

Análise da Eficácia dos Quinze Anos de Reforma Administrativa da RAEM

*Pang Xinxin**

Desde a transferência de soberania de Macau, que o panorama económico e social, no âmbito do Governo da RAEM, tem experimentado grandes mudanças: o desenvolvimento económico surgiu do nada e é bem conhecido em todo o mundo; (O funcionamento da) segurança social melhorou, passando de um estado de pânico de vida da subsistência das pessoas para um estado de bem-estar social avançado de auto suficiência e riqueza; a competitividade regional e internacional, passando de uma cidade fronteiriça, para uma cidade internacional. Escusado será dizer que estas conquistas estão intimamente relacionadas com a reforma eficaz da Administração Pública de Macau após a transferência do Governo da RAEM. Desde a transferência de soberania de Macau em 1999, que o Governo da RAEM dá grande importância à reforma sucessiva e ao desenvolvimento da Administração Pública. O ex-Chefe do Executivo, Edmund Ho, e o actual Chefe do Executivo, Dr. Fernando Chui, no seu discurso anual sobre política fiscal, têm capítulos especiais centrados no princípio da governação, no sistema legal do serviço público, no governo direccionado para os serviços, na gestão de pessoal dos serviços públicos, na integridade de carácter do governo, nas consultas políticas, nas estratégias de reforma nas áreas da tomada de decisão científica e na democratização. É como a reforma da Administração Pública eficaz que ajudou a limpar a “mentalidade antiga” do governo de território português, remodelando o espírito positivo da Administração Pública, minimizando assim, os enormes impactos da RAEM e da crise financeira mundial introduzidos na sociedade de Macau, criando uma nova frente (fase) de desenvolvimento económico e social em Macau. Nos últimos quinze anos, o Governo da RAEM tem realizado gradualmente variadas reformas no sistema da Administração Pública, o que rendeu um progresso tangível e sólido. Para este fim, o resumo sistemático e a avaliação racional da eficácia destes anos tem um significado prático importante e valor político.

* Candidato ao doutoramento em administração pública pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade de Macau, Presidente da Direcção da Associação de Estudo da Administração Pública Inter-Regional de Macau.

I. Reforma do Sistema de Direito Administrativo do Governo da RAEM

1. A reforma da estrutura e as funções do Governo

Durante a administração portuguesa havia questões relativas à dimensão do Governo perante a sociedade, o Governo da RAEM fez as seguintes reformas: i) abolição do sistema de gestão dupla sobreposta à administração central e local e a integração dos problemas de muitas camadas de gestão e funções de duplicação das duas câmaras municipais que originalmente existiam com os órgãos centrais. ii) reformada a reestruturação do quadro macro do Governo, ajustaram-se os sete secretários originais na era do governo de território português para 5, reduzindo assim o tamanho do governo. iii) fusão ou reorganização dos órgãos médios que tinham muitas funções duplicadas para melhorar a eficiência administrativa, por exemplo, reestruturação de polícia do Governo. iv) melhorar a configuração transversal das funções do governo e da estrutura administrativa e resolver o problema da insuficiente supervisão no governo.

2. Reforma do Sistema Jurídico do Serviço Público

Havia muitos problemas e deficiências, mesmo atrasos, no sistema de serviço público durante o governo de território português; por exemplo, o sistema de recrutamento, os requisitos académicos dos líderes e executivos não era rigoroso e o recrutamento era realizado individualmente, por cada serviço público, o que levou à existência da injustiça. A este respeito, as reformas do Governo da RAEM são: i) alteração ou desenvolvimento de uma série de arquivos de suporte legal para conseguir a legalização da administração pública; ii) implementação oficial do sistema de recrutamento central para se livrar de todas as desvantagens do sistema de recrutamento disperso. iii) revisão da graduação no sistema de promoção para garantir que o pessoal dentro ou fora do estabelecido fosse promovido.

3. Reforma do Sistema de Gestão de Pessoal da Administração Pública

Em primeiro lugar, considerando-se que durante a era do governo de território português, as notas de avaliação do sistema de avaliação dos fun-

cionários públicos eram relativamente poucas, os processos de avaliação não eram transparentes, o organismo de avaliação contou com liderança e supervisores, os resultados dos exames não conseguiram diferenciar e não eram incentivos adequados para os funcionários públicos, bem como outras questões para as quais o Governo da RAEM introduziu um novo sistema de avaliação, que fez progressos na avaliação do nível dos padrões em termos de avaliação de programas, procedimentos de avaliação, métodos de avaliação, ou requisitos de classificação dos resultados da avaliação e disposições de relevo dos resultados da avaliação. Em segundo lugar, o sistema de aposentação do fundo de previdência dos funcionários públicos foi implementado, o que quebrou o sistema de tipo tradicional de aposentação implementado durante o governo de território português e também resolveu o delito de duas vias do esquema de aposentação dos funcionários públicos, ajudando a poupar custos administrativos e a reduzir a carga fiscal do governo. Em terceiro lugar, mudou-se o centro de formação dos funcionários públicos, antes da transferência, com foco na direção da popularização do bilíngüismo e na localização do recrutamento, com uma série de ajustes e reformas enfatizando os conhecimentos técnicos a ética profissional, a formação da liderança e a formação de conteúdos.

