

Estudo sobre a Melhoria da Capacidade de Governança do Governo da RAEM

*Lou Shenghua**

Desde o ano de 2005 que tem surgido gradualmente um aumento dos resultados das pesquisas quer por parte dos círculos académicos, quer por parte de práticos sobre a capacidade de governança da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM).

Este texto visa rever os tópicos e o conteúdo desses estudos, fazendo uma introdução abrangente sobre a situação actual dos estudos e das suas características.

I. O que é a capacidade de governança

A capacidade de governança (*Governance Capacity*) pode analisar-se em sentido estrito e amplo. A capacidade de governança em sentido amplo é a capacidade de governança abrangente, o que significa que, com as mudanças de ambiente ecológico da administração pública, o governo, para além de melhorar a sua própria capacidade de governança, tem de desenvolver outras capacidades de apoio, tais como a capacidade de administração social no aspecto da construção social, a capacidade de cooperação regional no âmbito da integração regional e a capacidade de gestão de crises públicas que põem em risco a sociedade, etc. Esta capacidade de governança do Governo da RAEM na nova fase inclui principalmente a capacidade de governança do governo, a capacidade de governança da sociedade, a capacidade de ajustamento da economia, a capacidade de cooperação inter-regional e a capacidade selectiva de ser agente alternativo de políticas centrais.¹ A capacidade de governança em sentido estrito refere-se à capacidade de governança do governo, ou seja, tem a ver com o nível e eficiência da governança no sistema da administração pública do governo nos aspectos da definição de funções, da estrutura organizativa, do regime dos funcionários públicos, da tomada de decisões públicas e da supervisão administrativa, etc., isto é, aquilo que constitui a capacidade

* Professor do Instituto Politécnico de Macau.

¹ Lam Soi Kuong, Reflexão sobre a capacidade global da Administração do Governo da RAEM, *Revista de Administração Pública de Macau*, 4 de 2009 (Número 86).

básica do governo para administrar os assuntos públicos e sociais. Há estudiosos que definiram a capacidade estrita da governança do governo em quatro aspectos: primeiro, capacidade de liderança política de um país ou de uma região; segundo, capacidade para gerir o desenvolvimento social e económico; terceiro, capacidade para elaborar e implementar políticas públicas; quarto, capacidade que pode ou não construir uma sociedade civil madura.²

Sobre a capacidade do Governo, podemos proceder ao estudo e análise sob múltiplas perspectivas, incluindo o seu âmbito, grau, tipo e composição. Em termos do âmbito das capacidades do Governo, há distinção entre elas segundo o critério da dimensão; em termos do grau da capacidade, ela distingue-se pelo critério da sua intensidade; no que se refere à análise da capacidade do governo sobre o seu tipo e composição, a capacidade do governo reflecte-se num conjunto de capacidades que são compostas por uma série de capacidades singulares diversas. Do ponto de vista do objecto ou objectivos do Governo, as capacidades do governo incluem a capacidade de obtenção de recursos, a capacidade de ajustamento de interesses, a capacidade de regulação social e de execução e a capacidade de serviço público. De entre estas, são nucleares as capacidades de governança social e a capacidade de servir o público. Se as encararmos quanto aos instrumentos das políticas para atingir os objectivos do governo, essas capacidades incluem principalmente a capacidade de previsão e reconhecimento de questões políticas, a capacidade de planeamento e de elaboração de políticas, a capacidade de implementação das políticas, a capacidade de avaliação e de supervisão das políticas e a capacidade de reacção e de resposta às políticas, etc. As capacidades de governança do governo também podem ser divididas em recursos externos de governança social e capacidades internas de auto-gestão. As capacidades de governança social do governo incluem a mobilização social, a gestão social, os serviços sociais e as capacidades de equilíbrio social, que podem, mais ainda, ser subdivididas em duas grandes capacidades: “mobilização” e “descompressão”³. Como se podem então obter as respectivas capacida-

² Liu Bo Long, Reflexão e Sugestão sobre o Fortalecimento da Governança Pública de Macau, *Album do 10.º Aniversário do Centro de Pesquisa Estratégica para o Desenvolvimento de Macau, Centro de Pesquisa Estratégica para o Desenvolvimento de Macau*, 2007, p. 16-19.

³ Lou Shenghua, A Construção da capacidade governativa sob a diminuição do efeito do regresso, *Macao Daily*, Página F02.

des do governo? Do ponto de vista dos métodos, podem obter-se através do aumento dos recursos, do estabelecimento de entidades administrativas, do recrutamento e da formação de pessoal e da participação dos residentes. Também se podem fortalecer tais capacidades através do ajustamento das funções do governo e da introdução do governo electrónico. A capacidade do governo é obtida por meio da composição da estrutura orgânica do governo e da alocação de pessoal e recursos, sendo a estrutura orgânica do governo a base para a aquisição de capacidade do governo.⁴

Entende-se também que as capacidades mais importantes de governança do governo são a de execução ou aplicação da lei, a de tomada de decisões, a de resposta às mudanças e a de inovação. Os factores que afectam a capacidade de governança do governo incluem a qualidade dos gestores e dos funcionários públicos, as estruturas administrativas e as leis ou regulamentos⁵.

Ao avaliar a situação actual da capacidade de governação do Governo da RAEM, Yang AiPing dividiu-a em cinco aspectos: governo orientado para servir o público, governo de direito, governo responsável, governo transparente e governo promissor⁶.

II. Díficeis problemas de governança enfrentados pelo Governo da RAEM

1. Novo papel do desenvolvimento da RAEM.

As “Linhas Gerais do Planeamento para o Desenvolvimento da Grande Baía Guangdong-Hongkong-Macau” estipulam que o papel do desenvolvimento de Macau seria a construção de “um centro, uma plataforma e uma base”. Este novo posicionamento faz novas exigências e traz alguma coisa nova para a capacidade de governança da RAEM, especialmente no que se refere à participação de Macau na construção de “Uma

⁴ Lou Shenghua, A Reforma da Construção da Capacidade Governativa e da Estrutura Administrativa, *Boletim de Estudos de Macau*, 3 de 2015.

⁵ Departamento editorial do *Boletim de Estudos de Macau*: Resumo do Simpósio sobre “Grande alteração das circunstâncias e da melhoria da capacidade de governança”. Segunda Série de “Macau regressa à Década”, *Boletim de Estudos de Macau*, 4 de 2008.

⁶ Yang Aiping, A situação actual e do caminho do desenvolvimento da capacidade da administração do Governo da RAEM, *Hongkong and Macao Studies*, 3 de 2014.

Faixa, Uma Rota” e da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau e requiere que a RAEM explore uma capacidade de cooperação inter-regional mais forte.⁷

2. Transição do modo de governança.

Na Era da Administração Portuguesa, o Governo adoptou como estratégia de Governança uma forma de *laissez-faire*. No período de transição dos anos 80 e 90 do Século 20, o governo português teve até uma mentalidade de “Governo do Pôr do Sol”, não se importando com os assuntos sociais e públicos de Macau. Durante a Governança Colonial, foi mantido um modelo de governança de “governo fraco e sociedade forte”.

