Além disso, o sistema da “responsabilização” reveste-se de uma grande importância para a supervisão da lei, do cumprimento racional das responsabilidades e para a construção de um governo limitado, eficiente e responsável.

Como a história do desenvolvimento social e político de Hong Kong e Macau são diferentes, com fundos sociais bem diversos, é preciso ter um conhecimento completo das diferenças do ambiente social dos dois lugares, quando se estudam e comparam as governações dos Chefes do Executivo dos dois lugares, a fim de comparar de maneira objectiva e abrangente as semelhanças e as diferenças entre aquelas duas governações. Aquando do Retorno de Hong Kong, as pessoas apresentaram diversos pontos de vista: houve quem a favor do retorno e do patriotismo, mas também quem estava céptico e desiludido. Seja a nível político, seja a nível social, são relativamente numerosas as pessoas que são pró-britânicas, de modo que a política partidária começou a desenvolver-se. Sendo Hong Kong uma sociedade multifacetada, não é fácil que o governo reúna o consenso, face às vozes e interesses diferentes, o que torna a governação extremamente difícil. Pelo contrário, em Macau, desde o “Acontecimento de 3 de Dezembro” de 1966, as forças patrióticas tornaram-se predominantes na sociedade de Macau, havendo até mesmo alguns moradores que tinham sofrido com a corrupção, com os problemas económicos e com a segurança, esperando a rápida reintegração na pátria. A opinião social de Macau tornou-se monopolar e as “visões alternativas” foram marginalizadas. A nível político, Macau nunca conheceu a política partidária. Portanto, a monopolização da sociedade de Macau deixou o governo enfrentar relativamente poucas vozes da oposição, o que facilitou a governação.

Nos últimos anos, à medida da liberalização dos jogos de Macau, o “visto individual” que permite os residentes do continente visitar Hong Kong e Macau acelera o rápido desenvolvimento da economia, tornando os assuntos públicos cada dia mais complexos. O governo, para se adaptar às mudanças sociais, dá mais atenção e importância à diversificação do papel e das funções do governo. O desenvolvimento tecnológico e a elevação das exigências do público sobre o governo fazem com que o público exija não só melhorar a qualidade da governação, mas também reacções rápidas de um governo responsável. Os funcionários públicos desempenham um papel importante e chave, de modo que a criação de um sistema da responsabilização, com eficácia, resulta de uma necessidade da

situação actual. Durante muito tempo, as opiniões dos círculos sociais criticaram frequentemente o governo, no sentido de ter uma organização rígida, a burocracia, as políticas diferentes de departamentos diferentes, a não definição das responsabilidades, a complexidade e a morosidade das decisões, e a lenta reacção às alterações do ambiente e a falta da eficácia, etc. Tudo isto mostra as expectativas do público no governo para acelerar as reformas. Em particular, perante a actual séria crise financeira global, é preciso fazer reajustes completos nas funções e estruturas do sistema do pessoal do governo, para melhorar o desempenho do governo, de modo que possa ficar de pé firme na comunidade internacional.

## **2. Condições do desenvolvimento do sistema da responsabilização**

O Presidente Hu Jintao, no seu discurso das celebrações do décimo aniversário da RAEM, destacou que o governo da RAEM deve reforçar a sua capacidade de governar, servir as pessoas e criar uma nova situação de desenvolvimento global da sociedade de Macau. O novo Chefe do Executivo da RAEM, Fernando Chui Sai On, no seu primeiro relatório das Linhas de Acção Governativa, revelou que já iniciara a implementação do “sistema da responsabilização dos altos cargos públicos”, a fim de formar a sua própria equipa de trabalho, de modo a otimizar o modo de governação em vigor. Numa palavra, eis a análise das condições para o desenvolvimento do sistema da responsabilização nos seguintes detalhes:

### **1) Contexto Internacional: A tendência das reformas**

“Ao longo dos últimos dez anos, o mundo viveu uma série de mudanças. Os governos têm enfrentado novos desafios, dos quais o mais importante reside na falta de confiança dos cidadãos face ao governo de muitos países. A administração pública, com a condição prévia do cumprimento das suas responsabilidades, precisa de introduzir reajustes e mudanças para coordenar as constantes exigências da democracia, da eficiência e da ética, entre outras questões<sup>6</sup>”. Desde os anos 80 do século XX, as reformas administrativas tornaram-se uma orientação política

---

<sup>6</sup> Veja-se Chen Guoquan e Wang Qin, “A governação segundo a lei e um governo responsável na transformação moderna da economia de mercado”, in “Boletim da Administração Pública”, Abril de 2007, p. 4.

dos governos. Temáticas pertinentes como a reconstrução do governo, o reposicionamento das funções, a simplificação do pessoal e a ênfase dada ao mercado também apontam para um objectivo importante: Criar um governo mais eficaz, mais responsável, menos caro e com um melhor desempenho. Como esta onda do movimento das reformas administrativas exige transformar o governo, dotando-o de um novo pensamento e novo estilo, então forma uma força considerável, de modo a se tornar numa tendência global.

O governo da RAEM não está isento desta tendência, especialmente após o retorno à China. A tradicional equipa dos funcionários públicos torna-se incapaz de se adaptar à transição política e à transformação económica; portanto, deve levar a cabo reformas, cujo âmbito é muito amplo, incluindo a reestruturação da estrutura organizacional, a revisão dos processos administrativos e o desenvolvimento do governo electrónico. No segundo mandato do Chefe do Executivo Edmund Ho Hau Wah, o governo da RAEM fez o projecto da administração pública e propôs a criação de um bom ambiente institucional, de modo a elevar as competências técnicas, o nível de gestão e a consciência do compromisso com as responsabilidades, promover um ambiente incorrupto e utilizar eficientemente os recursos públicos, de acordo com a lei e de uma maneira eficiente. Tentou assim reflectir correctamente a opinião pública, reforçando a capacidade da governação global do governo para prestar serviços de qualidade, promovendo a melhoria da qualidade global da vida e a criação de uma sociedade harmoniosa, estável e progressista, para garantir a bem sucedida prática de “Um país dois sistemas”, “Macau governada pelas suas gentes” e um “Alto grau de autonomia de Macau”. O terceiro Chefe do Executivo, Fernando Chui Sai On, é mais claro ao propor reforçar a capacidade do governo, dotando-o de transparência e incorruptibilidade para construir um governo e uma sociedade incorruptos, e estuda como levar cabalmente a cabo o roteiro das reformas administrativas do governo, como concentrar os recursos humanos e materiais, e os recursos das políticas, para encontrar medidas chave de reformas, e criar uma nova situação da administração pública de Macau.

