

A Reforma da Administração Pública na RAEM: Evolução e Insuficiências

*Lou Shenghua**

O Governo é o sujeito da governação social. A estrutura e as acções do governo decidem a situação e o nível da governação pública de uma região. Após o retorno à Pátria, todos os sectores da sociedade de Macau obtiveram avanços nunca antes vistos. Sem dúvida, o crescimento acelerado da economia, a melhoria notável das condições de vida da população, o excelente nível de segurança, o desenvolvimento da indústria cultural e da educação e a harmonia e estabilidade social são resultados alcançados sob a liderança do Governo da RAEM, demonstrando que o Governo da RAEM age em obediência à lei e de forma responsável, reflectindo também os frutos da reforma administrativa promovida, de forma contínua, pelo Governo da RAEM.

I. A evolução da reforma da Administração Pública na RAEM

Fazendo um resumo dos trabalhos realizados pelo Governo em prol da reforma da Administração Pública após o estabelecimento da RAEM, podemos dizer que o Governo, reconhecendo e enfatizando a importância da reforma administrativa e com base nas experiências da China e de outros países, tem vindo a implementar várias medidas reformadoras em prol da racionalização da estrutura do governo, da simplificação dos procedimentos administrativos, da regularização dos actos administrativos e da optimização do Regime Jurídico da Função Pública, tendo alcançado progressos importantes na reforma da Administração Pública.

* Professor do Instituto Politécnico de Macau.

1. Reestruturação orgânica

É sabido que a estrutura do Governo da RAEM é o resultado da reorganização dos órgãos do governo português de Macau de acordo com as disposições da Lei Básica de Macau. Neste sentido, logo no início do estabelecimento da RAEM, procedeu-se à reorganização ampla da estrutura governativa, sendo os maiores ajustamentos os seguintes: 1) os “Secretários-adjuntos” do governo passaram a ser chamados apenas “Secretários” e, de sete Secretários-adjuntos, o número passou para cinco Secretários, tendo sido ajustados também os serviços sob a tutela de cada Secretaria; 2) na área de segurança, foram criados os Serviços de Polícia Unitários que dirigem a Polícia Judiciária, o Corpo de Polícia de Segurança Pública e os Serviços de Alfândega; 3) foram criadas novas entidades de fiscalização administrativa, sendo o Alto Comissariado Contra a Corrupção e a Ilegalidade Administrativa de Macau e o Tribunal de Contas reorganizados para Comissariado contra a Corrupção e Comissariado da Auditoria, respectivamente; 4) as entidades correspondentes a direcção dos serviços (dois níveis) passaram a ser chamada “Guk” em vez de “Si” em cantonês; 5) os dois antigos órgãos municipais, Leal Senado e Câmara Municipal das Ilhas, passaram a ser Câmara Municipal de Macau Provisória e Câmara Municipal das Ilhas Provisória e, depois, no ano de 2001, foi criado o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais como resultado da fusão dos dois municípios provisórios.

Depois, desde o estabelecimento da RAEM até agora, a organização dos serviços e entidades públicas sofreu ligeiros ajustamentos. Neste sentido, foram criadas novas entidades administrativas especializadas no intuito de responder às necessidades de expansão constante das funções governativas. Dando exemplos, para a protecção do ambiente foi criada a Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental; para a implementação do sistema de metro ligeiro em Macau foi criado o Gabinete para as Infra-estruturas de Transportes (extinto no ano de 2019 com a constituição da Sociedade do Metro Ligeiro de Macau, S. A.); para a reforma jurídica foi criada a Direcção dos Serviços de Reforma Jurídica e de

Direito Internacional (fundida com a Direcção dos Serviços para os Assuntos de Justiça no ano de 2016); para a protecção de dados pessoais foi criado o Gabinete para a Protecção de Dados Pessoais; para a formulação das principais políticas foi criado o Gabinete de Estudo das Políticas. Depois, no ano de 2018, foi criada a Direcção dos Serviços de Estudo de Políticas e Desenvolvimento Regional como resultado da fusão do Gabinete de Estudo das Políticas e do então Grupo de Cooperação Regional do Gabinete do Chefe do Executivo. Houve ainda novas entidades governativas como resultado da cisão e reorganização dos serviços e entidades públicas, como por exemplo, a Direcção dos Serviços de Regulação de Telecomunicações (que foi cindida da Direcção dos Serviços de Correios mas que voltou a fundir-se com a mesma direcção de serviços no ano de 2017, passando a designar-se Direcção dos Serviços de Correios e Telecomunicações de Macau), a Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego (como resultado da cisão do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais e reorganização de outros serviços), o Gabinete de Protocolo, Relações Públicas e Assuntos Externos (cindido do Gabinete do Chefe do Executivo), o Gabinete para os Recursos Humanos (cindido da Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais mas que voltou a fundir-se com a mesma direcção de serviços no ano de 2017). No ano de 2015, terceiro governo da RAEM, de acordo com o princípio da racionalização de quadros e da simplificação administrativa, deu-se início à reestruturação dos serviços e entidades públicas, dividida em duas fases. Até agora, foram extintos sete organismos e entidades públicas e reorganizados 33 serviços e entidades. Entre os anos de 2015 a 2019, foram reorganizados 15 organismos consultivos, extintos 3 e criados 2 novos. No ano de 2019, foi extinto o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais e criado o Instituto para os Assuntos Municipais. A segunda fase da reorganização da estrutura governativa ainda está em desenvolvimento.

2. Melhoria da qualidade dos serviços públicos

Após o estabelecimento da RAEM, tendo sido introduzidas a teoria e a prática da nova gestão pública, o Governo tem-se empenhado em promover a

inovação dos serviços direccionados ao público no intuito de se tornar um “governo de serviços”. Primeiro, foi lançado o Programa da Carta de Qualidade que abrange todos os serviços e entidades públicas que prestam serviços ao público. Até Setembro de 2007, foram incluídos na Carta de Qualidade 454 serviços de atendimento público, prestados por 44 serviços e entidades públicas. Segundo, foi implementado o Programa de Avaliação do Grau de Satisfação dos Utilizadores. Tendo sido elaborado, no ano de 2001, o questionário de avaliação do grau de satisfação dos cidadãos, foi implementado, no ano de 2003, o Programa de Avaliação do Grau de Satisfação dos Utilizadores que, em Setembro de 2007, abrangeu 25 serviços e entidades públicas.

