

## *Plano Quinquenal — Uma Crítica sobre o Quadro da Boa Governação*

*Yin Yifen\**

Neste âmbito em que Macau se reunificou com a Pátria há mais de dezasseis anos, o Governo da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) divulgou em 26 de Abril de 2016 o Projecto do Plano Quinquenal de Desenvolvimento da RAEM (2016 -2020) (doravante designado simplesmente por “Projecto”) para a recolha de opiniões e sugestões de todos os sectores da sociedade de Macau. O Projecto explana a visão, os objectivos e as estratégias de desenvolvimento para a RAEM nos próximos cinco anos, procedendo também ao planeamento do desenvolvimento nos âmbitos da vida da população, económico e do Governo.

Trata-se de um planeamento relativo ao modo como será construído o Centro Mundial de Turismo e Lazer por parte do Governo da RAEM nos próximos cinco anos e de um planeamento de desenvolvimento de Macau em geral que engloba os aspectos da vida da população, da economia, da sociedade, da cultura e da política. O Plano pretende uma elevação reforçada da capacidade e do nível de governação do Governo, mediante esforços a envidar em quatro aspectos, a saber: “aperfeiçoamento do mecanismo de consulta, impulsionamento de decisões científicas”, “impulsionamento da racionalização de quadros e simplificação administrativa e elevação da capacidade de execução do Governo”, “promoção da gestão de desempenho do Governo, aperfeiçoamento dos serviços públicos” e “aprofundamento da construção de um Governo e de uma sociedade alicerçados no Estado de Direito”. Estes aspectos reflectem as ideias e linhas de pensamento fundamentais traçadas para a realização da boa governação no âmbito do Governo da RAEM, as quais vão empenhar-se na elevação das capacidades de decisão, de execução e de prestação de serviços. Ao mesmo tempo em que se procede a um aperfeiçoamento permanente da gestão dos assuntos internos, o Governo prestará mais atenção à negociação cooperativa entre si, a comunidade e os cidadãos, no sentido de manter uma interacção e comunicação, reforçar a complementaridade das vantagens e, finalmente, de realizar uma colaboração benéfica entre os mesmos e de concretizar uma governação conjunta.

---

\* Centro de Estudos Políticos, Económicos e Sociais do Instituto Politécnico de Macau.

## I. Impulsionamento de decisões científicas e elevação da capacidade de decisão

### 1. Elevação da capacidade de decisão por vias “multilaterais”

O Plano Quinquenal procede a uma abordagem tendente à elevação da capacidade de decisão do ponto de vista “multilateral” que põe em destaque os seguintes três níveis, a saber: 1.º criar canais multiníveis de comunicação e mecanismos de diálogo e intercâmbio; 2.º reformar os organismos consultivos e 3.º apoiar as universidades e instituições de investigação científica na criação de think tanks.

No primeiro nível, ou seja, na criação de canais multiníveis de comunicação e mecanismos de diálogo e intercâmbio, o Plano Quinquenal presta mais atenção à auscultação e conhecimento da opinião pública, enfatizando especialmente a auscultação das opiniões dos jovens, atendendo muito ao desenvolvimento dos novos meios de comunicação, referindo expressamente que “o desenvolvimento de novos meios de comunicação contribui para a publicação em tempo real de informações do Governo, para explicação explícita das políticas, para intercâmbio e interação com os cidadãos, assim como para recolha extensiva de opiniões”. Neste sentido, a solução apresentada no Plano Quinquenal é “com base na consolidação e optimização da plataforma interactiva de consulta actualmente existente, irá estudar a criação de uma plataforma de informação em rede, a fim de alargar os canais de participação dos jovens na política”.