## **2) Ao encontro dos problemas fundamentais: encontrar semelhanças e diferenças nas reformas**

A reforma organizacional é um problema comum que os países enfrentam no processo de internacionalização; por isso, muitos países

encontram-se na fase de abolição, integração, adjudicação, tolerâncias regimentais, entre outras reformas administrativas. As reformas administrativas na Grã-Bretanha podem remontar ao ano de 1979, período de Margaret Thatcher no poder. Naquele tempo, as reformas administrativas britânicas incluíam três aspectos: Efficiency Scrutiny, Financial Management Initiative e Next Step Program. Em 1991, John Major, o sucessor de Margaret Thatcher, apresentou o programa das reformas “Citizen’s-2-Charter”. O Japão também lançou em 1983 o “Programa das Reformas Administrativas”. A Nova Zelândia, desde 1984, iniciou o “Movimento da Remodelação da Cultura Administrativa”. O Canadá em 1990 publicou o “Livro Branco sobre as reformas dos serviços do governo”. A Alemanha iniciou o “Novo piloto do modelo administrativo”. A França lançou as “Políticas de modernização administrativa”. A Holanda começou a “Institucionalização administrativa”. A Suíça e a Áustria começaram a “New Public Management”. Tudo isto nos permite ver que todos os governos estão activamente empenhados nas reformas administrativas e na reconstrução do governo para aumentar a competitividade nacional.

O aumento da competitividade e o desenvolvimento global baseiam-se no exercício do papel e das funções do governo. O modelo de um governo que faz tudo, sob a tradicional burocracia já não é capaz de satisfazer as necessidades do modelo da “Nova Gestão”. As organizações públicas precisam de construir certo equilíbrio entre as posições e os pontos de vista de interesses diferentes, de modo a servir os interesses públicos. Devem considerar-se guardiães da política democrática, debruçando-se na missão e tarefa nucleares do governo, promover a realização da justiça social e tentar servir o povo como orientação. As necessidades políticas cada vez mais expandidas, o desempenho dos papéis cada dia mais pesados, as expectativas populares das funções do governo cada dia mais crescentes, a falha da utilização de recursos, as austeridades financeiras, esta série interminável de acontecimentos deixa o desempenho das funções governamentais em apuros quanto a respostas passivas. Embora o sector público continue a apresentar políticas cada vez mais numerosas, um grande número dessas políticas não só não conseguiu melhorar a qualidade dos serviços públicos, como até mesmo deu origem a mais problemas sociais, resultando numa crise de falha do governo e da governabilidade. Perante esta crise, a estrutura das instituições públicas já não é capaz de integrar as necessidades inerentes da sociedade, colocando-se perante o desafio da legitimidade e da legalidade da sua dominação.

### **3) As mudanças políticas verificadas em Hong Kong e Macau despertam atenção internacional: Uma peculiar transição política**

Os motivos pelos quais as mudanças políticas verificadas em Hong Kong e Macau despertam atenção internacional reside não só na peculiaridade da sua transição política, como também é um teste em certa medida à capacidade das reformas políticas no âmbito da Constituição da China, em relação a Hong Kong e Macau. Hong Kong e Macau foram transferidos respectivamente para a China em 1997 e em 1999 e as bases do funcionamento do governo da Região Administrativa Especial de Hong Kong e do governo da RAEM encontram-se na “Lei Básica de Hong Kong” e na “Lei Básica de Macau”, sendo “Um país dois sistemas” a sua mais alta orientação e princípio. Por razões históricas, Hong Kong e Macau, foram separados do território da China. Finalmente, através de negociações com a Grã-Bretanha e Portugal, chegaram a um consenso e assinaram a “Declaração Conjunta Sino-Britânica” e a “Declaração Conjunta Sino-Portuguesa”. Com esta base, a China socialista garantiu manter os regimes em vigor durante cinco décadas, o que permite a continuação dos regimes vigentes nos dois Territórios e destaca a independência de “Hong Kong governada pela sua gente” e “Macau governada pela sua gente”.

### **4) Demanda de maior qualidade dos serviços do governo pelo público**

Devido à reestruturação económica em consequência da globalização e da tecnologia da informação, bem como ao facto de as indústrias tradicionais se terem transferido para o Delta do Rio das Pérolas e o interior da China, a competitividade que detinha Macau está perante impactos. O público tem aspirações sociais mais altas do governo, exigindo uma maior qualidade dos serviços públicos. As pessoas de Macau têm vindo a solicitar um reforço das responsabilidades, a exigir dos altos funcionários que assumam responsabilidade pelo sucesso ou pelo fracasso. A responsabilidade do governo em relação aos cidadãos constitui um factor importante da gestão moderna e o governo deve ser altamente responsável pelos seus actos. Ao mesmo tempo, sob a influência das tendências internacionais de um governo responsável e transparente, o governo de Macau viu-se obrigado a garantir um novo sistema da responsabilização para melhorar a responsabilidade dos altos cargos públicos. A ONU, na

sua Declaração do Milénio, apresentou propostas para melhorar a capacidade administrativa do governo e dos altos cargos públicos para se adaptar às exigências dos tempos<sup>7</sup>. Pelos vistos, o reforço das responsabilidades dos altos cargos públicos tornou-se numa tendência mundial. O acelerar crescente da tendência da globalização, as reformas administrativas e os funcionários públicos em voga, faz com que a tradicional hierarquia burocrática já não consiga adaptar-se às rápidas mudanças na sociedade e a uma época de rápido desenvolvimento. O sistema da responsabilização pede responsabilidades pelos actos ilegais e suas consequências. O sistema da responsabilização é uma exigência essencial com a qual um governo moderno reforça e clarifica as responsabilidades, melhora a gestão do governo e constrói um governo responsável; bem ainda, é também uma garantia importante para a promoção da administração de acordo com a lei. Em suma, esta tendência mundial para criar um governo responsável constitui uma pressão concorrencial e um desafio para a implementação do sistema da responsabilização em Macau, obrigando o governo a introduzir reformas no sistema de responsabilidades.