Na Época da RAEM, Macau entrou numa era de rápido desenvolvimento social e económico, com o gozo de um alto grau de autonomia. Daí ter surgido uma série de novos problemas sociais e públicos, como os relativos à acção social e ao bem-estar dos cidadãos, ao desenvolvimento económico e à cooperação inter-regional, etc. Obviamente que, para resolver estes complexos e agudos problemas, o antigo modelo de governança de “governo fraco e sociedade forte” não teria funcionado mais; assim, a construção de um modelo de “governo forte e sociedade forte” tornou-se uma escolha histórica e uma exigência da época.⁸

3. A “Nova Política dos Jogos” provocou a grande transformação da ordem económica e social, bem como trouxe problemas sociais profundos.

Após o regresso à Pátria, especialmente depois da implementação da “Nova Política dos Jogos” em 2002, o rápido desenvolvimento da indústria do jogo trouxe grandes impactos ao desenvolvimento económico e social de Macau, provocando mudanças drásticas na ordem económica e social e problemas sociais profundos⁹.

⁷ Yang AiPing, Exploração e Análise da Relação Internacional do Governo Plural e a Capacidade do Governo da RAEM, *Revista de Administração Pública de Macau*, 3 de 2009 (Número 85).

⁸ Yang AiPing, Capacidade de governança abrangente do Governo da RAEM na era do pós-regresso, *Jornal of Sun Yat-Sen University Social Science Edition*, 5 de 2009.

⁹ Lou Shenghua, Os impactos sociais do rápido desenvolvimento dos jogos e a viragem da governação, *Revista de Administração Pública de Macau*, 2 de 2007 (Número 76).

Em primeiro lugar, existia o problema entre a diversificação adequada do desenvolvimento económico e a liberalização da indústria do jogo. Depois da liberalização da indústria do jogo, este foi o pilar principal. O Governo Central exigiu que Macau realizasse o “desenvolvimento económico diversificado de forma adequada”. Assim sendo, como resolver os problemas da excelência exclusiva da indústria do jogo e da diversificação adequada do desenvolvimento económico será uma tarefa a longo prazo enfrentada pelo Governo da RAEM.

Em segundo lugar, temos o problema da intensificação da exterioridade negativa da indústria do jogo e o controlo dos custos sociais. As exterioridades negativas da indústria do jogo em Macau existem de alguma forma, como são os problemas do crime organizado, da droga, da prostituição, da lavagem de dinheiro e da usura para jogo, etc. Como aliviar as “exterioridades negativas” da indústria do jogo, como controlar os custos sociais gerados pelo rápido crescimento do jogo, têm sido, na realidade, problemas prementes que têm que ser resolvidos pelo Governo da RAEM.

Em terceiro lugar, o problema da mudança da estrutura social e da integração dos novos grupos sociais. Após o seu regresso, Macau tornou-se uma sociedade com um alto grau de mobilidade, sendo espantosa a velocidade do aumento do número de trabalhadores não-residentes. Como os grupos de trabalhadores não-residentes têm vivido durante muito tempo fora do sistema do governo de Macau, eles pertencem a grupos marginalizados. Assim, como fortalecer a gestão e os serviços dos trabalhadores não-residentes ou seja, como fazer com que o regime existente tenha em conta a existência da grande comunidade de trabalhadores não-residentes, será um problema de gestão pública difícil.

Em quarto lugar, o problema da polarização das receitas dos rendimentos e o desequilíbrio da distribuição. O rápido desenvolvimento da indústria do jogo levou a um grande aumento do PIB de Macau; porém, é difícil para as pessoas de outras indústrias ou membros da sociedade em geral beneficiarem rapidamente da prosperidade da indústria do jogo, acontecendo até que os seus verdadeiros níveis de vida baixaram, em consequência da inflação.

Em quinto lugar, o problema da estruturação e da profundidade da vida social. Com o desenvolvimento rápido da economia de Macau e a transição acentuada da sociedade, muitos problemas sociais profundos emergiram. Por exemplo, o problema do “desemprego estrutural” e o da

estrutura irracional da habitação, bem como outros problemas e conflitos profundos, ou seja, o conflito entre o desenvolvimento dos casinos financiados pelos EUA e a segurança económica e nacional de Macau, o conflito entre a protecção do “Centro Histórico de Macau” e a construção e desenvolvimento urbanos e o conflito entre os residentes originais e os novos imigrantes, etc. Assim, um governo que se responsabilize pela governança social, terá que pensar e ajustar o modelo de governança com a finalidade de enfrentar e resolver os problemas sociais estruturais.

4. O efeito infeccioso da circunstância política da Região de Taiwan e de Hong Kong.

Nos últimos anos, a circunstância política da região de Taiwan, de Hong Kong e de Macau revelou um fenómeno estranho, pois muito do caos político ocorrido em Taiwan começou a irromper em HongKong e mesmo em Macau, que sempre foi conhecido pela sua estabilidade política e paz social, tendo ocorrido uma série de disputas políticas muito semelhantes. Estas disputas exprimem-se principalmente por vários tipos de movimentos de “ocupação”, de resistência social e pela gravidade do problema do populismo social.¹⁰

5. O prestígio e a credibilidade da Administração do Governo sofreram impactos.

O “Caso de Corrupção Gigante de Ao Man Long” afectou intensamente a confiança dos cidadãos no governo, podendo o mesmo ser considerado um ponto de viragem na relação entre cidadãos e Governo. Em 2014, ocorreu ainda o evento “5.25”, que se rebelou contrário ao Subsídio de aposentação dos titulares dos principais cargos do Governo, que causou um segundo choque na imagem global do Governo da RAEM.

III. Avaliação do estado actual da capacidade de governança do Governo da RAEM

Por ocasião do quinto aniversário do regresso de Macau, o Presidente Hu Jintao desejou que “o Governo da RAEM seja orientada para servir

¹⁰ Yang Aiping, A situação actual e do caminho do desenvolvimento da capacidade de administração do Governo da RAEM, *Hongkong and Macao Studies*, 3 de 2014.

melhor o cidadão e que melhore constantemente o nível da governança”. Em Outubro de 2005, o segundo Governo da RAEM publicou o “Texto integral do Relatório das Linhas de Acção Governativa para o ano financeiro de 2005-2006”, tendo indicado o início da “Implementação da filosofia ‘servir melhor o cidadão’ na acção governativa, a elevação do nível da governança, a construção da sociedade harmoniosa e o desenvolvimento da economia de forma abrangente”. Em 2014, Chui Sai On publicou o Programa Político Eleitoral “Aspirações Comuns para o Futuro e Partilha da Prosperidade”, no qual indicou uma “melhor governação” como um dos quatros capítulos deste Programa. Em 2016, o Governo da RAEM publicou o Plano de 5 anos (2016-2020), onde se escreveu que a “melhor governação já tem um apoio institucional e uma visão mais concreta”. A prestação da atenção por parte do governo empurrou os estudos académicos para uma análise aos respectivos problemas.