Em segundo lugar e em relação à reforma de organismos consultivos, refere-se no Plano Quinquenal que dará apoio à admissão de jovens em organismos consultivos, “procurando permitir a participação de mais jovens em organismos consultivos”. Em Macau, os organismos consultivos constituem um canal importante para se informar das opiniões da comunidade e da opinião pública. Ao longo do tempo, não houve muitas oportunidades para os jovens de Macau participarem em comissões de consulta, o que significa que, através de comissões de consulta, era difícil conhecer as solicitações dos jovens. Se bem que entre o Governo e a sociedade civil exista uma pluralidade de canais de comunicação, tais como entrega directa de cartas ao Governo, sessão de consulta aberta ao público, transmissão de mensagens através de associações ou de meios de comunicação social, o canal de organismos consultivos é muitas vezes mais imediato e eficaz. Neste sentido, não faltam críticas sobre os organismos consultivos, no sentido de que estes não são senão plataformas de

expressão de poucas pessoas de caras conhecidas, uma vez que estes monopolizam as comissões consultivas, acumulando funções numa pluralidade de organismos e não existindo limitações relativas à sua recondução. Em face destas deficiências, o Governo da RAEM afirmou, no Relatório das Linhas de Acção Governativa para o ano financeiro de 2015, que os membros dos organismos consultivos só podem ser reconduzidos por 2 a 3 mandatos sem todavia exceder 6 anos e somente se podem acumular funções em 3 organismos consultivos. A previsão de “procurar permitir a participação de mais jovens em organismos consultivos” no Plano é um passo para aprofundar e impulsionar a reforma dos organismos consultivos, demonstrando que o Governo está disposto a auscultar opiniões diversificadas, bem como está bastante atendendo às opiniões dos jovens.

Em terceiro lugar, o Plano Quinquenal refere que “iremos apoiar as universidades e instituições de investigação científica na criação de *think tanks* para o desenvolvimento de consultas integradas e profissionais, de forma a expandir os canais de auscultação de profissionais, especialistas e intelectuais”. É consabido que a constituição de *think tanks* é um meio importante para auxiliar na tomada de decisão segundo critérios científicos. A adopção de opiniões profissionais e a formulação de juízos sobre as vantagens e as desvantagens das soluções alternativas depende de análises e referências disponibilizadas por *think tanks* de todas as espécies, o que contribui para evitar uma tomada de decisão não fundamentada. Com a tomada de posse do terceiro Governo da RAEM em 2009, tem sido dada especial atenção ao princípio governativo da decisão científica e considerada a constituição de uma equipa de investigação política no seio do Governo como uma medida importante rumo à decisão científica. A constituição de *think tanks* profissionais, por sua vez, não está apenas dependente dos elementos existentes no Governo, mas também dos agentes fora dele. Neste sentido, a afirmação expressa de “apoiar as universidades e instituições de investigação científica na criação de *think tanks*” demonstra a determinação do Governo da RAEM em matérias de institucionalização e sistematização da criação de *think tanks*.

## **2. Para além de “opiniões multilaterais”, a elevação da capacidade de decisão depende também de fazer um “juízo racional”**

Com foi referido *supra*, no Plano Quinquenal, a abordagem relativa à elevação da capacidade de decisão prende-se essencialmente com a me-

lhora comunicação com os cidadãos através de novos meios, aperfeiçoamento do regime e organismos consultivos e de apoio na criação de *think tanks*. No entanto, se bem que estejam resolvidos os problemas relativos ao aperfeiçoamento do processo de auscultação e à integração de diversos tipos de consultas, o que é mais crítico em matérias de decisão científica e de elevação das capacidades de decisão é o tratamento das relações entre a recolha de “opiniões multilaterais” e a formulação de um “juízo racional”, uma vez que a recolha de “opiniões multilaterais”, por si só não contribui para a realização da decisão científica. A articulação ideal da recolha de “opiniões multilaterais” com a formulação de um “juízo racional” é determinante para concretizar a tomada de decisão científica, sem a qual se poderá induzir em erro de “abordagem permanente sem decisão” ou de tomar decisões incoerentes por não haver uma posição firme.