Ao todo, houve grandes problemas na comunicação e coordenação do governo durante a administração portuguesa: i) devido à falta de comunicação na língua e na divulgação de informação, à comunicação entre os níveis superiores e inferiores do governo de território português, bem como o governo e os cidadãos não foram flexíveis ii) havia falta de mecanismos eficazes de coordenação entre os secretários, como tal, havia sete “mini governos”; iii) por causa da divisão de funções entre os serviços públicos do governo nada era razoável com funções sobrepostas, levando a dificuldades de comunicação e coordenação. Após a reunificação, a coordenação e a comunicação entre o Governo tinha melhorado muito: i) após a localização dos funcionários públicos e o chinês como língua oficial, a comunicação entre os níveis superiores e inferiores do Governo da RAEM com os cidadãos tornou-se flexível; ii) o Governo, como um todo, coordena-se melhor do que no passado; iii) para responder às solicitações públicas ao Governo, criou-se um grupo “one-stop” de coordenação intersectorial, que tem desempenhado um papel importante na comunicação e coordenação da resolução dos problemas práticos das pessoas, como por exemplo, o centro de processamento conjunto de fuga de água em edifícios.

II. Melhoria dos Serviços da Administração Pública

Após a reunificação, o Governo da RAEM levou a cabo uma reforma ousada nas instituições e mecanismos de disposição dos serviços públicos. Estas reformas reais e sólidas foram quase inexpressivas, se não mesmo impensáveis, na era da administração portuguesa.

1. Promover a Carta de Qualidade e Regime de acreditação

O Governo da RAEM, de forma progressiva, promove a Carta de Qualidade, lançado inicialmente com apenas oito serviços públicos criado para ser implementado por todos os 42 serviços públicos prestadores de serviços externos. Ao mesmo tempo, foi introduzido o sistema de acreditação de garantia de serviço, tendo agora 460 itens de serviços externos, 42 serviços públicos passaram a reexaminar e receber aceitação com 64,4% dos programas com promessas de acreditação. Este regime foi introduzido, por um lado, para melhorar a gestão interna do Governo e aumentar a eficiência do trabalho e por outro, para melhorar a qualidade do serviço e melhorar a satisfação do público com o Governo.

2. Desenvolvimento do *e-Government* e dos Serviços *One-Stop*

Para atender às necessidades de desenvolvimento social e de reforma, desde a transferência de soberania, a estratégia progressiva da RAEM tem sido “do mais fácil para o complicado” para promover o desenvolvimento do correio eletrónico, a partir do planeamento global, do desenvolvimento de infraestruturas tecnológicas na gestão da prestação de serviços eletrónicos, etc., através da aplicação de tecnologias eletrónicas para melhorar a eficiência operacional e a qualidade dos serviços da administração pública. Enquanto isso, centrou esforços para construir uma integração intersectorial de “*one-stop*”, através da criação de “Centros de Apoio”, como o “Centro de Serviços do Governo” da zona Norte, e também um “Centro de informação ao Público”, com a função centralizada e interna de monitorização e a capacidade de resposta rápida, em resposta às solicitações da sociedade e em consonância com os objetivos políticos da construção do denominado “Governo Transparente”.

3. Certificação ISO. Resultados Significativos na Gestão Internacional

Desde a criação da RAE Macau, tem havido esforços vigorosos para promover nos setores públicos as características próprias das empresas, a introdução oportuna de ISO e outros padrões internacionais de gestão para melhorar a administração interna do governo e a eficiência do trabalho, a fim de melhorar a qualidade do serviço para desempenhar um papel positivo na promoção do sentido de responsabilidade dos funcionários públicos. Ao mesmo tempo, através do processo de certificação, os padrões de serviço no Governo podem estar em conformidade com as normas internacionais, para atingir os padrões de qualidade reconhecidos internacionalmente, de modo que a ideia de governação de um governo eficaz, na criação de decisões científicas” possa ser implementado de forma mais eficaz. Até ao momento, um total de 11 serviços públicos, dependendo das suas características de acção, estão inscritos nas diferentes certificações internacionais, incluindo: ISO 9001: 2008 de gestão da qualidade, ISO 14001: 2004 na certificação na gestão ambiental, ISO 27001: 2005 informações de certificação de gestão de segurança, ISO 10002: 2004 em satisfação do cliente - tratamento de reclamações nas organizações de certificação, ISO / IEC 17025: 2005 em certificação de laboratório, OHSAS 18000: 2007 em certificação de gestão ocupacional de saúde e segurança.