### **5) Demanda crescente do público para uma maior transparência**

Com a abertura do sector dos jogos de Macau, a demanda crescente do público para uma maior transparência cresce constantemente. A drástica evolução da situação socio-económica reforça as exigências sociais de um governo responsável. Por exemplo, o caso da corrupção que envolveu Au Man Long foi um exemplo típico. A criação do sistema da responsabilização permitiu aos decisores políticos solicitar responsabilidades ao público e ao Chefe do Executivo e melhorar a transparência dos cargos de supervisão, no sentido de atender às necessidades da comunidade com a flexibilidade; por exemplo, os que incorrerem em erros graves devem pedir a sua exoneração. O tradicional sistema dos funcionários civis praticava o princípio vitalício. Os altos cargos públicos são funcionários pú-

---

<sup>7</sup> “Os trabalhadores do sector público devem satisfazer as necessidades do público, aumentar o direito à voz e reforçar o sistema da responsabilização. A diferença entre o sector público e outros sectores reside em que aquele é responsável perante o público. Este sistema da responsabilização requer uma gestão eficaz dos limitados recursos; aliás a forma de gerir deve ser sábia, com o foco nos objectivos-chave e em conformidade com os requisitos democráticos.”

blicos, não sendo de nomeação política, como acontece na política partidária das sociedades ocidentais. Enquanto não cometerem graves erros, a não ser em caso de abandono voluntário, podem trabalhar até à reforma; por isso, os altos cargos públicos tinham pouca responsabilidade. Os altos cargos públicos não se responsabilizavam pelos erros das políticas. Mesmo com muito descontentamento popular, os altos cargos públicos não eram exonerados pelos seus erros políticos, o que constituía uma razão muito importante da fraca capacidade da governação.

### **III. Análise dos desafios e motivos na implementação do sistema da responsabilização em Hong Kong**

Num inquérito sobre a competitividade das cidades do Interior, em termos de global poderio económico, vitalidade económica e potencialidade de desenvolvimento<sup>8</sup>, Hong Kong continua a ser a cidade mais competitiva da China, mas a sua competitividade está gradualmente a ser alcançada por outras cidades do Continente. Sem dúvida, a reforma tardia do próprio governo da RAE de Hong Kong nos últimos anos tornou-se consenso geral.

Os problemas que a actual nova situação oferece e que requer solução não são individuais, mas sim complexos e diversos. De um modo geral, Hong Kong tem encontrado os seguintes desafios:

O primeiro reside no poder e na responsabilidade. É preciso que as direcções e os departamentos sejam responsáveis pelas responsabilidades de que estão incumbidas, com maior desempenho das suas funções.

O segundo está em corresponder à opinião pública, isto é, reagir adequadamente aos pedidos do público.

O terceiro é a eficiência, isto é, maximizar os maiores resultados, com base nos recursos financeiros e materiais existentes.

As mudanças verificadas no ambiente interno e externo, a gradual rigidez e a perda da eficiência do sistema dos funcionários civis, a falta de compreensão tácita entre os governantes de alto nível, o desencontro das políticas dos departamentos diferentes, a eficiência tendencialmente

---

<sup>8</sup> Relatório Anual da Sociedade de Pesquisa sobre a Competitividade das Cidades Chinesas, 2009.

baixa, são todas dificuldades que devem ser enfrentadas pelos governantes num esforço de encontrar activamente melhorias e em cooperação com a orientação das reformas a fim de serem estudadas medidas de melhoria correspondentes. O actual sistema, com as suas regras práticas, deve ser objecto de um activo exame, reflexão e análise. Eis os motivos detalhados.

## **1. Crise do sistema administrativo**

Com os reajustes da estrutura administrativa de Hong Kong para criar uma economia de serviços com maior valor acrescentado, o governo tem de enfrentar um ambiente em constante mudança. O governo enquanto procura otimizar estas políticas, tem de enfrentar novos desafios diários. A crise financeira tem produzido impactos sobre os principais titulares dos cargos públicos do governo da Região Administrativa Especial de Hong Kong. A pressão em mostrar serviços é constante, sem qualquer possibilidade de frouxidão. A actual sociedade facilmente cai num sistema que se caracteriza por diversos regimes e múltiplos controlos, de modo a lhe faltarem vitalidade e eficiência, sem poder ter um funcionamento eficaz, nem se adaptar às necessidades do desenvolvimento social. Caso não se façam reformas atempadas e inovações institucionais, não é possível livrar-se do destino de ser objecto das mudanças. Em 2005, ao tomar posse do cargo de Chefe do Executivo de Hong Kong, Donald Tsang fez remodelações da estrutura política, permitindo outra vez que o secretário para a Administração e o secretário para as Finanças tivessem poder de jurisdição sobre os directores, deixando bem claro que estes devem prestar contas a dois secretários, aos quais compete a coordenação e a harmonização das políticas no Policy Committee. No entanto, perante tantos incidentes ocorridos, não houve nenhum funcionário responsável sujeito ao sistema da responsabilização, evidenciando o facto de o sistema colectivo se esquivar das suas responsabilidades perante o público. Perante tantos problemas de segurança alimentar em Hong Kong e incidentes quase diários de negligência médica nos hospitais públicos, o Dr. York Chow Yat-ngok, Director do “Food and Health Bureau” e outros altos funcionários continuaram a ter as mãos atadas.

## **2. Crise de confiança**

O facto de o governo da Região Administrativa Especial de Hong Kong frequentemente ter caído em fraqueza deveu-se à falta de legítimi-

dade da opinião pública; portanto, ficou a tremer, fosse perante a mobilização social fora do regime, fosse perante a posição dos democratas, que ocupavam a minoria parlamentar e representavam a maioria da opinião pública, a maior reacção da opinião pública, o que poderia estar na origem da retirada ou da revisão de políticas. O aumento do sistema da responsabilização poderia constituir um fazer e desfazer do governo que se baseia no poder constitucional, ignorando a opinião pública, o que está na origem das agitações da opinião pública e das queixas populares. Só com a optimização da política de boa utilização do pessoal, em consequência das correcções, é que o Chefe do Executivo pôde realmente exercer a competência constitucional conferida pela "Lei Básica" a fim de reforçar a sua legitimidade da opinião pública. Quando se escolhem os principais responsáveis ou vice-directores, deve dar-se mais atenção à legitimidade da opinião pública relativamente aos candidatos. O Secretário-geral executivo, como ponte entre os funcionários públicos e os altos cargos públicos, vai trabalhar com mais fluidez. O facto de os principais responsáveis poderem ou não formar uma equipa de unidade e de sucesso torna-se uma chave para pôr em prática as ideias e as orientações da governação do Chefe do Executivo.