Com, os esforços empenhados ao longo dos anos, o Governo da RAEM tem procedido a várias reformas do sistema de consulta, nomeadamente nos aspectos de fazer consultas ao público, às associações e aos peritos. Se bem que subsistam certos problemas, conseguiram-se manifestos avanços em matérias de recolha de “opiniões multilaterais”. Presentemente, o Governo parece ser passivo ao nível de fazer “juízo racional”, o que se reflecte na falta de liderança e condução na adopção de medidas. Isto está substancialmente ligado ao modo como um governo lida como a opinião pública. Actualmente, no que diz respeito à auscultação da opinião pública, o Governo da RAEM já possui canais diversificados e desobstruídos, podendo a população expressar-se directamente, através das associações, até por via de mecanismos como organismos consultivos. Assim, é de afirmar que as solicitações e opiniões expressas pela população são diversificadas e os respectivos canais estão desobstruídos, enquanto as vias pelas que o Governo recolhe as opiniões públicas são também variadas. No entanto, a diversificação da opinião pública implica que as opiniões sejam difundidas. Assim, para fazer face à diversificação dos canais por que expressa a opinião pública, é necessário um mecanismo de gestão centralizada no âmbito do Governo da RAEM, que melhor integre e analise a opinião pública, fazendo um juízo sobre a mesma. Senão, o Governo pode não conseguir identificar qual é a opinião pública predominante e real, nem conseguir julgar a racionalidade da mesma, podendo até ser desorientado pela opinião pública e encaminhando-se para o populismo. E conseqüentemente, as políticas públicas perdem as suas funções inerentes de liderança e condução.

A situação ideal é que o Governo consiga conduzir a opinião pública, possibilitando um diálogo entre si e as opiniões da sociedade civil, percebendo e dirimindo as divergências e chegando a um consenso. No entanto, nas realidades complexas da gestão pública, a opinião pública e o entendimento do Governo nem sempre convergem. Assim, no processo de auscultação da opinião pública, o Governo está muitas vezes numa situação difícil, uma vez que a população ou considera que ele manipula a opinião pública, ou acha que ele não desempenha as funções de conduzir a opinião pública, deixando as coisas correrem "laissez-faire, laissez-passer". Nos recentes anos, para evitar que a população tenha a sensação de que o Governo já tem uma posição e políticas adoptadas e que a auscultação seja apenas feita para cumprir formalidades, o Governo da RAEM tem declarado, nas sessões de consulta, que "o Governo não tem uma posição pré-definida", com o objectivo de demonstrar que ele só fomentará decisão relativa a uma política após a auscultação de opiniões, manifestando a sinceridade e a disponibilidade do Governo de respeitar e ouvir a opinião pública, de modo a constituir uma boa imagem do Governo em matérias de consulta. Porém, uma expressão repetida de que "o Governo não tem uma posição pré-definida" gera, ao invés, dúvidas sobre se os trabalhos preparativos do próprio Governo não são devidamente levados a cabo, criando a sensação de que o Governo não é suficientemente competente e de que o populismo poderá predominar sobre as políticas.

Resumindo, a decisão científica não só depende da recolha de "opiniões multilaterais", mas também de fazer um juízo racional. Não é conveniente abordar sem decidir, o que poderá causar perda de tempo oportuno para decidir, nem é conveniente seguir os outros sem ponderar. É necessário conduzir a opinião pública e, de mãos dadas, estudar os problemas juntamente com a comunidade, abandonando o pensamento de "não ter uma posição pré-definida". Embora o Plano Quinquenal não aborde este aspecto, torna-se necessário consolidar esta ideia de recolher "opiniões multilaterais" e fazer um "juízo racional" na prática da gestão governativa e das políticas públicas, de modo a concretizar o princípio da decisão científica. Em termos comparativos, fazer um "juízo racional" é um aspecto fraco do Governo da RAEM; assim, torna-se necessário reforçar as capacidades de decisão e condução do Governo. Em certa medida, a razão de ser do Governo é a análise, a integração e a condução da opinião pública. Caso tudo seja decidido em conformidade com a opinião pública, o papel do Governo, enquanto gestor e guia da sociedade em

geral, será questionado e, ao mesmo tempo, as capacidades do Governo serão negadas pelo público, o que é prejudicial e negativo para a credibilidade do Governo.