4. Avaliação da satisfação do público com os serviços públicos

O governo da RAEM tem absorvido as novas ideias sobre satisfação dos clientes do novo movimento da gestão pública contemporânea e implementa progressivamente a avaliação da “satisfação do público”, que desempenha um papel importante para reforçar a pressão no trabalho e motivar os funcionários a melhorar a qualidade dos serviços públicos. Em 2014, fez um inquérito sobre o grau de satisfação dos cidadãos mostra que as pessoas com 30 anos ou mais em Macau, de um modo geral, estão satisfeitas com os serviços públicos prestados pelo Governo desde a transferência, com um pequeno desvio padrão e valor significativamente maior do que a média. O público, especialmente, deu altas classificações ao *hardware* do serviço, tais como “conveniência dos serviços” e “facilitação

dos procedimentos”, mas as classificações na “atitude dos serviços” são relativamente baixas e com maior variação. Esta conclusão, equiparou-se, basicamente, ao que o grupo de pesquisa descobriu nas informações obtidas durante as entrevistas. Dos 34 indivíduos (organizações ou indivíduos) entrevistados, mais de 90% dos entrevistados concordou que o serviço do governo macaense antes da unificação era burocrático, ineficiente, pesado e muito inconveniente. Após a reunificação, os serviços do governo em termos de atitude de serviço de primeira linha, de eficiência do serviço, de transparência do serviço, de instalações, de fluxo de trabalho e de *hardware*, tem manifestado verdadeiras melhorias.

5. Sugestões de Melhoramento. Reclamações e Acusações. Mecanismo de Atuação

Para continuar a melhorar a qualidade e eficiência dos serviços das reclamações e comentários do público, em 2000 e por meio do Despacho nº 13/2000 da Secretária para a Administração e da Justiça, são dadas instruções a todos os serviços públicos para designarem o responsável pela otimização de procedimentos administrativos e realizarem análises e relatórios de recomendações, queixas e reclamações recebidas. As relações eficazes de sugestões, reclamações e disputas levaram aos seguintes efeitos: os cidadãos através de contato direto com os serviços públicos, melhoraram a comunicação. As falhas detetadas foram solicitadas e a ocorrência e repetição de problemas foram impedidos. Os esclarecimentos foram dados com base em fatos e os mal entendidos foram evitados. As pessoas que entraram com os casos foram informadas dos resultados do progresso e da transformação para melhorar a aceitabilidade do Governo. As informações foram participadas aos serviços públicos, como referência na tomada de decisões em planeamento estratégico, atribuição de recursos, otimização do programa, formação, desenvolvimento e outras áreas. A fim de permitir que os serviços públicos e as entidades respondessem prontamente quando recebidas as sugestões, reclamações e as disputas e o funcionamento geral e a qualidade do Governo pudesse ser melhorada, os SAFP também estabeleceram um conjunto de “sugestões, reclamações, manuseio e tratamento de dados” *webpage* para cumprimento por todos os órgãos públicos e entidades para fazer referência às páginas com os mecanismos relacionados e ao modo de operação para estabelecer um mecanismo eficaz.

III. Esquema de Otimização da Sistema de Consultas

1. A amplitude e a profundidade das consultas públicas não são mais o que eram

Antes da reunificação, o governo território Português estabeleceu algumas organizações de assessoria chamadas consulta do governo. Mas, em seguida, a consulta teve muitos defeitos. Em primeiro lugar, a consulta realizada pela prática da autoridade de Portugal era principalmente baseada em considerações de absorção de políticas da administração. Na essência, foi usada pelo governo colonial como uma fachada, como um tipo de decoração, e essa consulta realmente não agiu como ligações entre o Governo e as pessoas. Em segundo lugar, o número desses órgãos consultivos era limitado, participando principalmente neles várias comunidades de Macau, pois, naquela época as consultas do governo, de alguma forma, tornaram-se comités consultivos e mesmo até para consultar apenas os líderes comunitários individuais, o que significava a representatividade dos seus pontos de vista com graves carências de amplitude. Mais uma vez, antes da reunificação, a consulta do governo foi bastante arbitrária. Não houve diretrizes padronizadas e viáveis para os problemas a consultar, bem como o processo de realização da consulta e de acordo com os canais e processos de consulta. Após a reunificação, a amplitude e profundidade das consultas políticas mudou drasticamente. Em primeiro lugar, o governo da RAEM ampliou o número de órgãos de consulta, e construiu um sistema de consulta política, a vários níveis e multidimensional. Em segundo lugar, o governo reformou o tamanho e função dos órgãos de consulta, reformando vários órgãos consultivos e comissões. Em terceiro lugar, o governo formulou o “Regulamento de Consultas Públicas”, em 2010, para alcançar a normalização e institucionalização da consulta pública. Em quarto lugar, as formas de consulta e os mecanismos públicos foram diversificados.