Em relação ao estado actual da capacidade de governança do Governo da RAEM, YangAiPing conduziu uma avaliação e análise global de cinco aspectos, por meio de pesquisa por questionário¹¹.

Em termos de construção do governo do tipo de servir, o Governo da RAEM tem praticado o espírito de “servir melhor o cidadão” na acção governativa, continuando a impulsionar o Programa da Carta de Qualidade e o Regime do seu Reconhecimento, o *e-government* e o *one-stop service*, a certificação internacional ISO, a “orientação pelo cliente”, a avaliação do nível de satisfação do cidadão. Ao mesmo tempo, foram criados vários centros de serviços cívicos para fornecer serviços públicos mais convenientes e diversificados.

No que se refere à construção do governo de direito, o Governo da RAEM regula activamente a sua acção governativa e promove a administração de acordo com leis, através de medidas como o ajustamento das funções do governo e da sua macroestrutura, a reforma do regime de gestão dos funcionários públicos, a revisão das leis e dos regulamentos, a implementação do estabelecimento do mecanismo de concurso-centralizado, a regulação activa de acções administrativas do governo e a implementação da administração de acordo com a lei.

¹¹ Yang Aiping, A situação actual e do caminho do desenvolvimento da capacidade de administração do Governo da RAEM, *Hongkong and Macao Studies*, 3 de 2014.

Em termos de governo responsável, estabeleceu-se em primeiro lugar o regime de responsabilização dos funcionários de alto nível do governo e procedeu-se à revisão das leis e regulamentos do pessoal da administração pública, para promover a avaliação do desempenho; em segundo lugar promoveu-se a reforma do regime de avaliação do trabalho dos funcionários públicos, com a entrada em vigor, no ano de 2005, do novo regime de avaliação.

Em relação à construção do governo transparente, em primeiro lugar promoveu-se a tomada de decisões baseadas em critérios democráticos e científicos. Em 2010, foram elaboradas as “Normas para a Consulta das Políticas Públicas” e em 2011 foi criado o Gabinete de Estudo de Políticas. Segundo, foi reforçada a construção da integridade do governo incorrupto e, por isso, foi revisto o sistema da Declaração de Rendimentos e Interesses Patrimoniais para funcionários públicos.

Em termos de construção do governo promissor, foi implementada a política de liberalização dos jogos para avançar com o desenvolvimento económico e social, foi adoptada uma estratégia de segurança pública multifacetada para garantir a estabilidade social, foi aumentado constantemente o investimento na vida da população e no bem-estar social e foi dada resposta às mudanças ambientais e às necessidades diversificadas dos cidadãos, promovendo-se gradualmente a reforma da administração pública.

É visível, em comparação com o governo português antes do regresso, que o Governo da RAEM realizou preliminarmente a transição institucional do sistema em 5 aspectos, ou seja, transição de governo do tipo controlar, para o de fornecer serviços; de governo de *rule of man* (regra do homem), para o de direito; de governo do tipo *burocrático*, para o de responsável; de governo do tipo de operação de caixa preta, para o de transparente; de governo de inação, para o de promissor.

Relativamente à avaliação abrangente: em primeiro lugar, a capacidade de governança do Governo da RAEM é em geral suficiente. De acordo com os resultados do inquérito, o Governo da RAEM ganha pontuações médias de 3.11 pontos em termos de governo fornecedor de serviços; de 3.15 pontos em termos de governo de direito; de 3.03 pontos em termos de governo responsável; de 2.97 pontos em termos de governo transparente; de 3.33 pontos no respeitante a ter um papel activo. A média ponderada relativa a todos os referidos aspectos é de 3.12 pontos.

Em segundo lugar, a capacidade de administração do Governo da RAEM tem o melhor desempenho em termos do seu papel activo. Os cidadãos da RAEM estão satisfeitos com os trabalhos nos aspectos da segurança pública e do bem-estar social.

Em terceiro lugar, para o Governo da RAEM, o mais importante é a melhoria respeitante à governança transparente. Neste aspecto, o Governo ganhou uma pontuação mais baixa, de apenas 2.97 pontos, única abaixo da linha de passagem de 3 pontos. As pontuações dos indicadores secundários, como a transparência dos assuntos do governo, a construção da integridade de governo limpo e o orçamento público, são mais baixas.

Em quarto lugar, há necessidade urgente de melhorar a capacidade de administração no que se refere a ser responsável. O Governo tem uma pontuação baixa no aspecto de assumir responsabilidades, que é apenas de 3.03 pontos, um pouco mais alta do que a linha de passagem. Neste aspecto, a gestão do desempenho tem uma avaliação mais baixa, que é apenas de 2.90 pontos.

IV. Deficiências na capacidade de governança do Governo da RAEM.

YangAiPing entende que a actual capacidade de governança global do Governo da RAEM ainda não é bastante forte e é ainda mais fraca em termos de capacidade de governança social, de capacidade de ajustamento económico e de capacidade de cooperação inter-regional, etc.¹²

1. A capacidade de governança do governo em geral ainda é fraca.

A boa capacidade de governança do governo, ou seja, a “melhor governação” em sentido geral, deve abranger o posicionamento adequado das funções do governo, o estabelecimento racional de organizações governamentais, a democratização e a cientificidade da tomada de decisões governamentais, o bom funcionamento do sistema dos funcionários públicos, a responsabilização do governo e a construção da integridade

¹² Yang AiPing, Capacidade de governança abrangente do Governo da RAEM na era do pós-regresso, *Jornal of Sun Yat-Sen University Social Science Edition*, 5 de 2009.