Face aos dois programas acima referidos, o Governo da RAEM criou, em Fevereiro de 2007, a Comissão de Avaliação dos Serviços Públicos e estabeleceu o Regime de Reconhecimento da Carta de Qualidade. No ano de 2019, foi actualizado o Regime de Avaliação dos Serviços Públicos e do Desempenho Organizacional, sendo a Comissão de Avaliação dos Serviços Públicos reorganizada para Comissão de Avaliação dos Serviços Públicos e do Desempenho Organizacional, incumbindo-lhe a avaliação dos serviços e entidades públicas da RAEM, bem como a assistência ao Governo no estudo e implementação de medidas destinadas a aperfeiçoar a qualidade, a eficiência e o desempenho dos serviços e entidades públicas, designadamente o Programa da Carta de Qualidade e o Regime de Avaliação de Desempenho. Tendo por base a avaliação do desempenho dos serviços públicos, foi criado o “Prémio de Serviço Público de Alta Qualidade”, para distinguir os serviços públicos com bom desempenho. Terceiro, foi promovido o Sistema de Certificado Internacional de Gestão de Qualidade ISO. No ano de 2001, foi atribuída, pela primeira vez, a Certificação ISO 9001:2000 à Direcção dos Serviços de Identificação. Até Setembro de 2007, 60 subunidades de 10 serviços públicos conseguiram obter o Certificado Internacional de Gestão de Qualidade ISO.

3. Optimização dos procedimentos administrativos

Com vista a otimizar os procedimentos administrativos, primeiro, foi introduzido o modelo de serviço “one stop”. No ano de 2002, o Governo da RAEM implementou, em fase experimental, o serviço “one stop”, inicialmente no âmbito dos registos e notariado, do subsídio de desemprego e imigração de investidores e depois nos procedimentos de licenciamento de estabelecimentos de comidas e bebidas, etc., serviço este que permitiu que pudessem ser tratados, num só local, assuntos do mesmo género. No ano de 2014, entrou em funcionamento o Centro de Serviços do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais em articulação com o modelo de serviço “one stop”. Até Setembro de 2007, 10 serviços públicos lançaram o modelo de serviço “one stop”. Em Novembro de 2007 entrou em funcionamento o primeiro Centro de Prestação de Serviços ao Público. O Centro de Prestação de Serviços ao Público visa promover o modelo centralizado “one stop”, no sentido de poderem ser integrados os serviços prestados ao público num só local através da cooperação e coordenação entre diversos serviços públicos. Além disso, o Governo da RAEM concluiu a revisão do regulamento administrativo que regula o regime de licenciamento de estabelecimentos de comidas e bebidas, tendo criado uma comissão conjunta permanente para apreciação de pedidos, por forma a acelerar o tempo para a emissão do licenciamento, bem como foram ainda revistos os requisitos para a emissão do licenciamento provisório, para que os requerentes possam iniciar as suas actividades, com a maior brevidade possível.

Segundo, o Governo da RAEM tem-se empenhado em promover a eletronização dos serviços públicos, dando maior ênfase ao desenvolvimento do “governo electrónico e inteligente” e à simplificação e optimização dos procedimentos administrativos. O Governo da RAEM criou o Grupo de Trabalho para o Governo Electrónico, para coordenar a eletronização dos serviços públicos. No ano de 2005, o Governo da RAEM elaborou as “Bases de Desenvolvimento do Governo Electrónico 2005 – 2009” e executou o “Plano de Cooperação e-Macao”. Nos anos de 2016 e 2017, de acordo com o “Planeamento

Geral do Governo Electrónico da Região Administrativa Especial de Macau 2015 – 2019”, foram aperfeiçoados, na primeira fase, 45 procedimentos interdepartamentais de apreciação e aprovação de alvarás/licenças administrativas e, no ano de 2018, foram aperfeiçoados 10 procedimentos interdepartamentais relacionados com as licenças de publicidade nos veículos, com o programa de desenvolvimento e aperfeiçoamento contínuo e com o registo profissional e emissão de licença de farmacêutico, pelo que foram aperfeiçoados 55 procedimentos interdepartamentais e totalmente eletronicizados 70 serviços. Em vários serviços públicos existem mais de 160 tipos de serviços com diferentes níveis de eletronização alcançados. No ano de 2018, foi lançada uma nova versão do “Portal do Governo da RAEM”, permitindo aos cidadãos, através de uma conta eletrónica individual única, o acesso aos serviços eletrónicos da RAEM. Actualmente estão colocados, numa plataforma comum de marcação prévia, os serviços prestados pela Direcção dos Serviços de Identificação, Direcção dos Serviços de Finanças, Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça, Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego, Fundo de Segurança Social e Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais. Tendo o sistema *online* para apresentação de pedidos sido sucessivamente alargado, os cidadãos podem apresentar *online* pedidos de certidões, tais como certidões de registo predial, comercial e certificados de dados pessoais. Foi lançado também o serviço de consulta sobre o andamento do pedido de bilhete de identidade de residente, documento de viagem e certificado de registo criminal, entre outros. Foram introduzidas novas funcionalidades nos quiosques de multi-aplicações. Em Outubro de 2019, encontravam-se instalados 71 quiosques de multi-aplicações em 45 locais de Macau, prestando 33 serviços de auto-atendimento de 10 serviços públicos, incluindo os serviços relativos ao “Programa eHR”, ao sistema de vales de saúde eletrónicos e ao pagamento de contribuições do regime facultativo. O Instituto para os Assuntos Municipais lançou a plataforma de apresentação imediata de opiniões “IAM em Contacto” e a página eletrónica “Instalações municipais EasyGo” em versão para telemóvel, permitindo aos cidadãos obter rápidas informações sobre instalações municipais, apresentar queixas e apresentar opiniões. Acresce ter sido também optimizada a “Plataforma de Gestão e Serviços

para Funcionários e Agentes Públicos” e, até finais de 2019, mais de 80 serviços públicos passaram a utilizar a plataforma para tratar de actividades de gestão de pessoal, nomeadamente sobre férias, faltas e horário de trabalho.¹