2. Da Política Formulada Pela Autocracia à Ciência Democrática

Antes da reunificação, o território Português adotou o governador tipo autocrático do sistema de tomada de decisões políticas. Segundo este

sistema, o governador e os secretários eram o centro da vida política e das atividades das tomadas de decisão políticas em Macau. Normalmente, após uma decisão que foi tomada pelo governador ou pelos secretários, os secretários das várias áreas eram responsáveis pela sua execução específica. Este modelo de tomada de decisão causou muitos inconvenientes, muitas vezes as decisões de um monte de assuntos menores, que também foram decididas ao mais alto nível, causaram encargos excessivos e, também eram vulneráveis a decisões desinformadas que causaram desvios e erros. Após a reunificação, o mecanismo das tomadas de decisão do Governo mudou gradualmente a partir do mecanismo autocrático do anterior governador para um desenvolvimento científico e democrático, cada vez mais um desenvolvimento para dependência e salvaguardada do sistema. Em primeiro lugar, ambos os Chefes do Executivo dos dois períodos governativos levaram adiante o processo de decisão política democrática e prestaram atenção ouvindo e absorvendo de forma ampla as vozes e pontos de vista, dentro e fora do Governo. Em segundo lugar, o Governo enfatiza cada vez mais sobre a criação de esforços de investigação dentro da instituição para salvaguardar a cientificidade voltada para o futuro na tomada de decisão do governo. Em particular, em 2011 e com uma especificação superior, a maior autoridade e instituição de pesquisa oficial mais competente e poderosa, a Direção dos Serviços de Pesquisa de Políticas da RAE de Macau foi oficialmente formada. Em terceiro lugar, com base na difusão em pesquisa institucional, o Governo atribui uma grande importância à integração da pesquisa de esforços de vários tipos de organizações *think tank* de investigação, para manter uma estreita cooperação com os grupos de reflexão do governo e institutos superiores.

3. Criação de Sistema da Divulgação Política

Antes da transferência de soberania, o governo de território português tinha um lugar de dirigente colonial, portanto, não houve necessidade de divulgar nem interpretar as políticas para o público e a sociedade. Mais importante ainda, por causa das barreiras linguísticas, as diferenças nos valores culturais, bem como as barreiras na troca de informações e na comunicação entre o governo e as pessoas, mesmo que o governo de território português tivesse determinado realizar a divulgação política, ter-lhe-ia sido quase impossível colocá-la em prática. Após a reunificação, foi implementado o princípio de Macau governado pela suas gentes, com grande auto-

nomia, o Governo totalmente equipado com as condições objetivas para realizar a divulgação política. O que é mais importante é que o Governo orientado pelas brechas no sistema português, estabeleceu e melhorou gradualmente os mecanismos de divulgação política. Atualmente, o Gabinete de Comunicação Social e o Gabinete do Porta Voz do Governo são os dois órgãos do Governo a realizar a divulgação política, estando ambos diretamente sob o comando e operam sob a orientação do Chefe do Executivo. Há assim, cooperação e coordenação mútuas entre o gabinete do Porta-voz e o Gabinete de Comunicação Social.

4. Criação Progressiva de Um Sistema de Monitorização e Avaliação de Políticas

O governo de território português antes da reunificação era um governo estrangeiro de Macau, com políticas governamentais em grande parte desconectadas com os aspetos civis da aceitabilidade. Devido à variedade de solicitações da sociedade civil, especialmente de pressão da opinião pública, não se fizeram sentir, portanto, não havia necessidade nem falta de um mecanismo de feedback eficaz, para testar e verificar as situações da implementação de uma decisão. Enquanto isso, havia também falta de canais de feedback eficazes para a execução de uma decisão e sua qualidade e eficiência após a implementação. Após a reunificação, o Governo da RAEM, e de acordo com as necessidades reais, está gradualmente a estabelecer e a reforçar um mecanismo de múltiplos canais de acompanhamento e avaliação de políticas. Em primeiro lugar, a realizar o debate por parte dos legisladores e a problematização das políticas do Governo como uma prática normal. Em segundo lugar, a ampliar a supervisão da Assembleia Legislativa sobre a implementação da política dos órgãos da administração pública. Em terceiro lugar, a reforçar a avaliação pelo Departamento de Auditoria e pelo CCAC das políticas dos órgãos da administração direta ou indireta. Em quarto lugar, o governo estabeleceu o “Comité Consultivo da Reforma da Administração Pública”, sob a “Comissão de Reforma na Administração Pública” no contexto da Políticas de Pesquisa e do Grupo de Avaliação, através da cooperação interativa da recolha de opiniões de concertação social, da pesquisa e da avaliação dos resultados de formulação e política de implementação, para fornecer aos conselhos profissionais do Governo.