### **3. Impactos culturais que o retorno ao continente traz; novo pensamento sobre a avaliação do desempenho dos funcionários públicos e o desafio para os funcionários públicos no exercício das suas funções**

Só aceitando os impactos culturais que o retorno ao continente traz é que podem exercer as suas funções com eficácia, o que se torna numa temática que merece atenção. Os funcionários públicos, perante esta grande época, não só devem reflectir como adaptar-se ao nível da acção e da execução; o mais importante é considerar como integrar habilmente o sistema cultural que o retorno ao continente traz, com a cultura local, numa compatibilização harmoniosa. Não basta uma "iniciativa diplomática", acompanhada de temáticas relacionadas com a cultura e a democracia e as organizações dos direitos humanos, para pôr em prática a política de "Hong Kong governada pela sua gente" do governo central. Na verdade, o retorno ao continente causa, inevitavelmente, certo impacto sobre a cultura local; no entanto, os funcionários públicos bem podiam servir-se devidamente destas circunstâncias para talvez melhorar e elevar

a qualidade e a quantidade das tradicionais medidas administrativas sob a influência da cultura local, de modo a cumprir com maior eficácia os seus deveres. Numa palavra, a cultura local poderá ou não sobreviver com esta tendência e manter a sua pureza; tudo depende, em grande medida, como regular a sua mentalidade quando lidam com os complexos serviços públicos, em função das circunstâncias. Finalmente, a onda do retorno ao continente também pode modificar os critérios de avaliação e fiscalização sobre a eficácia dos funcionários públicos, diferentes dos do passado.

#### 4. Desafios enfrentados pela liderança administrativa

O ponto de partida básico e a finalidade legislativa com que se determinava o sistema político de Hong Kong nessa altura residia em garantir a prosperidade e a estabilidade a longo prazo, após o retorno de Hong Kong. Com base nesta consideração, Região Administrativa Especial de Hong Kong optou por um regime político estável que é a “liderança administrativa”, porque se trata de um sistema que corresponde à situação real em Hong Kong e que favorece a estabilidade e a prosperidade a longo prazo de Hong Kong. No entanto, como o poder executivo e o legislativo resultam de dois processos totalmente diferentes, aliás falta a cooperação da política partidária, o que está na ausência da conexão entre o executivo e o legislativo. Este, a fim de mostrar a sua autoridade e ganhar o apoio da vontade popular, opta pela oposição as políticas do governo. A Assembleia Legislativa apenas conta com partidos políticos pró-governo, sem um partido no poder, nem um partido político maioritário. Uma vez que nenhum partido pode conduzir políticas, conseqüentemente nenhum se põe totalmente do mesmo lado do governo. Segundo o Chief Executive Election Ordinance, aprovado em 2001, qualquer pessoa com apoio de partido político pode candidatar-se a Chefe do Executivo, com a condição de se desligar do partido a que pertencia e de durante o mandato de Chefe do Executivo não se poder filiar em nenhum partido político. Esta disposição restritiva visava que o Chefe do Executivo mantivesse a sua imparcialidade junto dos partidos políticos e grupos de interesses, mas, na verdade, isto cortou apoio do Chefe do Executivo. Enquanto isso, o governo faz lobby junto dos membros da Assembleia, para conseguir o seu apoio aos projectos do governo, obrigando-se a assumir uma grande quantidade de trabalhos de coordenação, que competia aos partidos políticos, o que reduz a eficiência dos trabalhos do governo.

## IV. Inspiração na experiência prática do sistema da responsabilização em Hong Kong

Nos primeiros cinco anos após o retorno, não havendo nenhuma mudança significativa no seu sistema administrativo, a administração pública continuou com o regime e o modo da era britânica. Em 1 de Julho de 2002, Tung Chee-hwa, o Chefe do Executivo dessa altura, começou a implementar o sistema da responsabilização dos altos cargos públicos. Os directores responsáveis das políticas deixaram de ser promovidos de entre os funcionários públicos e passaram a ser de nomeação política. Os directores tinham de assumir os riscos políticos. Os antigos directores passaram a ser chamados de secretários gerais executivos, mantendo o princípio da promoção dentro da carreira da função pública. Assim as direcções gerais foram completamente remodeladas, dando lugar a 11 novas direcções, o que é chamado de “3 secretários adjuntos e 11 direcções”. Em Julho de 2007 as direcções subiram para 12, o que é chamado de “3 secretários adjuntos e 12 direcções”. As reformas do regime da administração tornaram-se foco do aprofundamento das reformas e dos conflitos sociais, o que se revistiu de um grande significado do sucesso ou fracasso das reformas. Numa palavra, a experiência prática do sistema da responsabilização de Hong Kong pode trazer as seguintes inspirações.

### 1. Mito da qualidade da liderança e da capacidade dos dirigentes administrativos

De acordo com as disposições da “Lei Básica”, o Chefe do Executivo não é apenas o chefe da Região Administrativa Especial, também é o Chefe do Executivo do governo da Região Administrativa Especial. Deve contar com a capacidade de controlo do sistema dos funcionários públicos, especialmente do sistema dos cargos políticos, evitando ser indeciso e não cumpridor do decidido. É necessária uma certa descentralização e delegação dos poderes. Se o Chefe do Executivo ou os principais titulares dos cargos públicos não se familiarizam com este regime e cultura, é fácil entrar em apuros. Tung Chee-hwa, apesar de antes de ser o Chefe do Executivo, ter sido durante 5 anos deputado do Executive Council, não teve o tempo necessário para tomar suficiente conhecimento profundo do funcionamento do governo com apenas uma reunião semanal e consulta aos arquivos entre reuniões. Donald Tsang, apesar da muita experiência de muitos anos como funcionário público, com excelentes capacidades administrativas, está longe de ser completo!

A capacidade de liderança executiva dos dirigentes administrativos pode ser detalhadamente dividida nas seguintes áreas:

1) Capacidade de pensamento abstracto e determinação: capacidade de análise e resolução de problemas, capacidade de decisão, capacidade de comando, coordenação e supervisão e capacidades de resposta.

2) Habilidades de relacionamento: capacidade de motivar as pessoas, de coordenar as relações pessoais.

3) Capacidade técnica, ou seja competência profissional, isto é, conhecimentos e técnicas profissionais com que os líderes administrativos se dedicam à administração.

Assim, a optimização da qualidade e habilidade da liderança executiva consiste em promover a continuidade e a eficácia gerais das reformas administrativas, de modo a promover a criação de um regime administrativo com características de Hong Kong para melhorar a estrutura administrativa do governo, numa divisão razoável de trabalhos a fim de alterar a condução motora interna das acções do governo.