## **II. Impulsionamento da racionalização de quadros e simplificação administrativa e elevação da capacidade de execução do Governo**

Relativamente à elevação da capacidade de execução do Governo, a abordagem centra-se na revisão global do regime do pessoal, simplificação de processos e cooperação inter-serviços. Pretende-se elevar a eficiência administrativa e a capacidade de execução do Governo, com a elevação das competências e qualidades dos trabalhadores, simplificação dos procedimentos administrativos e racionalização da cooperação inter-serviços. Em relação a estas matérias, as opções incidem preliminarmente sobre o ponto fulcral e a essência dos problemas, podendo ser consideradas um progresso quando confrontadas com as reformas fragmentárias anteriores, uma vez que as linhas reformistas apresentadas são mais claras. No entanto, em prol de melhor concretizar a racionalização de quadros e a simplificação administrativa, é necessário estabelecer uma orientação e conhecer melhor os problemas profundos do regime da Função Pública de Macau, eliminando eventuais trabalhadores excessivos e evitando o abuso da cooperação inter-serviços, lançando assim melhores alicerces para a elevação da capacidade de execução.

### **1. Conjugação de esforços de três ordens para elevar a capacidade de execução**

A elevação da capacidade de execução tem sido uma tarefa nuclear da reforma administrativa do Governo da RAEM. O Plano Quinquenal procura a elevação das capacidades de execução através de três planos, a saber: pessoal, procedimentos e instituição. No primeiro plano, encontram-se a elevação das capacidades dos trabalhadores e o aperfeiçoamento contínuo do regime da Função Pública, pretendendo-se estabelecer um regime da Função Pública mais equitativo, eficaz, motivante e apropriado para incentivar a moral dos funcionários, através de uma série de reformas a introduzir no Regime Jurídico da Função Pública, nomeadamente nos regimes de recrutamento centralizado, promoção e selecção e avaliação

do desempenho. Em segundo lugar, procede-se à simplificação dos fluxos e procedimentos administrativos, no sentido de fundir os procedimentos com características similares e aplicar tecnologia inovadora, com vista a criar um melhor ambiente de negócios para as empresas. Em terceiro lugar, promove-se a eficácia do mecanismo da cooperação interdepartamental, estabelecendo um mecanismo coordenador multifacetado para coordenar as relações de interesse dos Serviços Públicos, e para reforçar a confiança recíproca e a partilha de informação entre os Serviços.

## 2. Revisão aprofundada do Regime Jurídico da Função Pública

A reforma do Regime Jurídico da Função Pública não pode limitar-se às suas componentes tais como classificação de serviço ou recrutamento. Como a reforma do Regime Jurídico da Função Pública é um sistema que tem uma implicação alargada e profunda, é necessário fazer uma observação completa de forma macro, micro e intermédia e também uma ponderação integrada em conformidade com os ambientes económico, social e cultural. A reforma do Regime Jurídico da Função Pública não deve ser uma reforma de determinados regimes de pessoal individualmente considerados, nem só uma reforma sistemática do Regime Jurídico da Função Pública. Neste sentido, a reforma em análise é bastante complexa, por isso, deve ser concebida em conjugação com o enquadramento de todos os regimes, o que implica uma regulação e mudança de objectivos.

Quais são as características do Regime Jurídico da Função Pública de Macau? Até ao momento o regime não foi bem estudado. De um modo geral, existem problemas de quatro ordens no regime da Função Pública de Macau. O primeiro é que o regime da Função Pública de Macau tem características tradicionais e modernas. É consabido que, decorridas as fases do sistema de patronato e do *Spoil System*, nos regimes da Função Pública do Ocidente foi definitivamente consagrado o sistema de mérito, em que os funcionários são vitalícios e recrutados através de concursos. Analisando de acordo com este enquadramento de referência, verifica-se que, embora no regime da Função Pública de Macau estejam consagrados certos elementos do regime moderno da Função Pública, subsistem vários vestígios do sistema de patronato e do *Spoil System*. Assim, o regime da Função Pública de Macau tem características de ambos os sistemas, pois nele se reúnem elementos dos sistemas tradicional e

moderno. Assim, a estruturação de um sistema mais modernizado e institucionalizado que afaste os vestígios do sistema de patronato e do *Spoil System* e a formulação de um regime que se baseie no mérito e nas competências é considerada uma missão da maior relevância na reforma do regime da Função Pública de Macau.