IV. Avaliação Global da Eficácia da Administração Pública do Governo da RAEM

1. Administração Pública de Macau após a Reunificação: O Governo Realizou Preliminarmente Quatro Transformações

Primeiro, a transição de um governo do tipo regulamentar, para um governo orientado para os serviços. Antes da reunificação, o objetivo da governação do governo de território português era o seu estado soberano, com uma cultura oficial centralizada, sendo responsável perante o governo central Português, em vez de o ser perante a população de Macau. A política visava controlar melhor os cidadãos em Macau, em vez de fornecer produtos e serviços públicos adequados. A abordagem governativa do governo de território português era “*top-down e unidimensional*”, um modelo regulamentar típico do governo. Desde a reunificação que as ideias governativas do governo estão orientadas para as pessoas, colocando maior importância na vida das pessoas. Como o objetivo político mais importante é o de maximizar os serviços públicos, a política enfatiza a cultura interativa e sensível entre o governo e os cidadãos. Portanto, o governo tem claramente apresentado um governo orientado para os serviços.

Em segundo lugar, a transformação de um governo inativo para um governo promissor. Especialmente antes da reunificação, Macau entrou num período de transição, para o qual a política do governo de território português se encontrava num estado de espírito de mediocridade e mentalidade egoísta de governo ultrapassado, com os funcionários a exibirem características de preguiça e ganância na governação, tal era o alvoroço dos “vinte e oito” milhões de perguntas. Não havia sistema de reserva fiscal, mas houve problemas no governo de território português que gastou o dinheiro, sem nenhuma consideração, deixando Macau de pagar o subsídio inicial daqueles que voltaram para Portugal. Após a reunificação, o governo lutou com sucesso, contra a crise do governo em 2003 e suportou efetivamente, enormes impactos sobre Macau, devido à crise financeira mundial de 2008. A economia cresceu a alta velocidade e de um modo geral, as pessoas passaram a ter mais alegria, harmonia e estabilidade na sociedade, bem como uma melhoria significativa na competitividade regional e internacional de Macau. Em comparação com o modo anterior de governação, as características para se transformar num governo promissor apresentam contrastes significativos entre os dois.

Em terceiro lugar, a transformação do governo “*rule by man*” para “*rule by law*”. A razão pela qual se disse que no governo de território português a regra era “*rule by man*” é que i) o governador era responsável perante o estado português, por isso, todo o projeto de lei e de serviço público eram inteiramente a favor da governação, em torno do centro; ii) as autoridades de Macau exerciam o poder confiando mais no círculo de “relacionamento” cultural chinês em vez da lei jurídica; iii) antes da reunificação, o povo português prestou atenção aos procedimentos legais, mas na verdade, no desempenho dos poderes, subiu acima do Estado de Direito, sendo extremamente popular uma cultura “*coffee drinking*”. O Governo da RAEM fez alterações à lei: i) o poder do Chefe do Executivo não se limita apenas aos poderes de todos os funcionários do Governo mas também sujeita-os a restrições legais; ii) desde a reunificação, o Governo reviu e desenvolveu um grande número de leis e regulamentos, para assegurar que as competências exercidas pelo Governo eram de acordo com a lei; iii) o serviço público assume a liderança na administração de acordo com as leis e a “cultura de consumo” de encontrar agências de ligação antes da devolução, não apareceu novamente.

Em quarto lugar, a transformação de uma caixa negra do governo para um “governo transparente”. O governo de território português antes da reunificação adotou uma forma conservadora e fechada, com características de uma caixa negra. Em áreas importantes de operações, de tomada de decisão, de recrutamento, de orçamento, o governo não pode proteger o direito do público à informação, à participação e à supervisão. Após a reunificação, o Governo enfatizou gradualmente sobre questões de democracia e de cientificidade na tomada de decisão pública, focado cada vez mais, na abertura do orçamento do governo e do estabelecimento dos sistemas públicos de gestão financeira, e prosseguiu com determinação no mecanismo de recrutamento central, empurrando continuamente, para a abertura da informação pública nos assuntos públicos. Enquanto isso, a curto prazo, o Governo de RAEM tem claramente proposto e praticado uma ideia política de “Governo transparente”, mostrando um maior compromisso para estabelecer e melhorar o “Governo Transparente”, que é uma direção mais clara.