do governo, etc. Em primeiro lugar, as relações funcionais do governo são ambíguas. Elas demonstram o seguinte: (1) existe um problema proeminente de não distinção das questões políticas e sociais. O Governo fornece sempre alguns serviços que não devem ser por ele fornecidos, tais como actividades recreativas dos moradores e actividades culturais da comunidade, etc.; (2) existe um fenómeno frequente de intersecção de competências e de responsabilidades ou de sobreposição de funções entre as diferentes organizações do Governo. Por exemplo, a questão das “pensões ilegais”, questão esta que até agora não foi resolvida. Lou Shenghua considera que o Governo da RAEM não distingue devidamente as suas funções nucleares das não-nucleares e que cria continuamente novas entidades para lidar com a expansão das funções não-nucleares; ao mesmo tempo, a complexidade da sociedade exige ao Governo a melhoria da capacidade de previsão e de planeamento das políticas, bem como da capacidade de governo social, mas o Governo expandiu enormemente as suas funções de fornecimento de serviços. Mesmo no aspecto dos serviços públicos, a procura de serviços de transportes e de serviços de habitação pela sociedade aumentou muito e o Governo não conseguiu melhorar, ao mesmo tempo, o nível do seu fornecimento¹³. Em segundo lugar, a configuração dos organismos do governo não se mostra razoável. Assim, 1) o quadro macro da organização do governo carece de aperfeiçoamento; 2) a organização dos serviços a nível intermédio está demasiado estruturada - de acordo com estatísticas incompletas, existem actualmente em Macau 70 a 80 direcções de serviços ou equivalentes; 3) há em Macau muitos tipos de entidades de “administração indirecta” sobrepostas; 4) a coordenação na implementação e execução das políticas não funciona bem. Lou Shenghua acredita que a acentuação desmedida da configuração especificada do governo ou até mesmo configurar instituições numa abordagem de “uma instituição para um assunto”, leva o Governo à insuficiência da integridade e da coordenação e à fragmentação estrutural ao invés da rede e afecta seriamente a resposta eficaz aos assuntos inter-instituições. Além disso, não é clara a relação entre as entidades do governo e as respectivas funções políticas e não há uma divisão organizacional adequada do trabalho na formulação das políticas, sua execução e supervisão, sobretudo as Direcções de Serviços respondem por múltiplas funções de formulação,

¹³ Lou Shenghua, A Reforma da construção da capacidade governativa e da estrutura administrativa, *Boletim de Estudos de Macau*, 3 de 2015.

de execução e de supervisão de políticas, o que afecta a eficácia dessas mesmas políticas. Bem ainda, a uniformidade dos tipos e níveis de entidades de consulta, o desequilíbrio na proporção dos membros e a simplicidade dos modos de funcionamento, levam à ineficácia do trabalho dessas entidades de consulta.¹⁴

Em terceiro lugar, existe ainda insuficiência na tomada de decisões públicas de forma científica e democratizada. Como o Governo da RAEM é às vezes influenciado pelo populismo da comunidade, é bastante evidente que a formulação de políticas públicas esteja sempre em balanço com “visão curta”, tratando isoladamente os problemas da cabeça ou dos pés quando houver dores nas respectivas partes do corpo, e por vezes até sendo liderados pelo populismo. É, assim, difícil para os funcionários públicos de nível médio e inferior participarem na formulação das políticas. Por último, o mecanismo de consulta sobre políticas está limitado a formulários.

Em quarto lugar, o sistema de supervisão administrativa carece de aperfeiçoamento. A ocorrência do caso Ao Man Long mostrou a escassez do regime em termos de construção da integridade do Governo da RAEM. Actualmente, falta ainda fundamentalmente ordem e decisão na construção do sistema de combate à corrupção em Macau. Não foi ainda estabelecido um sistema de supervisão prévia; a supervisão prévia às finanças e obras públicas não foi realizada de forma eficaz.

Em quinto lugar, torna-se necessário reformular o regime do pessoal dos serviços públicos. Depois do regresso, os problemas sentidos pela sociedade incluem a constituição do regime de recrutamento, a gestão centralizada dos funcionários públicos e o sistema de mobilidade dos funcionários entre os diversos serviços públicos; estes problemas ainda não foram resolvidos de forma substantiva. Além disso, existem ainda problemas de expansão constantes do número de funcionários, de diversidade de formas de provimento e de divergência de ingresso de funcionários, de ausência de critérios e de procedimentos bem claros e definidos na escolha e provimento dos funcionários de alto nível do governo, não maximização do valor institucional do regime de gestão do desempenho e

¹⁴ Lou Shenghua, A Reforma da construção da capacidade governativa e da estrutura administrativa, *Boletim de Estudos de Macau*, 3 de 2015.

da necessidade da elevação da eficácia do regime de responsabilização dos funcionários de alto nível do governo, etc.¹⁵

Em sexto lugar, existe o impacto negativo de factores políticos e culturais. Macau é uma típica “sociedade de conhecimento”, com uma forte relação política e cultura de pequenos círculos. Este tipo de defeitos e desvantagens políticas e culturais é incompatível com a gestão impessoal racional defendida pelo sistema burocrático moderno.¹⁶

2. Há necessidade urgente de fortalecer a capacidade de governança social

A capacidade de governança social refere-se à capacidade do governo para distribuir riqueza social, habitação, educação, saúde, emprego e segurança social. As deficiências da governança do governo estão concentradas principalmente em dois aspectos: por um lado, na questão vital da subsistência social, incluindo na distribuição da riqueza, no congestionamento do tráfego, nos altos preços da habitação, na mão-de-obra ilegal, etc.; por outro, nas questões de gestão do próprio governo, como são os problemas da corrupção e os atrasos no regime legal. Visível é que as capacidades de governança social e de fornecimento de serviços sociais do governo ainda precisem de ser reforçadas, bem como as capacidades de gestão do próprio governo, que também carecem de melhorias¹⁷.

3. A capacidade de ajustamento económico deve ser melhorada.

Após a reunificação, foi estabelecido o estado de “A cabeça do dragão” (o primeiro sector) para a indústria do jogo de Macau. No entanto, não tem sido satisfatório o desenvolvimento das indústrias não jogo e até mesmo de algumas das indústrias relacionadas com o jogo. “A diversifica-

¹⁵ Chen Shanglong, Transmutação e reforma: Um estudo sobre o regime da administração do pessoal no Governo da RAEM, *Revista de Administração Pública de Macau*, 3 de 2016 (Número 113).

¹⁶ Wang Xuan, Estudo do mecanismo da coordenação inter-serviços governamentais--Expedição e reflexão do grupo de coordenação inter-serviços governamentais da RAEM, *Journal of Guangzhou University, Social Science Edition*, 9 de 2017.

¹⁷ Lou Shenghua, A Construção da capacidade do governo sob a diminuição do efeito do regresso, *Macao Daily*, Página F02.

ção económica de Macau” parece ser apenas um “slogan”, sem ter o efeito de progresso real. Até agora, o Governo da RAEM ainda não completou o planeamento do desenvolvimento a longo prazo da indústria do jogo, o que reflecte que o Governo da RAEM ainda não percebeu totalmente a importância do seu papel na diversificação da economia de Macau.

4. A capacidade de cooperação inter-regional tem espaço para melhorar

Com o aparecimento da relação horizontal entre governos locais, bem como das relações entrelaçadas entre a RAEM, o Governo Central da RPC e os países de língua portuguesa, há necessidade urgente de o Governo da RAEM explorar a sua forte capacidade de cooperação inter-regional. Perante a tendência da integração económica regional e da globalização económica, a capacidade de cooperação inter-regional do Governo da RAEM pode ser ampliada. A mesma manifesta-se em cinco níveis: primeiro, cooperação regional entre Guangdong (Zhuhai) e Macau e a Grande Baía Guangdong-Hongkong-Macau; segundo, cooperação regional entre Macau e o interior da RPC e em especial com o Grande Delta do Rio das Pérolas; terceiro, cooperação regional entre Macau e a ASEAN (Associação das Nações do Sudeste Asiático); quarto, cooperação entre Macau, os países de língua portuguesa e os países de língua latina; quinto, cooperação regional entre Macau e a União Europeia. Actualmente, embora o Governo de Macau reconheça a importância do fortalecimento da cooperação regional, essa sua capacidade não é suficiente.