O segundo problema é que o regime da Função Pública de Macau é desajustado do desenvolvimento económico-social de Macau. Após a reunificação com a Pátria, a economia tem-se desenvolvido de modo célere, enquanto a estrutura da sociedade e o nível de educação mudaram bastante. No entanto, em virtude do atraso na reforma jurídica, muitos diplomas legais são aqueles que entraram em vigor na era colonial e antes da transição de soberania, não sendo excepcionais as leis da Função Pública de Macau. Se bem que se tenham introduzido várias inovações no Regime Jurídico da Função Pública de Macau e no regime dos trabalhadores da Função Pública após a reunificação - são exemplos o regime de previdência que substituiu o regime de aposentação, as alterações introduzidas no regime das carreiras, bem como a introdução do regime de recrutamento central-o enquadramento jurídico dos regimes principais preexistentes mantém-se inalterado. O que é mais nítido são as exigências de habilitação para o desempenho das funções de técnico superior e técnico : a licenciatura e o curso superior. Com a elevação do nível de educação e cultura da comunidade de Macau, este critério jamais vale, uma vez que os trabalhadores dos serviços públicos que ingressam na carreira de técnico são predominantemente habilitados com uma licenciatura. Assim, um critério que consiga distinguir as duas carreiras já se encontra enfraquecido ou até ultrapassado, o que torna as diferenças entre técnico superior e técnico ambíguas na prática. Assim a divisão de trabalho entre os mesmos é bem ligeira, facto que provoca críticas sobre “salário desigual para trabalho igual”. Nesta conformidade, as reformas do Regime Jurídico da Função Pública devem ter como referência as experiências obtidas nos países ocidentais e as tendências do desenvolvimento registadas nos países modernos. Assim, tendo em conta as realidades próprias de Macau, é necessário alterar os institutos inoportunos e atrasados, de modo a manter a moral dos trabalhadores.

O terceiro problema é que algumas disposições no regime dos trabalhadores da Função Pública são excessivamente rudimentares e não suficientemente pormenorizadas. A título exemplificativo, o sistema dos trabalhadores da Função Pública pertence, em princípio, ao sistema de



classificação em função do posto de trabalho. No entanto, esta classificação limita-se ao nível das funções, não existindo uma descrição pormenorizada das responsabilidades do respectivo posto em concreto, o que determina uma pouca adequação do posto às capacidades necessárias ao seu exercício. Neste sentido, o sistema de classificação funcional dos trabalhadores da Função Pública de Macau é apenas nominal, pois os critérios são simples e rudimentares. A distinção entre técnico superior, técnico, técnico de apoio e operário é feita segundo a natureza das funções - concepção, aplicação e execução - mas não é feita de acordo com o grau de dificuldade e as exigências maiores ou menores em termos de responsabilidade. Deste modo, não é susceptível de demonstrar o valor intrínseco do sistema de classificação em função do posto de trabalho, ou seja, a “remuneração igual para trabalho igual”, o que faz com que os trabalhadores da Função Pública de Macau achem que o regime não é equitativo nem justo.

O quarto problema é que os funcionários públicos de Macau são excessivamente influenciados pela cultura dos direitos. De acordo com as experiências estrangeiras relativas à gestão de pessoal recolhidas nos países avançados, é necessário equilibrar o factor humano e o regime na gestão dos funcionários públicos, não sendo conveniente ter a mera satisfação das solicitações dos mesmos como base para a estruturação do sistema. Caso esteja excessivamente condicionado pelos direitos dos funcionários, as funções de prémio e sanção do sistema jamais podem ser desenvolvidas. Assim, na implementação de inovações institucionais, tem que haver ousadia na abolição da cultura dos direitos, de modo a melhor equilibrar a cientificidade e a personalização da gestão.