## **2. Dilema da função fiscalizadora administrativa**

A finalidade básica da fiscalização administrativa é assegurar a execução geral, precisa e eficaz do regime organizacional e do trabalho para conseguir realizar os objectivos organizacionais. A fim de realizar tal tarefa, a fiscalização administrativa deve ter as seguintes funções:

Realizar uma investigação completa e detalhada sobre a natureza, o conteúdo, as características, assim como a atitude e os métodos utilizados pelo objecto de fiscalização;

Em conformidade com as leis e os regulamentos pertinentes, servir-se de processos legais para exercer a direcção ou a cooperação das importantes medidas administrativas do objecto de fiscalização;

Em conformidade com os processos legais, aplicar o castigo sobre os actos ilícitos do objecto de fiscalização e corrigir os actos inadequados;

Em conformidade com as leis e os regulamentos pertinentes, premia ou incentivar o empreendedorismo dos trabalhos do objecto de fiscalização.

Um factor importante que dificulta o suficiente desempenho do sistema da responsabilização dos altos cargos públicos é a assimetria de informações entre o governo e o público, e as consequentes operações em caixa-preta. Na verdade, o governo detém a maioria dos recursos da informação, o que dá lugar a uma assimetria de informação muito séria entre o governo e o público, e o mecanismo interno de supervisão no seio do governo não é capaz de superar este fenómeno. No processo de supervisão interna do governo, pouco sabe o público sobre a despromoção, a exoneração ou a desvinculação compulsiva dos funcionários administrativos, o que aumenta a possibilidade de existência de operações em caixa-preta. Em suma, a prática do governo da RAEM de construir um governo de respostas tem de ser aprofundada. O factor activo que surge no processo das reformas no sentido de construir um governo de resposta, mostra que a criação de tal governo é uma escolha prática de promover eficazmente as reformas do governo e o desenvolvimento socio-económico.

O governo da Região Administrativa Especial, ao mesmo tempo que reforça a inspecção e auditoria, administrativa e económica, cria os seus correspondentes órgãos de supervisão social, que alagam e desentopem as vias de supervisão do governo por parte da sociedade, da comunicação social e da opinião pública. E através da optimização do “governo electrónico”, reforça a cooperação entre os departamentos do governo. Os departamentos governamentais devem construir um sistema de informação, sob o mesmo planeamento e padrão unificado, numa conexão compartilhada das informações, sem poder seguir a tradicional prática de bloquear as informações sem limites. Deve prestar à comunidade serviços integrados, mudar verdadeiramente o mecanismo e a forma de funcionamento de todo o governo para melhorar a integração dos serviços do governo e elevar a eficiência e a eficácia dos seus trabalhos.

### **3. Melhoria das áreas dos serviços públicos**

Nos últimos 12 anos, os residentes de Hong Kong testemunharam os impactos do comportamento e dos valores causados pela bem rigorosa supervalorização e poupança dos recursos, após o retorno, verificados no seio da Função Pública, em consequência das reformas do sector público. Hong Kong, nos últimos anos da era colonial, já assistiu às políticas da “Carta de Qualidade” e “Transparência administrativa” do último governador Chris Patten, que mudaram radicalmente as expectativas e as exigências da sociedade nos serviços públicos, e com a cooperação da comunicação social iniciou-se uma fase em que todos os funcionários

públicos enfrentaram o público e a comunicação social. Os dirigentes do governo devem estudar com eficácia a aplicação dos recursos das direcções e departamentos da sua responsabilidade e de acordo com as necessidades reais, definir as prioridades na distribuição dos recursos para assegurar o bom funcionamento do governo, de modo a promover o foco com o melhor ratio custo-benefício, ajustar o papel do governo e promover a participação de todos os funcionários públicos, incentivar a inovação e a coragem em relação às mudanças. De acordo com o princípio construir um governo “Honesto, diligente, pragmático e eficiente”, esforçar-se por melhorar ainda mais as suas funções. Sob uma cooperação mútua, tentar transformar o seu estilo de trabalho, a elevar a eficiência. Ao levar a cabo estes estudos e trabalhos, os principais dirigentes e seus colegas devem reforçar a intercomunicação e conjugar esforços para elevar a eficiência. Um governo de responsabilização, a nível geral, deve realizar uma série de trabalhos importantes, incluindo um forte investimento na educação, reforço da infra-estrutura, promoção da inovação e tecnologia, melhoria do ambiente de negócios, ajuda ao sector empresarial e ao alargamento do mercado, protecção activa do meio ambiente ecológico e fornecimento de boa qualidade de vida. Ao mesmo tempo, reforçar as vantagens dos 4 principais pilares económicos, que são as finanças, a logística, o turismo e a indústria e o comércio de modo a servir a dinâmica do desenvolvimento nacional para acelerar a transformação económica.

#### **4. Qualidade dos futuros recursos humanos como chave do sucesso da transição**

Que indústrias e produtos a desenvolver na Região Administrativa Especial, dependem das escolhas das empresas privadas? O trabalho do governo é proporcionar uma excelente base para tal, que inclua um fácil ambiente de negócios, capitais e recursos humanos, dos quais estes últimos são os mais urgentes a resolver. Para melhorar a qualidade da execução das políticas, os países ocidentais têm feito reformas autónomas de execução das políticas, que levando em suficiente conta todos os efeitos positivos e negativos da separação e união entre a política e a administração e através de arranjos institucionais específicos, tem vindo a evitar muitos problemas que a autonomização da execução das políticas possa trazer. Têm vindo a estudar as relações entre os secretários, emissores das políticas e as direcções, executoras, num tentativa de construir uma nova relação de gestão de duplo sentido, em vez de uma tradicional relação hierárquica. Além disso, eles não têm imposto este modelo dos secre-

tários, emissores das políticas e das direcções, executoras como padrão organizacional obrigatório do governo central, mas tendo plenamente em conta as necessidades práticas dos serviços, têm levado a cabo as reformas com solidez, cuidado, ponderação e segurança; no entanto tal não exclui outros tipos de reformas de autonomização da execução das políticas. Finalmente, levou-se em consideração, de maneira suficiente, as tradições nacionais dos regimes político e administrativo.

## **5. Necessidades e condições sociais para aperfeiçoar o sistema da responsabilização dos altos cargos públicos da RAEM**

Uma sociedade civil madura é uma das condições do sistema da responsabilização dos altos cargos públicos da RAEM. O governo precisa de reforçar a educação cívica para elevar a consciência dos direitos dos cidadãos e do sistema jurídico, fazendo com que o uso dos instrumentos legais faça prevalecer os seus direitos democráticos. Só com os cidadãos de alta qualidade é que se pode criar um governo eficiente e responsável. Por outras palavras, eis os detalhes das necessidades e condições sociais para aperfeiçoar o sistema da responsabilização dos altos cargos públicos da RAEM.