5. A capacidade de resposta a catástrofes súbitas deve ser reforçada.

O tufão “Hato”, de Agosto de 2017, expôs uma série de problemas na coordenação do organismo da protecção civil de Macau e na resposta a catástrofes, incluindo o problema da necessidade de melhorar o mecanismo de contactos e de cooperação para responder às emergências na região Guangdong-Hong Kong-Macau, o da imperfeição do mecanismo de comunicação pública e da mobilização, o da invalidez das normas legais e dos critérios para responder aos desastres e emergências, o da incapacidade do sistema de planos de contingência e o da necessidade de aperfeiçoar os critérios técnicos de monitorização de desastres e sua previsão de aler-

tas, etc. O Governo tem, pois, que otimizar a sua capacidade de resposta interdepartamental a catástrofes súbitas.¹⁸

6. O governo electrónico e outras tecnologias da administração devem ser reforçadas.

A electronização e informatização dos serviços públicos são meios técnicos importantes para a administração do governo. Existem dois problemas no desenvolvimento da administração electrónica da RAEM. Em primeiro lugar, não há intercâmbio de informações entre os diversos serviços do Governo, nem se integra completamente o seu processo; em segundo lugar, para a maioria dos serviços públicos, a electronização está limitada à publicação de informações, de consultas, de agendamento, de *download* e de impressão de formulários. Assim, as informações são oferecidas pelo governo numa só direcção, a electronização dos serviços públicos não se desenvolve de forma eficaz, a eficiência administrativa e a qualidade dos serviços não se encontra substancialmente melhorada, o que leva a que muitos cidadãos ainda precisem de comparecer pessoalmente no local onde os serviços do governo funcionam para adquirirem os serviços públicos de que necessitam.¹⁹

V. Melhorar ainda mais a capacidade de governança do Governo da RAEM

Os pesquisadores têm analisado como o Governo da RAEM pode melhorar ainda mais as suas capacidades de governança a partir de três perspectivas: capacidades externas do governo, capacidades internas e factores que influenciam as suas capacidades.

Primeira Perspectiva: Melhorar as capacidades externas do Governo

São as seguintes as recomendações do estudo para melhorar as capacidades externas do Governo da RAEM²⁰

¹⁸ Grupo do Projecto, *Relatório final sobre os danos do Hato com propostas para aperfeiçoar a gestão de emergências* (relatório), Março de 2018.

¹⁹ Yin Yi Fen e Chen Qing Yun, Retrospecção e Prospecto de Desenvolvimento do Governo Electrónico na RAEM, *The Journal of Shanghai Administration Institute*, 6 de 2016.

²⁰ Yang AiPing, Capacidade de governança abrangente do Governo da RAEM na era do pós-rregresso, *Journal of SunYat-Sen University Social Science Edition*, 5 de 2009.

1. Fortalecimento da capacidade de governança social.

No essencial, a questão da capacidade da administração social do governo reflecte como o governo distribui os recursos públicos e as receitas. Se um governo puder redistribuir os recursos públicos e a riqueza de uma forma justa, razoável e eficaz, muitos problemas sociais serão melhor resolvidos, como será o caso da inflação, da disparidade entre pobres e ricos, da habitação, da saúde, da educação e da segurança social, etc. Actualmente, a razão chave da fraca capacidade de administração social do Governo da RAEM é a ausência de um mecanismo racional para a redistribuição das receitas públicas. Assim sendo, os objectivos e prioridades da futura acção governativa devem passar de “como aumentar as receitas do governo mais rapidamente” para “como distribuir melhor as receitas do governo” e formular alguns planos para a distribuição a “médio e longo prazo”, para que os cidadãos possam beneficiar dos frutos do desenvolvimento económico.

2. Fortalecimento da capacidade de ajustamento económico.

A estratégia de diversificação adequada do desenvolvimento económico é o único caminho para o desenvolvimento futuro de Macau. Para o efeito, o Governo da RAEM deve melhorar gradualmente as suas capacidades de ajustamento económico. Primeiro, deve elaborar e implementar um plano de desenvolvimento urbano e territorial mais apropriado em torno do posicionamento da cidade como “Centro Mundial de Turismo e Lazer”. Segundo, deve elaborar um plano sobre a dimensão da indústria do jogo que corresponda às exigências da estratégia de diversificação adequada do desenvolvimento económico de Macau. Terceiro, deve aprender com as experiências bem-sucedidas de Singapura e da China na construção conjunta de um “parque industrial” e criar um fundo governamental, através do qual poderão ser construídos novos parques industriais em cooperação com certas regiões do interior da China e ampliado o caminho do desenvolvimento diversificado.

3. Fortalecimento da capacidade de cooperação inter-regional.

O Governo da RAEM tem, primeiramente, que fortalecer a cooperação com Zhuhai, explorando a viabilidade de um terceiro sistema,

sob o lema “um país, dois sistemas” e promovendo o desenvolvimento cooperativo da Ilha de Hengqin. Além disso, deve promover a interação e comunicação entre Guangdong e Macau, especialmente entre os funcionários públicos de Zhuhai e Macau. Segundo, deve fortalecer de forma abrangente a cooperação com as nove cidades do Delta do Rio das Pérolas e realizar a transição da cooperação de superficial para cooperação aprofundada.

4. Elevação da capacidade de administração de crises

Macau deve aprender com as experiências e as concepções avançadas dos países estrangeiros, de modo a otimizar o sistema de gestão de emergências. Quanto ao aperfeiçoamento do mecanismo de gestão de emergências, deve estabelecer um mecanismo de “liderança unificada, de coordenação global, de conjugação departamental, de responsabilidade hierárquica, de capacidade de resposta rápida e de operação eficiente”, para melhorar a capacidade de garantir a segurança pública e a capacidade para dar resposta a assuntos catastróficos. Deve criar um serviço de protecção civil e de coordenação de contingências, realizar trabalhos de rotina de administração de emergências, fortalecer as funções coordenadoras globais das contingências e coordenar a prevenção e a preparação para enfrentar as emergências. No fundo, deve estabelecer um mecanismo perfeito de contingência e estabelecer a “Lei de Bases da Protecção Civil”²¹.

Segunda Perspectiva: Melhorar as capacidades internas do Governo

São as seguintes as recomendações do estudo para melhorar as capacidades internas do Governo da RAEM²².