De um modo geral, o sistema dos trabalhadores da Função Pública de Macau é essencialmente uma concepção institucional da era da industrialização, que reveste a aparência do sistema burocrático definido por Max Weber. Com a entrada na era pós-industrial e no momento em que outros países e territórios estão a impulsionar sucessivamente o movimento da Nova Gestão Pública e proceder à reforma administrativa segundo o modelo gestor empresarial, Macau parece ser bastante passivo e conservador, uma vez que vem sendo mantido o modelo preexistente de gestão burocrática orientada pelo controlo do processo e que não foram introduzidos os modelos de desregulamentação, como a gestão da flexibilidade, a gestão descentralizada e a gestão participativa. Assim, o modelo de gestão no Governo da RAEM é ainda considerado um modelo relati-

vamente rígido e inflexível. Nos próximos cinco anos, a par da elevação das três capacidades, o Governo da RAEM tem de ter especial atenção ao aperfeiçoamento do seu sistema burocrático, no sentido de proceder à sua reforma, de modo a tornar mais claro o sistema do direito e as responsabilidades e tornar mais pormenorizado o sistema de cooperação e de divisão de trabalho, por um lado; por outro, tem que adaptar-se à conjuntura socioeconómica que muda cada vez mais rápido, mediante a adopção de medidas de suficiente capacitação, introdução de mecanismos de gestão de mercado, de empresa e de democratização, de modo a melhor adaptar-se às necessidades decorrentes da evolução dos tempos.

### **3. Racionalização de quadros: unidade do controlo do número e elevação da qualidade**

Em Macau, a sugestão de racionalização de quadros e simplificação administrativa é apresentada para responder às críticas da comunidade sobre o crescimento excessivamente rápido da dimensão da Administração. Assim, o Governo decidiu controlá-la, reduzir os procedimentos administrativos e elevar a eficiência administrativa. Presentemente, o número de funcionários de Macau já ultrapassou os 30 mil; relativamente à população de Macau que é de cerca de 600 mil, a proporção de funcionários em relação à população é de 1:20, o que significa que Macau é um território com uma dimensão de Administração excessiva. Influenciado pela cultura dos direitos dos funcionários de Macau e pela cultura da reforma conservadora, a implementação da racionalização de quadros e a simplificação administrativa não se foca no controlo e redução do número de trabalhadores, mas salienta a elevação da qualidade do pessoal, o que provoca algumas críticas da comunidade de que o Governo pretende a “simplificação administrativa sem racionalizar os quadros”.

Doutrinalmente, a racionalização de quadros é a unidade do controlo do número de trabalhadores e da elevação da qualidade do pessoal, sendo ambos indispensáveis. Neste sentido, ao enfatizar a elevação das capacidades e qualidades dos trabalhadores, o Governo da RAEM deve dar especial atenção à eventual existência de pessoal supérfluo em qualquer serviço. E, caso haja efectivos excedentários, o Governo tem que ponderar como pode fazer mobilizá-los através de formação, de modo a melhor associar o pessoal às tarefas e adequar o pessoal ao posto de trabalho, não sendo de salientar unicamente o aspecto de elevar a qualidade do pessoal com omissão da revisão sobre o problema dos efectivos excedentários.

Assim, a concretização da unidade do controlo de quantidade, a racionalização e a elevação da qualidade é o único meio para efectivar o valor nuclear da racionalização dos quadros e a simplificação administrativa.

#### **4. Emprego prudente do mecanismo de cooperação inter-serviços**

Face à crescente complexidade da gestão dos assuntos públicos, muitos dos assuntos públicos não são susceptíveis de ser geridos e solucionados por um único serviço. Neste sentido, o mecanismo de cooperação inter-serviços passou a ser um mecanismo muito importante na gestão pública para os governos modernos e é uma das ferramentas relevantes para a elevação da capacidade de execução do Governo. Na realidade, na sequência da racionalização das funções dos serviços públicos e da solução das funções sobrepostas dos serviços públicos, a cooperação inter-serviços torna-se um ponto fulcral para a elevação da capacidade de execução. É de notar que o mecanismo de cooperação inter-serviços é muito mais complexo do que a gestão por um único serviço, em termos de coordenação, responsabilidade e monitorização. Assim, tem que haver prudênie no recurso a este mecanismo. De acordo com as experiências recolhidas nos territórios com maior eficiência administrativa, é de evitar recorrer a este mecanismo, salvo quando a gestão e solução por um único serviço não seja viável. Quer isto dizer que o mecanismo de cooperação inter-serviços é uma alternativa de último recurso. Isto é também a razão de ser da generalização do “sistema de super-ministério”: o custo de coordenação interna no seio de um serviço é muito mais baixo do que o custo de coordenação inter-serviços.