### **1) Pôr em ordem as necessidades e as condições sociais para aperfeiçoar o sistema da responsabilização dos altos cargos públicos da RAEM**

A implementação do sistema da responsabilização dos altos cargos públicos da RAEM é influenciada em grande medida pelas maiores exigências que o público exige dos funcionários públicos. Com o desenvolvimento da sociedade, as demandas e as expectativas do governo por parte dos cidadãos são cada vez maiores, enquanto que a demanda da qualidade e dos resultados dos serviços públicos é crescente, o que faz crescer a consciência dos direitos dos cidadãos. Um dos alicerces da implementação do sistema da responsabilização dos altos cargos públicos da RAEM é a base de um regime democrático, do qual o mais importante é abertura e a transparência do governo. Mas isto vê-se pela abertura e transparência dos actos dos funcionários públicos. Enquanto isso, a abertura e a transparência dos actos dos funcionários públicos constituem uma importante garantia das informações sobre a implementação do sistema da responsa-

bilização. As informações em constante expansão tornam-se num instrumento para apurar a responsabilização.

Se tudo tende a esconder os problemas surgidos, nunca se chega à responsabilização, antes pelo contrário, surgirá um círculo vicioso, que incentiva os actos irresponsáveis dos funcionários. Somente com a abertura e a transparência da administração pública é que se pode colocar os actos dos funcionários sob o sistema da responsabilização perante a inspecção do público, o que contribui para eliminar factores de escusa das responsabilidades com todos os expedientes dilatatórios, de modo a incentivar os actos responsáveis. Só com a transparência é que os cidadãos e os departamentos de supervisão, em função das circunstâncias, podem determinar se as consequências teriam resultado ou não de comportamentos irresponsáveis ou são causadas pelo ambiente externo desfavorável, o que torna possível uma responsabilização bem direccionada aos funcionários faltosos.

## **2) Desenvolvimento do sistema da política democrática**

O sistema da política democrática é a pedra angular, base ou condições do sistema da responsabilização. A ideia da democracia tem sido associada desde o princípio ao conceito da responsabilidade. Por esta razão, tentamos aumentar a responsabilidade e a transparência do comportamento dos funcionários, o que é uma exigência inevitável da democracia. O Chefe de Estado, se quer construir uma governação e uma estabilidade duradoura ou uma sociedade incorrupta, deve procurar a democracia, mas também construir um governo institucionalizado, desenvolver a sociedade civil e o espírito do Estado de Direito. Isto equivale a deixar o público participar no processo da tomada de decisões governamentais, a definir as funções do governo para o sentido de solidez, fortalecimento, regulação económica global, fiscalização dos órgãos e fusão simplificada dos departamentos de gestão profissional a fim de conseguir uma harmonia geral das relações.

## **3) Rumo à reforma administrativa para um desenvolvimento sustentável**

As reformas da administração pública constituem uma importante tendência do desenvolvimento social contemporâneo, com elas se pro-

movendo o desenvolvimento da administração pública e se aperfeiçoando o sistema da responsabilização dos altos cargos públicos. A prática dos valores fundamentais assegura um desenvolvimento sustentável no futuro. Já passaram 11 anos, desde o retorno de Macau à China. Os valores fundamentais da nossa sociedade são um conjunto de valores unidos, orgânicos e dinâmicos. O cerne do problema é como encorajar todos os círculos sociais a reforçar as interações e as comunicações para defender os valores fundamentais da nossa estrutura social. Portanto, a agenda primordial dos valores nucleares é conjugar esforços pela “Construção de uma sociedade”, cujo objectivo reside em construir uma sociedade melhor, mais coesa, governada com mais eficácia, com uma cultura mais rica e uma qualidade de vida melhor, tornando a prática dos valores nucleares mais diversificada e mais enraizada nos diversos círculos sociais.

#### **4) Desenvolver os elementos de responsabilidade e estabelecer um sistema de responsabilidade do governo**

O gestor francês Fayol frisou: “As responsabilidades são produtos derivados do poder; ao mesmo tempo, os resultados naturais e o suplemento necessário do poder. Onde há poder há responsabilidades<sup>9</sup>.” A responsabilidade é uma fronteira com que se restringe o governo. Por um lado, tem o papel de assinalar o poder, com a expressa definição, incluindo a natureza e o âmbito do exercício do poder. Por outro lado, tem um efeito restritivo sobre o governo, isto é, se o governo exceder os limites das suas responsabilidades, estas constituem a base do castigo ao governo<sup>10</sup>. As responsabilidades do governo são os elementos básicos de uma boa governação<sup>11</sup>. Formar os elementos da responsabilidade é o mesmo que formar a consciencialização da responsabilidade do governo e dos seus funcionários, é promover a responsabilização do governo, e estabelecer requisitos claros da responsabilização do governo e dos seus empregados, com a expressa definição do objecto da responsabilidade, com restrição energética,

<sup>9</sup> FAYOL H. “*General and Industrial Management*”. London: Pitman Publishing, Ltd., 1949, p. 20.

<sup>10</sup> Veja-se Chen Guoquan e Wang Qin, “*A governação segundo a lei e um governo responsável na transformação moderna da economia de mercado*”, in “*Boletim da Administração Pública*”, Abril de 2007, p. 4.

<sup>11</sup> Veja-se Yu Keping (edição), “*Globalização: Governação Global*”, Pequim: Editora da Documentação das Ciências Sociais, edição de 2003, p. 11.

supervisão eficaz, reacção atempada e correcção rápida dos erros, entre outras responsabilidades. É o mesmo que promover um sistema operacional transparente do governo, de modo a favorecer uma supervisão e restrição da sociedade e do público ao governo e aos seus funcionários no processo dos resultados do cumprimento das suas responsabilidades para melhorar o sistema de responsabilidade do governo.

## 5) Desenvolver parcerias

Actualmente vive-se o período áureo da RAEM para se integrar no desenvolvimento regional comum. A publicação e a implementação recente do “Plano de Reforma e Desenvolvimento do Delta do Rio das Pérolas” e o “Plano do desenvolvimento global da Montanha” têm evidenciado as vantagens de “Um país dois sistemas” e a sua forte vitalidade. A cooperação entre a RAEM e o Delta do Rio das Pérolas, ao subir ao nível de estratégia nacional, oferece novas oportunidades de desenvolvimento e motivação à RAEM. E esta está disposta a reforçar a iniciativa e o acompanhamento dos vários departamentos na cooperação regional, que vai integrar o poder do governo e as forças da sociedade civil para agarrar as novas oportunidades oferecidas pela cooperação regional e cooperar activamente com o “12.º Plano Quinquenal”.