1. Integrar e sincronizar o sistema de gestão do Governo.

No processo de governança, o Governo da RAEM encontrou problemas quando tratou de assuntos entre instituições. Por exemplo, os temas quentes discutidos na sociedade, como foram as “pensões ilegais”, a fiscalização dos trabalhadores ilegais, a questão da reabertura das estradas e

²¹ Grupo do Projecto, *Relatório final sobre os danos do Hato com propostas para aperfeiçoar a gestão de emergências* (relatório), Março de 2018.

²² Lou Shenghua, Uma abordagem sobre a gestão promenorizada no Governo da RAEM, *Revista de Administração Pública de Macau*, 3 de 2010 (Número 89).

o caso da “listagem da poupança central” reflectem igualmente que entre as entidades não existe uma coordenação e colaboração institucionalizada eficaz. É, pois, necessário estabelecer um sistema de gestão coordenado e um sistema unificado de gestão do Governo.

2. Melhorar a capacidade de elaboração das políticas.

No aspecto do planeamento das políticas, subsistem problemas relativos à falta de sistematização, à complementaridade e à correspondência com os respectivos objectivos. A título exemplificativo, é duvidoso que o “Plano de comparticipação pecuniária no desenvolvimento económico” expresse maior justiça. Um outro exemplo é a política da habitação pública: embora ela possa assegurar habitação à população economicamente mais frágil, quem se preocupa com as necessidades de habitação da classe média que auferem um rendimento médio incapaz de permitir a aquisição de habitação própria no mercado? Por isso, há necessidade de melhorar a capacidade de elaboração das políticas.

3. Racionalizar e dar cobertura integral ao processo de gestão.

Os fenómenos respeitantes à duplicação, rigidez, confusão e erros resultantes do processo de gestão irracional na prática de actos administrativos não são raros. Surge, então, um problema: porque é que no processamento dos pedidos normais de aprovação administrativa, uns são deferidos com mais celeridade do que outros, aparecendo, de vez em quando, casos de execução antes do cumprimento de todas as formalidades ou a ratificação sucessiva em casos sem natureza urgente? Assim sendo, há necessidade de racionalizar e dar cobertura integral ao processo de gestão, através da reengenharia do processo.

4. Modernizar a gestão e aplicar as técnicas de digitalização.

Com vista à satisfação das exigências decorrentes do desenvolvimento urbanístico no futuro e da promenorização da gestão municipal, é necessário criar um projecto de “cidade digital”, no sentido de desenvolver um sistema de serviço de cidade por rádio, aplicando-se amplamente as técnicas informáticas na administração promenorizada no controlo do tráfego, na vigilância do ambiente, na administração das terras e até na

fiscalização das obras ilegais. Devemos aprender com as experiências dos governos estrangeiros sobre políticas e anti-corrupção instaladas na rede, exercendo completamente o poder de media e a supervisão da rede.

5. Clarificar as responsabilidades administrativas.

Em virtude dos condicionalismos decorrentes do regime da delegação administrativa de poderes em vigor, não foi efectivamente estabelecido um regime de responsabilização que impusesse a coincidência entre poderes e responsabilidades, com base nos cargos. A relação de responsabilidade entre delegante e delegado não é muito clara. Por isso, o estabelecimento de um sistema perfeito de responsabilização dos titulares dos cargos de todas as hierárquias pressupõe o estabelecimento de um sistema da responsabilização (política) dos titulares dos altos cargos.

Terceira Perspectiva: Ajustar os elementos significativos da capacidade de governança.

Yin Yifen, Yang AiPing e Lou Shenghua analisaram os elementos significativos da capacidade de governança do Governo da RAEM.

1. Promover a descentralização dos poderes.

Considerando a alta concentração de poderes do Governo da RAEM, há necessidade de introduzir o conceito de descentralização, numa tentativa de criar sinergias entre centralização e descentralização. Podem delegar-se, pelo menos, os poderes referentes a assuntos de mero expediente ou rotineiros nas subunidades, libertando as direcções e os institutos, os departamentos e as divisões de vários serviços, para que o Chefe do Executivo e os Secretários possam concentrar a sua atenção no tratamento dos assuntos de maior relevância e, simultaneamente, os dirigentes e chefias para poderem desenvolver as suas actividades de gestão pública, assim se elevando a eficiência administrativa e executiva.²³

2. Funções moderadas do Governo

O governo deveria “fazer algo e não fazer algo”, como no caso da oferta de serviços públicos modestos. O Governo da RAEM deve tratar

²³ Yin Yi Fen, Promoção da capacidade do Governo da RAEM na execução, *Revista de Administração Pública de Macau*, 3 de 2010 (Número 89).

com todo o cuidado as relações governo-mercado e governo-sociedade²⁴. Deve distinguir entre funções essenciais e funções não essenciais, assumindo as funções essenciais e transferindo as funções não essenciais para a sociedade civil.

3. Ajustar a estrutura do Governo

A questão científica e racional da estrutura orgânica do governo exige que a reforma da estrutura do governo vise a melhoria das capacidades de controlo social do governo e a melhoria dos serviços públicos e, com base no esclarecimento das funções do governo, avançar para a respectiva reforma, de acordo com os princípios básicos da configuração orgânica do governo. Isto concretiza-se: (1) pela eliminação das deficiências das relações confusas entre órgãos do governo e funções políticas, fortalecendo a configuração dos órgãos de elaboração das políticas e reformulando a relação entre Secretários-Direcções de Serviços, com base no princípio da separação adequada entre elaboração e implementação das políticas; (2) pela eliminação das insuficiências relacionadas com a integridade e a ordenação do governo, devidas à ênfase excessiva da configuração especializada/alocação profissional das entidades governamentais, fundindo serviços com funções sobrepostas e semelhantes, com base no princípio da especialização e estabelecendo depois o mecanismo de coordenação interdepartamental, com base no princípio da integração; (3) com o objectivo da construção de redes, procurar a melhoria do nível e do grau do networking (trabalho em rede) das entidades de consultoria e a promoção da inovação destas a partir dos aspectos do seu estabelecimento, da composição dos seus membros e do seu funcionamento.²⁵

4. Produzir novas leis, como a Lei de Divulgação de Informações do Governo.

Para ser mais eficaz a construção do “governo transparente” da RAEM, é necessário elaborar a “Lei de Divulgação de Informações do

²⁴ Yang Aiping, A situação actual e do caminho do desenvolvimento da capacidade de administração do Governo da RAEM, *HongKong and Macao Studies*, 3 de 2014.

²⁵ Lou Shenghua, A Reforma da construção da capacidade governativa e da estrutura administrativa, *Boletim de Estudos de Macau*, 3 de 2015.

Governo da RAEM”, realizando-se a regularização e a institucionalização da divulgação de informações por parte do governo.²⁶

Ao mesmo tempo, é necessário melhorar o regime de gestão do desempenho, aperfeiçoar a respectiva legislação e resolver o problema de quem irá avaliar, o que avaliar e como avaliar. É necessário criar um sistema de avaliação do desempenho que compreenda a responsabilização dos titulares dos principais cargos do governo²⁷, bem como introduzir um mecanismo neutro e científico de avaliação por uma terceira parte e um mecanismo de valorização pública e impulsionar, de modo contínuo, as reformas do regime da Administração Pública, especialmente o mecanismo de recrutamento centralizado e a mobilidade horizontal interdepartamental dos funcionários públicos, etc²⁸.