2. Diversas Questões Sociais que Merecem Resposta

A primeira é a chamada “expansão” do tamanho do governo. A avaliação da escala do governo é uma questão muito complexa, que não

pode ser comparada apenas com base em números absolutos. Devem considerar-se os seguintes aspetos: i) os efeitos das diferentes definições e implicações para os funcionários públicos sobre as estatísticas e sobre a dimensão dos governos; ii) a expansão estrutural do tamanho do governo e as relações com o tamanho total da expansão; iii) a relação entre a dimensão da base (a história) e a mudança da dimensão total (real); iv) o estatuto político especial de Macau e as relações com a dimensão do governo; v) a relação de comparação de Hong Kong e Macau relativa à dimensão do governo. Em suma, desde a reunificação, que o tamanho do governo de Macau, especialmente dos funcionários públicos, de facto tem tido uma tendência crescente, mas o seu crescimento foi derivado principalmente ao crescimento estrutural das solicitações internas e externas de Macau. Não importa o contraste histórico ou a comparação com Hong Kong, o aumento do tamanho da RAEM não é um transtorno ou crescimento desordenado, mas um aumento mais estável. Ao avaliar se trata de uma expansão do tamanho do problema do governo de Macau, não se pode correr para uma conclusão baseada em alguns casos ou problemas que existem em áreas funcionais, nem se pode dizer que há um generalizado fenómeno de “Parkinson” entre os funcionários do governo.

A segunda é o que se chama o problema do “desfasamento” das leis. Na verdade, de acordo com as informações publicadas no “Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau”, 13 anos após a transferência de soberania, a Assembleia Legislativa reviu um total de 184 leis, das quais, 88 são chinesas e 89 são leis portuguesas, sendo que, em média, as leis anuais passaram a ser mais de 14. O governo da RAEM adotou um total de 412 regulamentos administrativos, dos quais, 208 são chineses e 201 são regulamentos portugueses, com uma média anual de mais de 31 regulamentos. Deve dizer-se que essas leis e regulamentos abrangem as principais áreas da economia e política fiscal, da administração e da justiça social, da cultura, da segurança e justiça, especialmente para resolver uma série de questões de subsistência das pessoas relacionadas com os interesses vitais do povo de Macau. De um ponto de vista prático, pode ser mais exato descrever as contradições e os desafios acima mencionados, como a falta de convergência com as leis e os apoios legais inadequados. Isto, porque envolve principalmente alguns problemas: i) os conflitos de hierarquia das leis, ii) o progresso da localização das questões legais e iii) a partir da experiência legislativa no exterior, porque o desenvolvimento social está sempre à frente da lei, pois a lei e administração

pública não podem ser sincronizadas, o que é bastante normal, não existiu o problema do “desfasamento”.

A terceira são os problemas da “falta” de comunicação e coordenação do governo. Para isso, deve olhar-se a partir do ponto de vista do desenvolvimento. Em primeiro lugar, desde a reunificação, o governo da RAEM surgiu com uma série de maneiras e também realizou um imenso trabalho para promover a comunicação e coordenação do governo. Além disso, para resolver as pensões ilegais e as fugas de água ilegal nos edifícios e outras questões, o Governo da RAEM criou um “*one-stop*”, um grupo de coordenação intersectorial para resolver estes problemas, como a luta contra os grupos intersectoriais e os serviços de governo eletrónico “*one-stop*”, essencialmente para romper as fronteiras e as barreiras departamentais, sendo uma medida importante para reforçar a comunicação e a coordenação. Além disso, o Governo mudou a abordagem conservadora do passado para reforçar a comunicação e coordenação entre os governos de Hong Kong e Macau e estabeleceu um canal fixo para a comunicação de informação e coordenação. Claro que, para atender às necessidades de desenvolvimento social, os departamentos do governo, especialmente a comunicação e a coordenação entre os secretários, precisaram de ser reforçados.

3. Na Administração Pública de Macau há Vários Problemas que Precisam de Ser Melhorados.

Em primeiro lugar é preciso lidar melhor com a relação entre os serviços limitados e serviços excessivos. O governo no processo de construção de um governo orientado para os serviços deve assegurar que os serviços públicos prestados sejam limitados, e não, excessivos, ilimitados.

Segundo, prestar atenção aos problemas da dignidade profissional e da diminuição da pressão sobre o próprio pessoal dos serviços públicos. Na ecologia política e social atual, o número de funcionários públicos, especialmente da linha da frente, mostra muitas vezes que não há nenhum sentido de dignidade profissional, causando assim, uma pressão psicológica enorme. Por exemplo, alguns serviços públicos tornaram-se mesmo “sacos de pancada” por criticarem o governo. Em alguns serviços também solicitam aos subordinados para “nunca reagirem, nunca se manifestarem”, mas quando existem queixas e problemas dos subordinados são acusados e tornam-se mesmo até num “bode expiatório”.

Em terceiro lugar, durante o processo de divulgação política, é necessário explicar às pessoas para que possam “entender” e, deve-se evitar explicar a política, a quem ainda não percebe, o que leva apesar das boas intenções a poder resultar em maus hábitos. Por outro lado, para as questões que o governo não fez ou não faz bem, deve responder-se e explicar-se ao público a razão, para que, com informações suficientes correspondentes, o público possa realmente conhecer e compreender as dificuldades que o governo enfrenta.