Estreitam-se os laços económicos entre Cantão, Hong Kong e Macau. O desenvolvimento económico do país tem trazido a Hong Kong e Macau ilimitadas oportunidades de negócios. Desde 2007, Wang Yang, o novo Secretário Provincial de Guangdong do Partido Comunista da China tem repetidamente referido a cooperação entre os três lugares, desde a sua tomada de posse. Os cidadãos e o sector de negócios precisam de entender a importância da “Cooperação entre Cantão, Hong Kong e Macau” e aproveitar a oportunidade para cooperar com o desenvolvimento nacional e explorar oportunidades de negócio, a fim de, sob a influência da globalização, continuarem a manter e aumentar a competitividade de Hong Kong, à escala internacional. O governo deve enfatizar o desenvolvimento dos âmbitos da parceria, mas sem dar ordens. A consulta mútua, a igualdade e a consulta geral têm-se tornado num valor social importante, evidenciando que os actuais serviços governamentais diferem dos tradicionais.

Por serviços tradicionais entende-se um exercício unilateral do poder pelo governo, que reside na prestação de serviços e na manutenção do

poder, enquanto os novos serviços tomam como critérios as relações das parcerias e da cooperação. Uma estrutura paralela leva o governo a optar pela consulta, negociação, explicação e persuasão para conseguir a construção e a realização da dinâmica entre o governo e o mercado, o governo e a sociedade, o governo e as empresas e o governo e os cidadãos, a mobilizar ao máximo as forças sociais, pondo-as em movimentação. Para que os trabalhos possam transmitir eficazmente as ideias políticas, em cooperação com as necessidades de formação dos vários organismos, a criação dos “canais informais de comunicação” torna-se necessária. As unidades de formação e o pessoal da organização das respectivas instituições devem estabelecer canais de comunicação ou parceria, quebrar as limitações hierárquicas e os canais de comunicação de dois sentidos entre as respectivas estruturas hierárquicas, a fim de atingir o objectivo comum das políticas. A criação dos canais informais de comunicação inter-organizacionais pode quebrar barreiras inter-departamentais. A Região Administrativa Especial, na sua futura participação na cooperação regional, deve destacar as principais áreas de cooperação e, gradualmente, expandir as áreas da cooperação, com novos modelos de cooperação, participar no planeamento e coordenação, reforçar a implementação e o acompanhamento, esforçar-se incansavelmente por promover a inovação, fomentar a complementaridade e a vistoria para todos.

## **6. As funções do governo devem ser orientadas para os serviços, com destaque para o “carácter público” e para melhorar a capacidade das respostas**

O governo é uma organização pública da sociedade, cuja finalidade principal é defender e promover o desenvolvimento social ordeiro. As funções do governo devem ser orientadas para os serviços, com destaque para o “carácter público” e para a medida do desenvolvimento contínuo do mercado e contínuo reforço das suas funções; o governo deve ajustar o âmbito das suas funções, situando-as na base dos “serviços públicos”. As funções do governo devem ter critérios básicos para prestação de serviços eficientes e de qualidade, partindo das necessidades do desenvolvimento social, e indo ao encontro das necessidades da esmagadora maioria do objecto dos serviços. Os serviços em destaque devem restringir-se ao “domínio público”, e mostrar o “carácter público” do governo. O governo deve representar verdadeiramente os interesses públicos, elaborar políticas públicas, gerir assuntos públicos, prestar serviços públicos e manter a ordem pública.

Consoante o aprofundamento das reformas do governo, o governo da Região Administrativa Especial, no processo da elaboração das suas políticas de serviços públicos, dedica a sua atenção, por um lado, ao público e aos interesses públicos; por outro lado, dá cada vez mais ênfase à recepção oportuna de comentários, sugestões e críticas da comunidade e do público, em relação aos serviços públicos prestados pelo governo e às mais recentes necessidades do público. Perante isto, o governo precisa de reacções positivas e sensíveis, com respostas satisfatórias, que devem ser de duas vias: o governo, que deve levar a cabo uma ampla campanha de divulgação junto do público, permitindo-lhe tomar conhecimento de mais políticas e informações dos serviços públicos do governo a fim de elevar a capacidade de atendimento; para o público, que deve aumentar gradualmente a consciência e a capacidade de participação na governação, melhorar a sua “capacidade de resposta” aos serviços do governo, caso contrário, dificilmente haverá uma boa reacção do governo. Em suma, o caminho prático para o governo da RAEM construir um governo de respostas, tem de ser aprofundado. O factor positivo da construção de um governo de respostas, surgido no processo das reformas do governo mostra que a construção de tal governo é uma escolha prática de promover com eficácia as reformas do governo e aprofundar o desenvolvimento socio-económico.

## **7. Optimizar os mecanismos de fiscalização do sistema da responsabilização dos altos cargos públicos**

Uma das barreiras que impede o resultado do suficiente desempenho do sistema da responsabilização dos altos cargos públicos é a assimetria de informações entre o governo e o público e a consequente operação em caixa-preta. Em termos genéricos, o governo domina a maioria dos recursos da informação, sendo gritante a assimetria de informações entre o governo e o público, e os mecanismos de fiscalização internos do governo não são capazes de superar este fenómeno; aliás, no processo de supervisão interno do governo, o público tem pouco conhecimento dos processos, causas e outras circunstâncias relevantes de despromoção, exoneração ou afastamento compulsivo dos funcionários administrativos, o que pode dar azo a operações em caixa-preta. Em segundo lugar, o mecanismo de avaliação interna trará, inevitavelmente, preconceitos subjectivos individuais. Apesar de a denúncia do público e a exposição na imprensa se terem tornado em base para a responsabilização dos funcionários admi-

nistrativos, na prática, a apreciação concreta, a avaliação e as operações correspondentes são realizadas dentro do sistema administrativo. Se não houver rigorosos arranjos institucionais, no âmbito das operações internas, os factores subjectivos e mesmo os preconceitos serão inevitáveis, assim dificilmente se garantindo a justiça. A julgar pelas consequências da responsabilização administrativa, a responsabilidade administrativa bem pode encobrir a responsabilidade jurídica e a responsabilidade política. A responsabilização administrativa tem por objectivo principal apurar a responsabilidade administrativa, mas de facto os funcionários ainda podem ter a responsabilidade política, a responsabilidade jurídica e a responsabilidade moral a assumir. Portanto, na prática do sistema da responsabilização administrativa, deverá evitar-se a ocorrência dos seguintes fenómenos: Em primeiro lugar, substituir a responsabilidade penal pela responsabilidade administrativa, despenalizando os culpados; em segundo lugar, substituir a responsabilidade política (exoneração) pela responsabilidade administrativa (sanções administrativas) para reduzir a punição dos responsáveis. Os governantes precisam de resolver o problema da desconexão dos poderes das responsabilidades. Para tal fim, o primeiro elo é estabelecer um forte mecanismo de supervisão e de restrição, de modo a elevar a inovação institucional do poder de execução do governo. Continuar a reforçar a aplicação de uma supervisão e restrição eficazes do governo, evitar desde a raiz o abuso de poderes para melhorar efectivamente o poder de execução do governo.