4. Incentivo à participação do público nas políticas públicas

Após o retorno à Pátria, a fim de incentivar a participação do público nas políticas públicas e auscultar plenamente as suas opiniões, no ano de 2011 o Governo da RAEM estabeleceu as “Normas para a Consulta de Políticas Públicas”; nos termos destas normas, as “principais políticas” e os “projectos e medidas políticas” que constam no Relatório das Linhas de Acção Governativa devem ser precedidas da realização de consulta, assegurando a participação efectiva do público e dos interessados, no sentido de o Governo da RAEM poder inserir essas opiniões públicas na governação. Assim, as referidas normas definem os princípios que devem ser observados na realização das consultas sobre as políticas públicas e regulam o processo, os trabalhos preparatórios, a determinação clara dos destinatários, o período, as formas, a organização e a coordenação da realização das consultas sobre as políticas públicas, bem como a concepção do documento de consulta e a elaboração e divulgação do relatório final dos projectos das consultas. A partir daí, as “principais políticas” que o Governo da RAEM pretende implementar devem ser precedidas da realização de consulta pública, de acordo com as “Normas para a Consulta de Políticas Públicas”, assegurando a participação do público nas políticas públicas. Além da realização das consultas públicas, o Governo da RAEM criou vários conselhos consultivos para o assistir na elaboração das políticas para as diferentes áreas. Os conselhos consultivos são compostos não apenas por representantes do Governo, mas também por representantes das associações e dos diversos sectores da sociedade, constituindo estes últimos a maioria. Embora tenha sido posto em causa o contributo dos organismos consultivos do Governo, estes desempenham um determinado papel aquando da elaboração das políticas públicas, transmitindo,

¹ *Balanço das Acções do Governo no Ano Financeiro de 2019*, Governo da RAEM, 12 de Novembro de 2019.

de certa forma, as opiniões dos cidadãos. A fim de auscultar plenamente a opinião pública, o Governo da RAEM implementou uma nova medida no ano de 2014 relativa aos limites do mandato dos organismos consultivos: “mandatos com duração de dois a três anos, sendo permitidas apenas duas a três reconduções para cada personalidade social (membro), por um período não superior a seis anos, podendo apenas ser acumulados cargos em três organismos consultivos”.² Esta medida ajuda, por um lado, a aumentar a representatividade dos membros dos organismos consultivos e, por outro, a realçar o papel dos organismos consultivos como plataformas de formação de quadros qualificados em governação social. No ano de 2008, o Governo da RAEM criou o Conselho Consultivo dos Serviços Comunitários da Zona Norte, o Conselho Consultivo dos Serviços Comunitários da Zona Central e o Conselho Consultivo dos Serviços Comunitários das Ilhas, sendo a maioria dos seus membros personalidades da sociedade, sobretudo jovens, aos quais cabe apresentar propostas de aperfeiçoamento sobre questões atinentes aos assuntos cívicos das respectivas zonas. Até finais de 2018, foram criados 47 organismos consultivos que estudam, basicamente, todas as principais áreas das políticas públicas.

5. Aumento da transparência na execução da acção governativa

No ano de 2010, o terceiro governo da RAEM traçou como objectivo construir um “governo transparente”. A partir daí, o Governo da RAEM tem envidado esforços consideráveis para aumentar a transparência na execução da acção governativa, empenhando-se em divulgar os assuntos administrativos e as políticas governativas. Primeiro, foi criado o Gabinete do Porta-voz do Governo, dispondo cada organismo público de um porta-voz. A fim de assegurar o diálogo com os cidadãos, a sociedade civil e os meios de comunicação social e reforçar a transparência na execução da acção governativa, no ano de 2010, o Governo da RAEM criou o Gabinete do Porta-voz do Governo, que funciona na directa dependência do Chefe do Executivo e que é orientado pelo Porta-voz do Governo

² *Relatório das Linhas de Acção Governativa para o Ano Financeiro de 2015*, Governo da RAEM, Novembro de 2014.

e coadjuvado pelo Porta-voz adjunto, para divulgar, de forma coerente, as políticas e medidas do Governo, assegurando uma comunicação efectiva e objectiva entre o Governo, os meios de comunicação social e os cidadãos. Segundo, foi promulgada a “Lei da luz do sol”. No ano de 2013, o Governo da RAEM reestabeleceu o “Regime Jurídico da Declaração de Bens Patrimoniais e Interesses” dos funcionários públicos, alargando o seu âmbito de aplicação e alcance. Assim, passou a exigir-se a publicidade das declarações de bens patrimoniais e interesses do Chefe do Executivo, dos titulares dos principais cargos, dos deputados à Assembleia Legislativa, dos magistrados, dos membros do Conselho Executivo e dos directores e subdirectores ou titulares de cargos equiparados da Administração Pública. O conteúdo da declaração também foi alargado, devendo conter a menção dos bens imóveis sites em Macau e no exterior, das empresas comerciais ou dos estabelecimentos industriais, das quotas, das acções, das participações ou de outras partes sociais do capital em sociedades civis ou comerciais, bem como dos cargos exercidos em quaisquer organizações sem fins lucrativos pelo próprio declarante e pelo seu cônjuge ou unido de facto. Em comparação com o antigo regime, o novo regime de declaração de rendimentos e interesses patrimoniais dos funcionários públicos permite ao público o acesso ao teor das declarações de rendimentos e interesses patrimoniais das individualidades previstas na lei, o que é considerado um passo importante para concretizar o objectivo de construir um “governo transparente”. Além disso, com o objectivo de incentivar o diálogo entre o Chefe do Executivo e os representantes da população na Assembleia Legislativa, o que aumenta a transparência da governação e promove um melhor entendimento, por parte do público, sobre o andamento dos trabalhos do Governo, além de comparecer no final de cada ano para apresentar o Relatório das Linhas de Acção Governativa para o próximo ano financeiro e respectiva sessão de perguntas, o Chefe do Executivo também participa, duas vezes por ano, em reuniões plenárias da Assembleia Legislativa para responder às questões suscitadas pelos deputados. Acresce que, tanto o Gabinete do Chefe do Executivo, como os gabinetes dos Secretários, lançaram a sua página electrónica oficial, com o objectivo de divulgar as políticas, as medidas e as actividades do Governo e de permitir que os cidadãos

apresentem, de forma directa, as suas opiniões e sugestões relativas às políticas e actividades do Governo. A Secretaria para os Transportes e Obras Públicas até permite que o público aceda a informações relacionados com as obras públicas de valor superior a 10 milhões de patacas e a projectos especiais de valor superior a um milhão de patacas. No intuito de promover a publicidade dos dados do governo, o Governo lançou a “plataforma de serviços de dados abertos”.