Em quarto lugar, a capacidade de previsão e avaliação do risco das políticas públicas deve ser melhorada. Parece que as capacidades de avaliação e previsão não são adequadas aos problemas e às práticas ilícitas que a política pode trazer e ao risco global lançado por essa política ao longo do tempo, que é uma fonte importante que induz várias questões em Macau.

Em quinto lugar, o governo pode implementar instrumentos de política mais sofisticados, não apenas para fornecer serviços públicos básicos à população de Macau, mas também, para uma série de grupos vulneráveis, fornecendo serviços públicos diferenciados. Por exemplo, os resultados da pesquisa mostram que as rendas e as diferenças comerciais são fatores importantes que afetam a satisfação do público. Assim, o governo ainda tem espaço para melhorar no que diz respeito à entrada de recursos políticos e humanos para as pessoas de baixo rendimento, de relativa privação, e para os idosos após a aposentação.

Além disso, o governo deve prestar atenção à exploração de vantagens e desvantagens do governo integrado e às funções profissionalizadas e, conseqüentemente, à aplicabilidade das duas ideias da reforma política: os grandes departamentos e a descentralização funcional, respetivamente, em Macau para racionalizar ainda mais a sobreposição de responsabilidades e a duplicação de funções que ainda existem entre os departamentos governamentais, e também, para responder às solicitações da comunidade, para construir um governo isento e eficiente.

V. Conselhos Para o Desenvolvimento Estratégico da Administração Pública de Macau

1. Construir um governo orientado para o Serviço Público Eficaz

Em primeiro lugar, o governo deve ter a mentalidade de que há coisas que têm que ser feitas para fornecer serviços públicos adequados. Há

uma necessidade de distinguir entre “público” e “privado” uma variedade de exigências feitas pelos cidadãos e não deve ser exercida sob pressão do público a prestação de serviços para além da responsabilidade do governo, bem como não devem prestar-se serviços excessivos.

Em segundo lugar, deve haver persistência na reforma do governo orientada para o desempenho, para melhorar as capacidades do governo e a persistência na reforma orientada para o desempenho do governo. Nos primeiros dias da transferência, o governo da RAEM como um “governo recém-nascido”, insistiu que as reformas devem ser em termos de “quantidade” para fazer os serviços de primeira linha e alcançar maior progresso. Agora, o governo fez a transição para “a idade adulta”, pelo que a próxima etapa da reforma deve ser mais em termos de “qualidade”. No futuro, o Governo deve aderir à reforma orientada para o desempenho e melhorar as capacidades de governação abrangentes do governo, incluindo a capacidade de governação social, colaboração inter-regional e as capacidades para representar seletivamente, as políticas do Governo Central.

Terceiro, reforçar a coordenação e as funções de gestão do serviço público e das pessoas coletivas. Independentemente de saber se haverá ajustes na estrutura de nível sectorial, a gestão global dos funcionários públicos deve ser incluída na agenda da reforma. Enquanto isso, o que implementou Hong Kong pode ser considerado, que é estabelecer um departamento jurídico unificado, para unificar a gestão das pessoas coletivas espalhadas por diversas áreas da administração pública.

2. Criar Um Governo Com Mais Consideração Humanística

Em primeiro lugar, o Governo deve aderir à atitude não discriminatória “orientada para as pessoas” junto do pessoal da administração pública, especialmente de nível mais baixo e dos funcionários da linha de frente. Sugere-se que o governo e os serviços públicos específicos tenham em maior consideração a base e os funcionários da linha da frente, entendam as suas dificuldades e pressões e tentem construir alguns mecanismos de aconselhamento e reduzam o stress psicológico.

Em segundo lugar, o governo e os seus funcionários no exercício das suas funções que defendem a lei e aderem às regras, também lhes devem

fornecer ativamente serviços de resposta humanista. Para evitar a visão pública do trabalho do governo, por fazer cumprir a lei e aderir às regras como uma “administração rígida, sugere-se que o pessoal da linha da frente da administração pública reforce o sentimento de uma resposta positiva, eleve a qualidade do serviço partindo do ponto de vista do cidadão e possua sentido de responsabilidade e espírito de missão, ganhando a boa vontade das pessoas no governo. O “método espiritual” exercido pelo serviço público de identificação deve ser enaltecido.

Em terceiro lugar, o Governo deve reforçar a qualidade da educação cívica das pessoas para criar um ambiente saudável de interação entre o Governo e o público. O Governo da RAEM pode aprender com as experiências de Hong Kong e de Singapura, para fortalecer a qualidade da educação cívica e deixar que o público se orgulhe de ter uma equipa de elite de funcionários públicos.