## **8. Optimizar o sistema da responsabilização dos altos cargos públicos**

Os actos administrativos do governo não só estão sujeitos a vários factores do sistema político interno, como estão mais influenciados pelos factores externos com o reforço da interacção entre o sistema político e o ambiente externo. Por um lado, é preciso levar em conta a situação histórica, social e cultural, e por outro lado, é preciso alargar horizontes, estendendo a visão ao mundo. A administração também ultrapassa as suas fronteiras, em direcção à internacionalização e globalização.

### **1) Reforçar o mecanismo da coordenação**

O governo da Região Administrativa Especial precisa de reforçar o mecanismo da coordenação para garantir institucionalmente a interac-

ção coordenada entre os Secretários e os directores. Em primeiro lugar, no que toca à coordenação da elaboração das políticas públicas, deve reforçar-se a função do Conselho Executivo, tornando-o um verdadeiro “gabinete” do Chefe do Executivo e um importante espaço de tomada de decisões dos altos funcionários do governo.

Face à insuficiência da coordenação durante o processo de decisões políticas pelos altos funcionários do governo, os altos funcionários que fazem a responsabilização devem utilizar suficientemente os vantajosos recursos do Conselho Executivo. Ao elaborar as políticas dos diversos departamentos, reforça-se a comunicação, o princípio de cada cabeça sua sentença, a coordenação das diferenças, o princípio da colegialidade do Conselho Executivo, assim como a cooperação e a cooperação entre os altos funcionários que fazem a responsabilização. Ao mesmo tempo, na promoção das políticas públicas, junto do público, os Secretários e os directores deverão manter as suas ideias e acções coerentes, coordenando-se entre si, numa perfeita sintonia.

## **2) Equilibrar e concertar as relações entre os vários departamentos funcionais**

O sistema da responsabilização, para ser verdadeiramente bem sucedido, deve assimilar sistematicamente, no processo de formulação e elaboração de políticas, opiniões dos principais partidos representados na Assembleia Legislativa. Além disso, é preciso a cooperação com o Parlamento. Ao praticar o sistema da responsabilização dos altos funcionários, devem assimilar-se representantes dos partidos políticos no Parlamento, permitindo que desempenhem um papel activo no processo da decisão política, numa tentativa de equilibrar as relações em geral, ajustar a gestão da permissão da gestão do governo e implementar as orientações de “ajustar, consolidar, completar e melhorar”. Seguir a lei, só desta maneira é que se podem melhorar substancialmente as relações dos poderes Executivo-Legislativo e reduzir a situação de difícil execução das decisões tomadas. A implementação do sistema da responsabilização é obrigar os directores a ter uma liderança forte, com acções concretas. A outra questão reside em aceitar a responsabilização por parte dos cidadãos, aumentando a popularidade do governo e fazendo com que os cidadãos passem de cépticos a confiantes.

## **9. Reforçar os órgãos decisórios do sistema da responsabilização dos altos funcionários**

A qualidade das decisões do governo afecta directamente o nível do desenvolvimento sócio-económico. O governo da Região Administrativa Especial não deve criar especialmente órgãos decisórios o mais importante é aperfeiçoar todos os regimes e os órgãos decisórios. Há, ao mesmo tempo, numerosos órgãos decisórios, órgãos aperfeiçoados de supervisão e mecanismos de participação do povo em geral.

### **1) Reforçar a formulação das políticas públicas do governo, no sentido de melhorar a qualidade do processo decisório governamental**

O governo deve aprofundar os organismos das reformas, fazendo com que os estudos sejam mais abrangentes e aprofundados ao assimilar totalmente as opiniões de todos os círculos, tornando os processos mais rigorosos, cujos detalhes devem ser sujeitos a debates. Primeiro, o governo da Região Administrativa Especial deve sublinhar as necessidades e orientações do desenvolvimento, formular políticas e medidas a longo e médio prazo e completar todos os órgãos decisórios, onde se admitam amplamente especialistas, personalidades e empresários de todos os círculos. Segundo, devem reforçar-se os órgãos decisórios de maneira a convidar especialistas, estudiosos e empresários privados a examinar e rever decisões do governo. Terceiro, devem tornar-se mais rigorosos e claros os processos decisórios. Os estudos, a argumentação e a apreciação devem enquadrar-se nos respectivos processos. Cada detalhe deve ter a suas respectivas normas, destacando-se a integridade em detrimento do quadro institucional para alcançar o carácter público. Mudar a subjectividade e melhorar os índices científicos.

### **2) Estabelecer um sistema eficiente de execução do governo**

Com a condição prévia de reposicionar as funções do governo, criarem-se órgãos de execução necessários para os serviços públicos que precisem de ser prestados pelo governo, pôr em prática as diversas políticas e regulamentos definidos pelos órgãos de decisão, de modo a prestar aos cidadãos e à sociedade serviços eficientes, fáceis e de boa qualidade. A criação dos órgãos de execução pode anexar equipas executoras da lei e empresas públicas com funções de administração, praticando a chamada

“Aplicação da lei”, em vez de os transformar simplesmente em equipas executoras da lei para, desde ângulos mais amplos e profundos, resolver a criação e o funcionamento dos órgãos do governo.

## V. Conclusão

Para a democracia moderna, a legitimidade do governo provém da confiança e do apoio do povo. Devem manter-se altas expectativas no sentido de os novos líderes com o novo modelo de governo poderem trazer nova atmosfera, novas ideias e novas práticas, diferentes do antigo governo, abandonando o antigo pensamento e as suas molduras, baseando toda a governação na opinião pública, como o mais alto princípio da definição e promoção das políticas para os usar como condições necessárias, a fim de poder melhorar-se o mecanismo de vigilância e o sistema de gestão, de modo a elevar-se o desempenho dos resultados da governação, e de aumentar-se o profissionalismo dos Secretários e dos directores.