6. Melhoria da capacidade de elaboração de políticas

Durante o período da administração portuguesa, o governador era nomeado pelo presidente português e seguia as indicações do Governo da República Portuguesa na implementação das políticas, reduzindo a capacidade de elaboração de políticas parte do próprio governo. Após o retorno de Macau à Pátria, aplicam-se os princípios “Um País, Dois Sistemas” e “Macau governado pelas suas gentes” com alto grau de autonomia, fazendo com que seja indispensável que o Governo da RAEM melhore a sua capacidade de elaborar políticas em prol do desenvolvimento futuro de Macau. Neste sentido, no ano de 2006, o Governo da RAEM criou o Centro de Estudos Estratégicos para o Desenvolvimento Sustentável, tendo por base o Centro de Estudos para a Qualidade de Vida criado no ano anterior, com vista a apoiar o Governo na formulação de estratégias e de políticas públicas de desenvolvimento sustentável que contribuam para assegurar a compatibilização harmoniosa entre os objectivos económicos, sociais e ambientais e a propor um modelo de desenvolvimento sustentável a médio e longo prazo que implemente de forma integrada os objectivos e as orientações estratégicas dominantes de desenvolvimento futuro de Macau. No ano de 2010, o Governo da RAEM criou o Gabinete de Estudo das Políticas, incumbindo-lhe, designadamente, a realização de pesquisas destinadas ao conhecimento dos processos económicos e sociais da RAEM, a análise e diagnóstico dos problemas estruturais e conjunturais da economia e da sociedade da RAEM, a garantia, ao Chefe do Executivo, de assessoria e consultoria na formulação das políticas públicas e na preparação dos planos e das acções governativas, com base nos ideais e aspirações sociais e a realização de estudos prospectivos de médio e longo

prazo. Depois, no ano de 2018, deu-se a fusão entre o Gabinete de Estudo das Políticas e o Grupo de Trabalho de Assuntos do Interior da China, subordinado ao Gabinete do Chefe do Executivo, e com isso, foi criada a Direcção dos Serviços de Estudo das Políticas e Desenvolvimento Regional, que funciona directamente sob a direcção do Chefe do Executivo e que tem como atribuições apresentar teorias científicas e prestar apoio em termos de informações para a tomada de decisões pelo Chefe do Executivo, e para as acções governativas do Governo, bem como para o papel, cooperação e desenvolvimento da RAEM nas estratégias nacionais, coordenar e implementar o planeamento e a articulação dos trabalhos de execução das grandes políticas, bem como promover a execução das políticas e dos demais trabalhos de desenvolvimento regional. É visível que, do Centro de Estudos Estratégicos para o Desenvolvimento Sustentável e Gabinete de Estudo das Políticas, até à Direcção dos Serviços do Estudo das Políticas e Desenvolvimento Regional, o sistema de estudo e elaboração das políticas macroscópicas do Governo está cada vez mais perfeito, demonstrando a importância dada pelo Governo da RAEM à melhoria da sua capacidade de elaboração das políticas.

Além de um organismo de estudo de políticas macroscópicas, algumas direcções de serviços ou organismos equiparados de maior relevância, também dispõem de subunidades de estudo. São exemplos o Centro de Estudos da Administração Pública da Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública, o Departamento de Estudo do Sistema Jurídico e Coordenação Legislativa da Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça, o Departamento de Estudos do Instituto de Habitação, o Departamento de Estudos e Planeamento do Instituto de Acção Social e o Departamento de Estudos e Informática da Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais. A estas subunidades orgânicas de estudo compete desenvolver estudos e apresentar propostas sobre as políticas aplicadas ou a aplicar nas respectivas áreas. Por outro lado, o Governo da RAEM lança programas de cooperação ou procede à adjudicação de estudos a instituições do ensino superior e a laboratórios de ideias, para aproveitar os esforços da sociedade civil para recolher as opiniões dos cidadãos que servem de apoio à elaboração e

implementação das políticas públicas, com o objectivo final de promover a tomada de decisão política baseada em critérios científicos e o desenvolvimento da democracia.

7. Optimização do Regime Jurídico da Função Pública

Após o retorno à Pátria, o Governo da RAEM tem-se empenhado em aperfeiçoar o Regime Jurídico da Função Pública, tendo procedido à revisão e aprovação de vários regulamentos desta área.

Primeiro, foi criado o regime de avaliação do desempenho dos trabalhadores da função pública. No ano de 2004, foram estabelecidos os “princípios relativos à avaliação do desempenho dos trabalhadores da Administração Pública” e aprovado o Regime Geral de Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores da Administração Pública, que é aplicável aos trabalhadores da função pública da RAEM a partir do ano de 2005. Depois, foi estabelecido o Regime dos Prémios e Incentivos ao Desempenho dos Trabalhadores dos Serviços Públicos para distinguir os trabalhadores com excelente desempenho, atribuindo-lhes elogio, licença por mérito ou prémio pecuniário.

Segundo, foi criado um regime de previdência comum. No ano de 2007, o Governo da RAEM estabeleceu o Regime de Previdência dos Trabalhadores dos Serviços Públicos, visando eliminar a diferença entre os trabalhadores da função pública providos por diversas formas de contratação, relativamente aos benefícios de aposentação, determinando os benefícios de aposentação a que têm direito os trabalhadores da função pública que tenham completado um determinado número de anos de serviço e uniformizando a garantia de aposentação dos novos trabalhadores da função pública, o que assegura a uniformização e a igualdade entre os trabalhadores da função pública relativamente aos benefícios de aposentação a que têm direito.