Face à natureza dos serviços, as regime de nomeação e ao vasto âmbito de competências dos serviços, as relações inter-serviços não são mais simples do que as relações existentes noutros países ou territórios. Para aperfeiçoar o mecanismo de cooperação inter-serviços em Macau, é necessária, antes de mais, a indigitação de um serviço principal responsável e dotado de poder de iniciativa e coordenação, bem como criar mecanismos de credibilidade e responsabilidade na cooperação inter-serviços, por forma a evitar a fuga às suas responsabilidades. Em seguida, é necessário pôr em prática a ideia de evitar recorrer ao mecanismo de cooperação inter-serviços, pois este mecanismo deve ser reservado, tanto quanto possível, para a gestão de crises em detrimento da gestão administrativa normal.

### III. Promoção da gestão de desempenho do Governo e elevação da capacidade de servir

No âmbito do Plano Quinquenal, a elevação da capacidade de servir do Governo da RAEM e a criação e aperfeiçoamento do regime da gestão do desempenho do Governo têm como suporte a introdução da cultura do desempenho e da cultura da orientação por resultados. Antes de mais, com a introdução de um mecanismo de avaliação por uma terceira parte e o estabelecimento da fé pública e autodisciplina, pretende-se reforçar a fiscalização externa da comunidade e do público, de modo a criar uma motivação e pressão externa para a reforma administrativa, o que é favorável à reforma do próprio Governo, apressando o aperfeiçoamento da qualidade dos serviços prestados. Em segundo lugar, a criação dos regimes de apreciação do desempenho e de responsabilização dos titulares dos cargos públicos. Pretende-se reforçar, por meio de formação, o sentido de responsabilidade e de capacidade de assunção de deveres dos mesmos titulares, estimulando o seu espírito empreendedor e criativo e a sua criatividade no desenvolvimento dos trabalhos. Em último lugar, a revisão do Regime de Reconhecimento da Carta de Qualidade e o serviço “*one-stop*”, introduzindo e aumentando o grau de participação pública em matéria de mecanismo de avaliação da qualidade dos serviços, aumentando sucessivamente o número deste tipo de serviço e otimizando de forma contínua este tipo de serviço, de modo a incluir procedimentos administrativos inter-serviços.

#### 1. Avaliação dos serviços públicos prestados com a participação do público

Um dos aspectos brilhantes no Plano Quinquenal em matérias relativas à elevação da capacidade de servir é a afirmação expressa da introdução e intensificação da participação do público na avaliação da qualidade dos serviços públicos prestados. A partir da reunificação de Macau com a Pátria, o Governo tem envidado esforços na elevação da qualidade dos serviços públicos prestados, com a introdução da certificação do Sistema de Gestão de Qualidade ISO para a definição de padrões de serviços prestados, com a criação da Comissão de Avaliação dos Serviços Públicos, bem como com a realização dos projectos de Prémio de Serviço de Alta Qualidade e de Avaliação do Grau de Satisfação dos Cidadãos. Porém, quer no processo do reconhecimento da qualidade dos serviços presta-

dos no âmbito da Comissão de Avaliação dos Serviços Públicos, quer no processo de impulsionamento do projecto do Prémio de Serviço de Alta Qualidade, não foi introduzida de modo efectivo uma participação do público. Neste sentido, o público não tem a última palavra na avaliação da qualidade dos serviços públicos prestados pelo Governo. A transformação da consciência de servir dos trabalhadores de prestar contas somente perante o superior hierárquico, a introdução e intensificação da consciência de servir o público e a população e a prestação de contas perante entidades externas em vez do superior hierárquico dependem do reconhecimento do grau de satisfação do público como critério de avaliação preponderante. Nesta linha, a decisão de intensificar a participação do público na avaliação da qualidade dos serviços públicos prestados no Plano Quinquenal será uma marca para a elevação da qualidade dos serviços públicos em Macau. É de esperar que se possa avançar por esta ocasião, no sentido de envolver de modo efectivo o público na avaliação pragmática da qualidade dos serviços públicos prestados em Macau e por seguinte, de concretizar o cenário da boa governação em que se efective uma gestão cooperante entre o Governo e os cidadãos.