3. Construir Um Governo Promissor Para Liderar o Desenvolvimento Social

Primeiro, reforçar a consciência e orientação da opinião pública tornando-a mais exigente. O Governo deve ser capaz de ouvir atentamente não só, os comentários e as críticas, mas também discernir a realidade, a partir de uma variedade de opiniões, ao invés de ser conduzido por opiniões públicas, ou mesmo, ficar refém destas. O Governo deveria ser mais orientado no futuro para identificar e analisar as aspirações e os pontos de vista dos diferentes grupos de interesse, com base no reforço do controlo das opiniões públicas, a fim de introduzir políticas mais direcionadas.

Segundo, de melhorar a cooperação regional em apoios e aumentar a colaboração inter-regional. Nesta nova era da história, o Governo terá de enfrentar um número crescente de casos de cooperação regional, por isso, o Governo precisa de mais recursos para implementar as políticas. Propõe-se a criação direta, sob o Chefe do Executivo, de um órgão ao nível de serviço público, por exemplo, o “ser viso público de cooperação regional” ou o “serviço público de cooperação e colaboração regional”, responsável por supervisionar, coordenar e tratar de assuntos de cooperação regional voltados para o Governo da RAEM, para integrar as funções de cooperação económica regional atualmente espalhadas por muitos organismos.

Terceira, aderir de forma moderada à estratégia de desenvolvimento diversificado e melhorar as capacidades de ajustamento económico. No desenvolvimento e a implementação do planeamento urbanístico mais adequado e o desenvolvimento do uso da terra, para planificar o tamanho da indústria do jogo que estaria em consonância com a diversificação económica do desenvolvimento de Macau e o desenvolvimento ilimitado, não deve ser permitida a sobrecarga. Para aprender com as experiências de sucesso do Parque Industrial de Suzhou, da cidade ecológica da China - Singapura em Tianjin e da Cidade do Conhecimento China-Singapura em Guangzhou, estabelecer fundos do governo e colaborar com certas regiões do Continente, para desenvolver uma nova área industrial, que resultaria para os residentes de Macau, sob a forma de lucros dos investimentos do governo. A fim de resolver o estrangulamento do desenvolvimento da habitação pública devido aos limitados recursos geográficos de Macau, através da expansão da cooperação regional no terreno de “viver na RPC, trabalhando em Macau”, o modelo seria estar radicado, gradualmente, em Macau. Ao mesmo tempo, as sinergias decorrentes do “Centro de Turismo Mundial” podem ser usadas para promover o desenvolvimento de medicamentos chineses.

4. Criar Um Governo Mais Responsável

Primeiro, melhorar ainda mais, a responsabilidade do governo. Estabelecer normas e regras específicas para a operação de responsabilização dos principais titulares em termos de aspetos morais, políticos, jurídicos e administrativos de prestação de contas. Configurar o sistema de som na responsabilização administrativa dos líderes e supervisores e estabelecer a responsabilidade dos chefes de departamento, ao mesmo tempo que fazendo a ligação com a avaliação do público.

Segunda, otimizar a função de controle do sistema de auditoria. Atualmente, o Comissariado de Auditoria não tem a função de pré controle adequado. Para problemas de credibilidade na área do pessoal e da corrupção no campo económico, ao Comissariado de Auditoria, não é possível estabelecer medidas preventivas. Ao mesmo tempo, o Comissariado de Auditoria precisa também de fortalecer a função de pós controle. Propõe-se que o controle prévio das funções do pessoal e finanças que pertenciam ao Tribunal de Contas na era do governo de território português possa ser integrado na área da Administração Pública ou no Comissariado de Auditoria.

Terceiro, reforçar a formação do conceito dos valores políticos dos altos funcionários do Governo da RAE de Macau. Para os altos funcionários, a formação da sua correção política, da ética da responsabilidade e do pensamento de tomada de decisão deveria ser reforçada. Em termos de modalidades de formação, deveria haver mais formação a ter lugar em países desenvolvidos, para aqueles funcionários públicos de nível médio alto que são jovens, educados e com potencial para viajar para as principais universidades, instituições de pesquisa em países desenvolvidos na América e Europa para receberem formação.

VI. Conclusões

Em geral, depois de quinze anos de empenhada reforma pró-ativa, o sistema de administração pública do Governo da RAE de Macau tem feito progressos sólidos, que é um consenso básico da comunidade de Macau geralmente aceitável. Mas são sempre dois os lados de qualquer problema. Por um lado, pode afirmar-se que houve progressos significativos na administração pública nos últimos 15 anos desde a transferência de soberania, por outro lado, os problemas de desenvolvimento ainda existem e não devem ser negligenciados. É necessário haver uma maior otimização na reforma e avaliar e refletir racionalmente sobre o desenvolvimento da administração pública. Sejam quais forem as ideias construtivas ou mesmo as críticas contundentes, desde que elas possam ajudar a melhorar a administração pública e desde que sejam racionais, devem ser incentivadas e defendidas.