Terceiro, procedeu-se à revisão do regime das carreiras da Administração Pública. No ano de 2009, o Governo da RAEM promulgou a lei que regula o Regime das Carreiras dos Trabalhadores dos Serviços Públicos, procedendo, designadamente, ao aditamento de categorias e escalões para resolver o problema de os trabalhadores chegarem demasiado rápido ao topo da carreira, tendo como objectivo alargar as suas perspectivas de ascensão na carreira profissional, por forma a elevar o seu moral, motivação e expectativas quanto ao desenvolvimento da própria carreira.

Quarto, foi uniformizada a forma de contratação. No ano de 2015, o Governo da RAEM estabeleceu o Regime do Contrato de Trabalho nos Serviços Públicos, substituindo o contrato além do quadro e o contrato de assalariamento pelo contrato administrativo de provimento, mantendo-se o contrato individual de trabalho, fazendo com que fosse uniformizada, em certa medida, a forma de contratação dos trabalhadores dos serviços públicos, ajudando a eliminar a diferença salarial entre os trabalhadores que exercem as mesmas funções no Governo.

Quinto, procedeu-se à revisão do processo de recrutamento. Para eliminar a iniquidade que acontecia no recrutamento e selecção do pessoal, por alguém ter as “costas quentes” ou “contactos”, no ano de 2011 o Governo da RAEM estabeleceu as regras aplicáveis aos processos de recrutamento, de selecção e formação, para efeitos de acesso a trabalhador dos serviços públicos. Assim, foi criado o sistema de recrutamento central e uniformizado, para efeitos de acesso a trabalhador dos serviços públicos. Aliás, na prática, embora o sistema de recrutamento central tenha resolvido parcialmente a questão ligada à iniquidade no recrutamento de pessoal, os problemas ao nível da afectação do pessoal e da substancial morosidade dos procedimentos relacionados com os concursos centralizados têm suscitado reacções negativas da população. Neste contexto, no ano de 2016, procedeu-se a uma nova revisão, tendo sido criado o regime de gestão uniformizada, que consiste numa etapa de avaliação de competências integradas e outra de avaliação de competências profissionais ou funcionais,

sendo a Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública responsável pela primeira etapa e a segunda efectuada pelos serviços interessados no recrutamento, reduzindo o tempo gasto nos procedimentos dos concursos de ingresso.

Sexto, foram actualizados os benefícios dos trabalhadores dos serviços públicos. Os subsídios e abonos servem de complemento importante dos vencimentos dos trabalhadores dos serviços públicos. No ano de 2011, o Governo da RAEM procedeu à revisão do regime do prémio de antiguidade e dos subsídios de residência e de família dos trabalhadores dos serviços públicos, no sentido de os montantes destes três tipos de benefícios a que têm direito os trabalhadores dos serviços públicos deixarem de ser montantes fixos, passando a ser indexados a uma percentagem do índice 100 da tabela indiciária de vencimentos, no âmbito das actualizações correspondentes aos vencimentos dos trabalhadores dos serviços públicos. Por outro lado, no ano de 2010 foi aprovada a lei que regula a concessão do apoio judiciário nos processos judiciais em que sejam demandados por actos ou factos ocorridos em virtude do exercício de funções públicas os trabalhadores dos serviços públicos. O apoio judiciário compreende a isenção de custas e preparos e o pagamento dos patrocínios judiciais, aliviando a pressão dos trabalhadores no exercício das funções públicas. No ano de 2017, o Governo da RAEM aprovou o regulamento administrativo que define o Regime da Gestão do Tratamento de Queixas Apresentadas por Trabalhadores dos Serviços Públicos e criou a Comissão de Gestão do Tratamento de Queixas Apresentadas por Trabalhadores dos Serviços Públicos para receber, acompanhar e analisar as queixas apresentadas, assegurando os direitos legalmente protegidos dos trabalhadores dos serviços públicos.

Sétimo, foi criado um sistema da responsabilização dos altos funcionários. A fim de reforçar a gestão e a responsabilização dos altos funcionários, no ano de 2009, o Governo da RAEM estabeleceu as disposições fundamentais e complementares do estatuto do pessoal de direcção e chefia dos serviços da Administração Pública e, no ano seguinte, publicou os “Padrões de conduta do

pessoal de direcção e chefia — deveres e responsabilidades em caso de violação dos mesmos”, o “Estatuto dos titulares dos principais cargos” e as “Normas de conduta dos titulares dos principais cargos”, definindo as responsabilidades política, administrativa, disciplinar e moral e os padrões de conduta dos altos funcionários, constituindo uma base legal para a responsabilização destas pessoas.

Devemos afirmar que, após o retorno à Pátria, com o empenho e dedicação do Governo da RAEM, está cada vez mais completo o Regime Jurídico da Função Pública, nomeadamente nas áreas do recrutamento, avaliação, promoção, formação, remuneração e aposentação dos trabalhadores dos serviços públicos.