## **2. Os titulares incompetentes devem assumir certas responsabilidades**

A conexão do regime de gestão do desempenho do Governo com o regime de responsabilização dos titulares dos cargos públicos é um factor importante para a estruturação do regime de gestão do desempenho do Governo pelo Governo da RAEM nos recentes anos. A essência do regime de responsabilização consiste em salientar o facto de os titulares de cargos públicos incompetentes ou com desempenho insatisfatório deverem assumir certas responsabilidades ou até demitir-se, de modo a considerar o “desempenho” e o “grau de satisfação em relação aos trabalhos realizados” como novos critérios para a responsabilização. Trata-se de uma criação institucional de relevância para a elevação das capacidades de execução e de servir do Governo, uma vez que a responsabilização tradicional dos titulares dos cargos públicos reflecte aspectos políticos, administrativos e éticos e que a assunção de responsabilidades pressupõe erros cometidos que causam danos de certa gravidade. Quer isto dizer, em termos tradicionais, que a falta de competência, o balanço pouco satisfatório e a omissão não dão lugar à responsabilização, o que é bem reflectido por um dizer popular: o titular é responsável pela corrupção mas não pela incompetência.

No entanto, o aparecimento do instituto de responsabilização pelo desempenho altera a situação decorrente do instituto tradicional de responsabilização em que a inércia não dá lugar à assunção de responsabilidades, salientando que os titulares dos cargos públicos são responsáveis pela inacção. Assim, o regime de responsabilização evolui entrando numa nova fase de desenvolvimento histórico, o que contribui muito para a elevação da capacidade de servir do Governo. Nos termos do Plano Quinquenal, “os dirigentes não qualificados ou com atitude passiva devem assumir a sua responsabilidade” e “criar e promover, de modo ordenado, um regime caracterizado por relações estreitas entre a avaliação do desempenho do pessoal de direcção e a sua responsabilização”, o que dá resposta à evolução do regime de responsabilização rumo à responsabilização pelo desempenho, demonstrando a “tolerância zero” do Governo da RAEM em relação à conduta omissa dos titulares dos cargos públicos. E é indubitavelmente um bom sinal para a eliminação da cultura da inacção eventualmente existente no âmbito do Governo da RAEM.

#### IV. Conclusão

“Boa governação” é o título de um dos quatro capítulos do Programa Político Eleitoral apresentado em 2014 pelo Chefe do Executivo Fernando Chui Sai On, sob o tema “aspirações comuns para o futuro e a partilha da prosperidade” e é também um capítulo relevante do Plano Quinquenal. Confrontando com o Programa Político Eleitoral de 2014 sob o tema “aspirações comuns para o futuro e a partilha da prosperidade”, o cenário descrito no Plano Quinquenal tem um suporte institucional e desenho mais concreto, o que se expressa nos três quadros essenciais de “impulsioneamento de decisões científicas, elevação da capacidade de decisão”, “impulsioneamento da racionalização de quadros e simplificação administrativa e elevação da capacidade de execução”, “promoção da gestão do desempenho do Governo, elevação da capacidade de servir”, quadros que podem ser considerados como “enquadramento de boa governação” constante no Plano Quinquenal. Segundo vemos, a definição destes três quadros disponibiliza meios viáveis para atingir o alvo da boa governação do Governo de Macau, sendo estes meios o “aperfeiçoamento do mecanismo de consulta”, a “revisão completa do regime jurídico da função pública” e a “promoção e o aumento do grau de participação pública em matéria de mecanismo de avaliação da qualidade dos serviços”. Entretanto, há ainda alguns aspectos a considerar, tais como: a combina-

ção da recolha de “opiniões multilaterais” com a formulação de um “juízo racional”, a unidade da elevação da qualidade e a redução do contingente no âmbito da “racionalização de quadros e simplificação administrativa” e o emprego prudente do mecanismo de cooperação inter-serviços.