5. Selecção e formação de talentos para a gestão.

A partir da análise dinâmica do aumento de talentos políticos, a questão do aumento e cultivo dos talentos políticos em Macau, na sua globalidade, ainda se encontra num estado espontâneo e desordenado.

A fraca competitividade do mecanismo do aumento dos talentos políticos afecta os cuidados a ter com a sua qualidade. Em termos de talentos para a gestão dos serviços do governo, devido à adopção do regime de nomeação por comissão de serviço, não há concorrência com os funcionários públicos, tendo em vista o desempenho de certos cargos, na linha horizontal dos cargos, como acontece no interior da China. A promoção de um funcionário público para níveis mais elevados depende muito da confiança dos seus superiores hierárquicos. Para muitas associações que participam na política, o seu regime democrático interno está ainda em fase de começo de construção. A eleição para a Assembleia Legislativa é a única plataforma, a “arma real”, para os talentos políticos poderem

²⁶ Yin Yi Fen, Promoção da capacidade do Governo da RAEM na execução, *Revista de Administração Pública de Macau*, 3 de 2010 (Número 89).

²⁷ Chen Shanglong, Transmutação e reforma: Um estudo sobre o regime da administração do pessoal no Governo da RAEM, *Revista de Administração Pública de Macau*, 3 de 2016 (Número 113).

²⁸ Chen Shanglong, Transmutação e reforma: Um estudo sobre o regime da administração do pessoal no Governo da RAEM, *Revista de Administração Pública de Macau*, 3 de 2016 (Número 113).

treinar, mas como só quarenta e um por cento dos deputados são eleitos directamente e há apenas uma eleição em cada quatro anos, tal é manifestamente insuficiente para os talentos políticos poderem melhorar a sua qualidade e terem oportunidade para exercer actividades eleitorais.

O Governo da RAEM deve, pois, considerar criar um melhor projecto sistemático para talentos, apresentando um planeamento abrangente sustentável, integrado e equilibrado para resolver o problema dos talentos políticos; deve, pois, o governo primeiro criar um mecanismo de selecção e nomeação, para permitir que os talentos excelentes possam excepcionalmente destacar-se da multidão e exhibir totalmente as suas habilidades, bem como para descobrir e desenvolver talentos, através deste processo multifacetado e multinivelado. O Governo da RAEM deve ainda estabelecer uma série de mecanismos de avaliação, de formação e de eliminação, considerar estudar o desenvolvimento de um conjunto de sistemas para a elite dos funcionários públicos, formar um mecanismo científico para os talentos de elite poderem emergir através de uma série rigorosa de avaliações e de selecção, bem como estabelecer um sistema de comunicações entre funcionários públicos e talentos sociais, configurar novas posições, de forma razoável, para que surja uma nova etapa de aumento de talentos. Relativamente ao cargo de Secretário, pode considerar a criação do cargo de Sub-Secretário, Secretário-Adjunto ou Secretário-Assistente. Por outro lado, deve ainda considerar recrutar no exterior talentos do *Think Tank* Político ou talentos para a gestão com alta qualificação profissional. As associações participantes na política devem, através da sua auto-construção, actualizar a sua própria cultura, reformar o modelo da sua gestão, incentivar e organizar a participação política dos jovens nas associações, otimizar a sua estrutura por escalões de líderes e a sua estrutura de conhecimento e construir um mecanismo para que possam emergir constantemente mais talentos políticos.²⁹

Quanto aos aspectos da construção do mecanismo de selecção de talentos, acredita-se que, ao introduzir o respectivo mecanismo, seja necessário considerar o âmbito da sua aplicação. A equipa de governança de alto nível deve ser nomeada através de um regime de nomeação em comissão, baseada numa avaliação, para que seja mantida a consistência e

²⁹ Grupo de Estudo dos talentos políticos de Macau: *Estudo dos talentos políticos da RAEM*, Macau, Centro de Pesquisa Estratégica para o Desenvolvimento de Macau, 2009.

a coordenação da tomada de decisões. Para os cargos administrativos dos níveis intermédio e inferior, com a missão de implementar as políticas, será de levar a cabo um regime de nomeação através de selecção centrada num exame, sendo o método de designação posterior a esse exame e avaliação. Assim, em termos do âmbito e da ordem do respectivo mecanismo, o regime de selecção por exames e o regime de nomeação em comissão desempenham os seus próprios papéis, mas são complementares e compensam-se um ao outro. Em termos de departamentos, podem primeiro seleccionar-se alguns departamentos (serviços da administração) altamente especializados ou departamentos recém-criados para conduzir uma selecção pública piloto e depois expandir-se gradualmente o processo a outros departamentos; em termos de postos de trabalho, pode começar-se pelos níveis mais baixos de Divisão e de Departamento para o nível de Direcção de Serviços e para a categoria de Vice-Director de Serviços. Após ensaios do mecanismo, para ganhar mais experiência prática e reconhecimento social, pode em seguida promover-se e aperfeiçoar-se a criação do mecanismo completo de selecção de talentos.³⁰

6. Fortalecer a construção do governo electrónico.

Em primeiro lugar, é necessário quebrar o padrão do próprio departamento, partilhar informações entre os diversos departamentos, evitar ilhas isoladas de informação e construir a integridade do governo; segundo, importa racionalizar o mecanismo de cooperação interdepartamental e alcançar a integração dos sistemas de informação interdepartamental; terceiro, deve ainda mais, ser optimizado o processo administrativo e desenvolvido o governo electrónico integrado.³¹

7. Ajustar a relação com as associações.

No futuro, o Governo da RAEM deve optimizar as relações de parceria com as associações, criar condições para que as associações desenvolvessem as suas funções próprias, para que maximizem as suas capacidades no relativo ao fornecimento de serviços públicos, auxiliando-as a formular as

³⁰ Lou Shenghua, Encontrar talentos de governança em competição, *Macao Daily*, 3 de Dezembro de 2008.

³¹ Yin Yi Fen e Chen Qing Yun, Retrospectiva e Prospecto do Desenvolvimento do Governo Electrónico na RAEM, *The Journal of Shanghai Administration Institute*, 6 de 2016.

políticas e a socializá-las, a otimizar a comunicação com os cidadãos e a fiscalizar o governo³².

VI. Características e problemas da pesquisa.

A pesquisa tem características muito óbvias que compreendem o seguinte:

1. Período do estudo.

Por ocasião do Quinto Aniversário do Regresso de Macau à Pátria, o Presidente Hu Jintao apontou que “o Governo da RAEM deve ser orientada para as pessoas e melhorado constantemente o nível da administração”. Especialmente após o Governo da RAEM ter apresentado o projecto de “melhoria da capacidade de governação” em 2005, os resultados do estudo sobre a melhoria da capacidade de governação do Governo começaram a aparecer. O conteúdo dos tópicos da respectiva pesquisa também é cada vez mais diversificado.