8. Elaboração de planos de desenvolvimento

É sabido que, de harmonia com o princípio “Um País, Dois Sistemas”, se mantém inalterado o sistema capitalista existente em Macau, sendo que o capitalismo dá maior ênfase ao mercado livre e que, diferentemente dos países e regiões onde se aplica o socialismo, os países e regiões onde se aplica o capitalismo não costumam elaborar planos de desenvolvimento socioeconómico. Aliás, após o retorno à Pátria, mais concretamente, o quarto governo da RAEM deu grande importância à elaboração de planos directores de desenvolvimento socioeconómico. Neste sentido, em Setembro de 2016, foi elaborado e divulgado o “Plano Quinquenal de Desenvolvimento da RAEM 2016-2020”, que se divide em quatro capítulos, traçando os sete objectivos principais a alcançar nos cinco anos seguintes nas áreas da “construção de uma cidade com condições ideais de vida”, da “melhoria do bem-estar da população”, da “diversificação adequada da economia”, da “cooperação regional” e da “boa governação”, bem como as oito estratégias de desenvolvimento a seguir, a fim de concretizar estes objectivos; com vista a uma concretização mais eficaz deste plano, foi criado um mecanismo de fiscalização, de avaliação e de ajustamento e outro de avaliação por terceiros. Depois, no ano de 2019, foi elaborado e divulgado o relatório de avaliação intercalar do referido plano quinquenal, cujo conteúdo foi ajustado após a divulgação das “Linhas Gerais do Planeamento para o Desenvolvimento da

Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau”. A elaboração, divulgação e implementação do primeiro plano quinquenal de desenvolvimento na história de Macau marcou uma etapa importante em direcção à institucionalização e democratização da governação do Governo da RAEM, tratando-se também de uma nova iniciativa. Os trabalhos do Governo são orientados pelos planos de desenvolvimento elaborados. Isto é, de facto, uma forma de gestão baseada em resultados projectados, ou seja, os objectivos são claramente definidos a fim de melhorar a eficiência da gestão do Governo, através da fiscalização e avaliação contínua sobre os trabalhos executados.

Além do plano quinquenal agora referido, o Governo da RAEM elaborou e divulgou também planos de desenvolvimento para diferentes áreas. Dando um exemplo: na área do ensino não superior, no ano de 2011, o Governo da RAEM divulgou o “Planeamento para os Próximos Dez Anos para o Desenvolvimento do Ensino Não Superior 2011-2020”, indicando a direcção a seguir para o desenvolvimento do ensino não superior nos dez anos seguintes e as correspondentes medidas a adoptar; no ano de 2016, foi concluída a avaliação intercalar sobre os trabalhos executados à luz deste planeamento. Neste momento, está a ser estudado e elaborado um novo plano para o desenvolvimento do ensino não superior de Macau para os dez anos seguintes ao ano de 2020, com o objectivo de explorar novas perspectivas no caminho a seguir, estando prevista a divulgação deste novo plano no ano de 2021. Na área da formação juvenil, no ano de 2012, atento à importância do desenvolvimento integral dos jovens, o Governo da RAEM elaborou e divulgou a “Política de Juventude de Macau 2012-2020”, com o objectivo de conjugar os esforços da sociedade e de cultivar o desenvolvimento integral dos jovens, ajudando-os a enfrentar desafios e a atingir os seus objectivos, bem como a formar uma geração jovem com elevadas aspirações, altos valores éticos e capacidades excepcionais, boa saúde física e psicológica e que tenha em consideração os seus direitos e responsabilidades, bem como coragem para assumir e participar, activamente, na sociedade. No âmbito do apoio aos idosos e à reabilitação, a fim de dar resposta ao envelhecimento da sociedade e criar as melhores condições para a reabilitação e a integração social das pessoas

portadoras de deficiência, o Governo da RAEM divulgou o “Plano de Acção para o Desenvolvimento dos Serviços de Apoio a Idosos nos Próximos Dez Anos 2016-2025” e o “Planeamento dos Serviços de Reabilitação para o Próximo Decénio 2016-2025”, em Abril e Outubro de 2016, respectivamente, e, para assegurar a boa implementação destes dois planos, o Governo da RAEM criou o Grupo Director Interdepartamental do Mecanismo de Protecção dos Idosos de Macau e o Grupo Director Interdepartamental do Planeamento dos Serviços de Reabilitação para o Próximo Decénio, ambos compostos por representantes de diversos serviços públicos e coordenados pelo Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura. O “Plano de Acção para o Desenvolvimento dos Serviços de Apoio a Idosos nos Próximos Dez Anos” abrange 4 áreas principais e 14 áreas secundárias, enunciando mais de 420 medidas de médio e longo prazo. O “Planeamento dos Serviços de Reabilitação para o Próximo Decénio” abrange 13 áreas de serviços, enumerando cerca de 350 acções de curto, médio e longo prazo a executar em três fases: a primeira entre os anos de 2016 e 2017, a segunda entre os anos de 2018 a 2020 e a terceira entre os anos de 2021 a 2025, com o objectivo de promover o aperfeiçoamento contínuo e ordenado dos serviços de reabilitação em prol da construção de uma sociedade fundamentada na igualdade de direitos e na coesão.

Na área da habitação pública, no ano de 2012, o Governo elaborou a “Estratégia de Desenvolvimento para a Habitação Pública 2011-2020”, apresentando 13 sugestões sobre as futuras políticas e medidas de habitação pública de Macau, nomeadamente estabeleceu um regime de reserva de terrenos para habitação pública e reserva de terrenos para a futura habitação pública no Plano das Novas Zonas Urbanas e realizou estudos sobre a viabilidade da criação de um fundo de desenvolvimento de habitação pública, a fim de apoiar melhor as famílias com reais necessidades na resolução dos seus problemas habitacionais e coordenar o desenvolvimento saudável do mercado imobiliário. Na área da protecção ambiental, no ano de 2011, o Governo da RAEM elaborou o “Quadro Geral do Planeamento Conceptual da Protecção Ambiental de Macau 2010-2020” que serviu como uma base estratégica e uma directiva para os trabalhos a executar no âmbito da protecção ambiental nos próximos dez anos. Na área da prevenção

e redução de desastres, em Outubro de 2019, o Governo da RAEM divulgou o “Plano decenal de prevenção e redução de desastres em Macau 2019-2028”, que elenca nove áreas prioritárias, nomeadamente a prevenção e a redução de desastres em infra-estruturas e no sistema de gestão de resposta a emergências, especificando 37 indicadores prospectivos e compulsórios, no sentido de reflectir, de modo abrangente, a eficiência em termos de acréscimo da capacidade de prevenção e redução de desastres nos próximos dez anos.

Os planos de desenvolvimento acima referidos determinaram os objectivos a alcançar nas diferentes áreas e impulsionaram efectivamente a adopção de políticas adequadas e a execução dos trabalhos nas diferentes áreas, contribuindo para a implementação do princípio “Um País, Dois Sistemas” e para a modernização administrativa.

9. Melhoria da capacidade de gestão de crises

Após o retorno à Pátria, Macau foi atingida repetidamente por catástrofes naturais tais como tufões e a epidemia da SARS (sigla inglesa da síndrome respiratória aguda severa). Neste contexto, o Governo da RAEM tem envidado esforços para melhorar, de forma contínua, o mecanismo de gestão de crises e a capacidade de resposta a crises.

Primeiro, foi criado um grupo especial para a coordenação e prevenção da pneumonia atípica. No ano de 2003, poucos anos depois do estabelecimento da RAEM, o Governo enfrentou a ameaça da SARS. Em resposta a esta ameaça de saúde pública e tendo aprendido com as experiências das regiões vizinhas, por despacho do Chefe do Executivo, foi criado, em 29 de Março, um grupo de trabalho interdepartamental para a coordenação e prevenção da pneumonia atípica, sob a direcção do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura, composto por representantes dos Serviços de Saúde, da Direcção dos Serviços de Educação e Juventude, do Instituto de Acção Social, do Corpo de Bombeiros, do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais e do Gabinete de Comunicação Social. Em 13

de Abril, entraram em funcionamento quatro campos de isolamento nas ilhas e uma zona reservada para doentes em fase de recuperação. Em 28 de Abril, foi publicado o Despacho do Chefe do Executivo n.º 109/2003 que aprovou as normas relativas às medidas de prevenção ou eliminação de factores ou situações susceptíveis de pôr em risco ou causar prejuízos à saúde individual ou colectiva, de activação da estrutura de protecção civil e de carácter excepcional. Em 10 de Maio, tendo-se verificado o primeiro caso confirmado, o Governo da RAEM implementou imediatamente várias medidas de resposta à epidemia, por exemplo, a divulgação imediata de informações relevantes, a activação do grupo interdepartamental de combate à pneumonia atípica, a criação de 10 linhas telefónicas de apoio, a entrada em funcionamento dos campos de isolamento das ilhas e o isolamento dos médicos, enfermeiros e outros profissionais de saúde que estiveram em contacto com os doentes infectados. Devido à eficiência do mecanismo de resposta a crises, designadamente no que diz respeito à emissão atempada de avisos sobre as medidas de prevenção e controlo da epidemia e ao excelente desempenho do grupo interdepartamental de coordenação, nomeadamente na resposta rápida a crises, a prevenção e combate à epidemia da SARS obteve resultados satisfatórios.

Segundo, tem-se aperfeiçoado constantemente o sistema de protecção civil. A protecção civil é a actividade desenvolvida pela RAEM, por todas as entidades públicas e privadas e pela população em geral, com a finalidade de prevenir riscos colectivos inerentes a situações de acidente grave ou catástrofes, de atenuar os seus efeitos e de proteger e socorrer pessoas e bens em perigo quando aquelas situações ocorrerem. Tendo já sido estabelecidas as normas relativas à protecção civil de Macau durante o período de administração portuguesa, após o retorno à Pátria, o Governo da RAEM tem aperfeiçoado, de forma gradual, o mecanismo de protecção civil, nomeadamente através da elaboração do “Plano Geral de Protecção Civil” e da criação do “Sistema de Alerta e Aviso para Situações de Ameaça de Risco Colectivo”. Actualmente, a estrutura de protecção civil compreende 2 centros de operações (Centro de Operações da Protecção Civil e Centro de Operações das Ilhas), 9 corporações e serviços de segurança (Serviços

de Polícia Unitários, Serviços de Alfândega, Corpo de Bombeiros e Autoridade de Aviação Civil), 14 serviços públicos (Centro Hospitalar Conde de S. Januário, Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego, Direcção dos Serviços de Educação e Juventude, Direcção dos Serviços Meteorológicos e Geofísicos, Direcção dos Serviços de Turismo, Gabinete de Comunicação Social, Instituto de Acção Social, Instituto de Habitação, Instituto para os Assuntos Municipais e Serviços de Saúde) e 7 organismos privados (Companhia de Electricidade de Macau, Companhia de Telecomunicações de Macau, Companhia de Gestão da Ponte Sai Wan, Cruz Vermelha de Macau, Hospital Kiang Wu, Sociedade de Abastecimento de Águas de Macau e TDM – Teledifusão de Macau). O controlo das operações da protecção civil, nos estados de prevenção imediata, de socorro, de catástrofe ou de calamidade, é assegurado pelo Comandante de Acção Conjunta, sendo que o Comandante-geral dos Serviços de Polícia Unitários exerce as competências de Comandante de Acção Conjunta. Conforme definido no “Plano Geral de Protecção Civil”, o Centro de Operações de Protecção Civil será totalmente activado à ordem, podendo ainda ser totalmente activado em simultâneo com a emissão do aviso de “*Storm Surge*” de nível 3 (laranja) ou superior e duas horas antes do hastear do sinal n.º 8 de tempestade tropical. Em 23 de Maio de 2017, o Centro de Operações de Protecção Civil passou a funcionar 24 horas por dia, sendo o seu funcionamento assegurando pelas corporações e serviços de segurança.

Terceiro, foi criado um mecanismo de tratamento e resposta a crises. Em Novembro de 2012, o Governo da RAEM criou o Conselho para o Tratamento de Incidentes Imprevistos, liderado pelo Chefe do Executivo, que tem por objectivo a coordenação, orientação e fiscalização global das entidades públicas na adopção de medidas de urgência, com vista a responder à ocorrência repentina de incidentes relativos a catástrofes naturais, acidentes e calamidades, saúde pública e segurança pública, que produzam ou sejam susceptíveis de produzir danos graves no tecido social, competindo-lhe nomeadamente avaliar o grau de risco, as áreas afectadas e as possíveis consequências da ocorrência de incidentes imprevistos, definir programas de emergência, coordenar e orientar as entidades

públicas na adopção de medidas, de acordo com os programas de emergência e ordenar a divulgação de informações. O conselho é composto pelo chefe de Gabinete do Chefe do Executivo, que exerce as funções de secretário-geral, director do Gabinete de Comunicação Social, director dos Serviços de Assuntos de Justiça, comandante do Corpo de Polícia de Segurança Pública, comandante do Corpo de Bombeiros, director dos Serviços de Saúde, presidente do Instituto de Acção Social e director dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes.