2. Sujeitos do estudo.

Em atenção aos efeitos práticos deste estudo, os seus participantes são provenientes de muitas áreas e não da área académica. Se dividirmos os participantes de acordo com o critério das entidades ou dos particulares, as entidades do estudo incluem os serviços públicos, as universidades e as associações. Quanto aos participantes particulares no estudo, temos professores da Universidade de Macau, do Instituto Politécnico de Macau e da Universidade de Ciência e Tecnologia de Macau, que leccionam a disciplina de administração pública. Temos também várias dissertações de estudantes inscritos em Mestrado e em Doutoramento, envolvendo tópicos relacionados. Lamentavelmente, poucos funcionários do governo estão envolvidos no estudo e até os relatórios de estudo dos serviços públicos raramente se encontram publicados. Do ponto de vista da distribuição geográfica dos pesquisadores, estes são principalmente estudiosos de Macau, mas há também alguns participantes do Continente, especial-

³² Yin Yi Fen, Promoção da capacidade do Governo da RAEM na execução, *Revista de Administração Pública de Macau*, 3 de 2010 (Número 89).

mente da Universidade de ZhongShan de Guangzhou, da Universidade Normal do Sul da China e da Universidade de Guangzhou.

3. Teorias e métodos do estudo.

Nos estudos existentes, muitas teorias de gestão pública ocidental (como a teoria da escolha pública, a teoria da reengenharia do governo e a teoria da governança, etc.) são usadas como instrumentos para criticar e reflectir sobre o modo tradicional de administração pública (como o sistema burocrático). Em termos dos métodos de pesquisa, o mais utilizado é o método comparativo; Hongkong e Singapura são sempre escolhidos como referência.

4. Perspectiva do estudo.

Deve notar-se que a orientação dos problemas, mas não a dedução teórica, é a perspectiva básica da pesquisa sobre as capacidades do governo.

5. Materiais para o estudo.

As fontes base do estudo resultam do sistema de governo, nas quais se inclui a Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública, bem como Textos integrais do Relatório das Linhas de Acção Governativa do Governo da RAEM.

6. Formas e resultados do estudo e efeitos sociais.

As formas existentes apresentando os resultados do estudo são principalmente relatórios e dissertações. De entre estas, o relatório de pesquisa académica e as dissertações dos seminários são as duas formas mais importantes, sobretudo as dos seminários, que se tornaram uma importante força motriz da pesquisa. No que diz respeito à publicação de artigos, existem principalmente as revistas académicas *Administração*, *Boletim de Estudos de Macau*, *Revista do Instituto Politécnico de Macau*, *Hongkong and Macao Studies*, etc., e há ainda jornais, como os *mass media*, que publicam frequentemente artigos não académicos.

Tendo em vista a questão prática dos resultados da pesquisa, os resultados existentes produziram mais ou menos certos efeitos sociais.

Algumas sugestões sobre a reforma, tais como a construção do regime de responsabilização, a reforma do regime jurídico da função pública, a construção do regime de consulta e a construção do mecanismo de contingência, etc, também se tornaram prática na reforma do governo.

Existem também alguns problemas no presente estudo, que se reflectem nas seguinte formas:

(1) O conteúdo do estudo não é equilibrado.

Alguns tópicos importantes não foram abordados e a cobertura do estudo precisa de ser mais ampliada. Os tópicos seleccionados foram muito influenciados pelas necessidades reais e muitas vezes ocorreram tipos de eventos reais que levaram ao estudo das respectivas questões. Há muitos estudos sobre temas tradicionais, tais como a estrutura do governo, as suas funções e o regime da função pública, mas a alguns tópicos com valores de pesquisa mais aprofundados, como o regime legal da Administração, o processo e o procedimento administrativos, as finanças públicas e a supervisão orçamental, não foi dada a devida atenção. Também são raramente mencionadas na pesquisa questões como a mudança do ambiente administrativo, a concepção da acção governativa, o objecto e a motivação da melhoria das capacidades de governança e os pressupostos da realização de melhorias das capacidades do governo (ou seja, a legalidade), etc.

(2) O estudo deve ser mais aprofundado.

Embora muitos tópicos tivessem chegado a ser pesquisados, falta ainda certa profundidade e sobre alguns tópicos existe o fenómeno de estudos repetidos. Por exemplo, um factor importante que limita a eficiência administrativa do Governo da RAEM é o regime legal administrativo não se ter alterado muito após o regresso de Macau. Assim, em relação à natureza da organização administrativa, ao procedimento administrativo e ao regime de delegação, continua aplicar-se o regime português. São raros os estudos sobre este regime português e mesmo ainda mais raros os estudos sobre como realizar a sua reforma adaptativa. Quanto à selecção e à responsabilização dos titulares dos cargos públicos, não faltam estudos; no entanto, é menos estudado como formar as características típicas de Macau (inexistência de partidos, sistema oficial de nomeações, fixação do termo das nomeações), limitando-se a sugestões, com referência a experiências do Continente da China ou de outras regiões ou países estrangeiros.

(3) Falta de planeamento da pesquisa.

Falta um planeamento completo da pesquisa, não tendo ainda sido formada uma atmosfera de discussão académica e uma crítica entre os pesquisadores. Embora alguns pesquisadores tenham participado no estudo, eles são basicamente independentes e escolhem tópicos diversos para realizar o seu estudo; por outro lado, os serviços públicos e as unidades académicas não conseguiram planejar os respectivos tópicos. Devido à ausência de um planeamento completo do estudo e à falta de integração de recursos, é inevitável a formação do fenómeno da distribuição desequilibrada e da repetição dos conteúdos do estudo; quanto à forma dos resultados, faltam no estudo trabalhos realmente valiosos, constituindo as dissertações uma boa parte dos resultados. Da mesma forma, devido à referida falta de planeamento da pesquisa, embora haja sempre seminários académicos relacionados convocados em Macau, não foram apresentadas muitas dissertações sobre a questão de Macau.

Em suma, o estudo sobre a melhoria das capacidades de governança do Governo da RAEM obteve alguns resultados positivos, mas subsistem ainda muitos problemas. No futuro é necessário continuar a manter as características da orientação para a prática e do estudo baseado nos problemas, sobretudo o estudo das áreas fracas e aumentando a objectividade do estudo. Ao mesmo tempo, poderão ser aproveitados tópicos da pesquisa, como a ligação para integrar recursos académicos e formar uma rede de pesquisas que concentre forças académicas de diferentes campos, aumentando os frutos do estudo, fortalecendo a promoção e a utilização dos resultados da pesquisa e desenvolvendo a aplicação real desses resultados.