Quatro, procedeu-se à revisão do mecanismo de resposta a grandes catástrofes após a passagem do tufão “Hato”. Em Agosto de 2017, Macau foi atingida pelo tufão “Hato” que causou prejuízos avultados, perda de vidas humanas e danos patrimoniais. Após este forte tufão, o Governo da RAEM criou a Comissão para a Revisão do Mecanismo de Resposta a Grandes Catástrofes e o seu Acompanhamento e Aperfeiçoamento e convidou especialistas de várias áreas da Comissão Nacional para a Redução de Desastres para ajudar a rever e aperfeiçoar o plano geral de resposta a grandes catástrofes. Neste contexto, em 27 de Setembro do mesmo ano, foi divulgado o “Relatório de Trabalho do Painel de Especialistas da Comissão Nacional para a Redução de Desastres para Apoiar a Avaliação dos Danos Causados pelo Tufão ‘Hato’” em Macau e, com base neste relatório, o Instituto de Investigação de Segurança Pública da Universidade de Tsinghua, juntamente com outras instituições, elaborou o “Relatório Geral de Avaliação sobre os Danos Causados pelo Tufão ‘Hato’ com Propostas para a Optimização do Sistema de Gestão de Emergências”. Segundo as propostas apresentadas neste último relatório, o Governo da RAEM procedeu, de forma ordenada, à elaboração da Lei de Bases da Protecção Civil, à criação de um organismo especializado na prevenção e resposta a desastres naturais e a incidentes de segurança - Direcção dos Serviços de Protecção Civil e de Coordenação de Contingência - à construção de plataformas de emergência e à preparação de planos de médio e longo prazo de prevenção e redução de desastres em Macau (2019-2028), entre outros trabalhos. Em simultâneo, o sistema de planos de emergência, os projectos importantes de infra-estruturas, a educação científica e generalizada em segurança pública e outros trabalhos relacionados

também mereceram esforços do Governo para a sua execução e desenvolvimento. De forma a dar resposta imediata aos casos de protecção civil e de coordenação de todos os meios de socorro, foi elaborado um plano de trabalho que elenca 11 tarefas a curto, médio e longo prazo, distribuídas por 35 pontos, por exemplo, aumentar e aperfeiçoar as infra-estruturas, fortalecer o mecanismo de coordenação de protecção civil existente, racionalizar os canais de divulgação de informações, aumentar os equipamentos de resposta a emergências de socorro e de salvamento, impulsionar o policiamento inteligente e estabelecer um sistema de gestão de informações de crises. Acresce que a Direcção de Inspecção e Coordenação de Jogos e os funcionários dos quadros superiores das concessionárias/subconcessionárias de jogo estabeleceram um mecanismo de comunicação em situações de crise.

É visível que, após o retorno à Pátria, o Governo da RAEM tem envidado esforços consideráveis para melhorar a sua capacidade de gestão de crises e aperfeiçoar o mecanismo de resposta e gestão de crises, nomeadamente com a elaboração do “Plano Geral de Protecção Civil” e outros planos de resposta a emergências, com a melhoria da estrutura de protecção civil e com a criação do Conselho para o Tratamento de Incidentes Imprevistos. O sucesso no combate ao tufão “Mangkhut” no ano de 2018 é um exemplo dos esforços do Governo.

10. Melhoria da capacidade de cooperação inter-regional

Devido à área territorial limitada, alta densidade populacional e predominância do sector do jogo na estrutura económica de Macau, a cooperação inter-regional é o único caminho a seguir para alargar o espaço de vida dos residentes de Macau e promover a diversificação adequada da economia. Neste sentido, o Governo da RAEM tem-se empenhado em reforçar a sua capacidade de cooperação inter-regional e em criar mecanismos de cooperação, no sentido de não deixar fugir qualquer oportunidade de cooperação preciosa.

No âmbito da cooperação Guangdong-Macau e da cooperação Guangdong-Hong Kong-Macau,³ no ano de 2001 foi estabelecido o “mecanismo da cimeira entre altos dirigentes de Guangdong e Macau”, que passou a ser um “mecanismo de reunião conjunta de cooperação entre os governos de Guangdong e Macau”, em Dezembro de 2003. A partir daí, realiza-se anualmente uma reunião conjunta de cooperação entre os governos de Guangdong e Macau para discutir diferentes assuntos. No ano de 2011, os governos de Guangdong e Macau assinaram, em Pequim, o “Acordo-Quadro de Cooperação Guangdong-Macau”, passando esta cooperação de um assunto regional para um assunto nacional. Este acordo-quadro alargou o âmbito da cooperação Guangdong-Macau, atingindo, de forma abrangente, as áreas da economia, da sociedade, do bem-estar da população, da cultura, da construção de infra-estruturas, etc. No ano de 2019, foi assinado o “Memorando de Cooperação sobre o Reforço do Apoio de Hengqin ao Desenvolvimento Diversificado e Adequado da Economia de Macau e o Aceleração da Construção do Pólo da Grande Baía Macau-Zhuhai”. As partes chegaram a acordo para a construção, no Parque Industrial de Cooperação Guangdong-Macau, de uma zona especial de cooperação Guangdong-Macau, com o foco na inovação tecnológica, sob a liderança de Macau, em conformidade com os princípios “articulação de políticas e regras, construção conjunta e gestão conjunta, cooperação em prol da obtenção de ganhos mútuos”. Tendo por base a cooperação Guangdong-Macau, Guangdong-Hong Kong e Hong Kong-Macau, foi elaborado e divulgado o “Planeamento para o Desenvolvimento da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau”, com vista a reforçar a integração de Hong Kong e de Macau no desenvolvimento nacional. Em 1 de Julho de 2017, na presença do Presidente Xi Jinping, a Comissão Nacional para o Desenvolvimento e Reforma e os governos de Guangdong, Hong Kong e Macau assinaram, em Hong Kong, o “Acordo-Quadro para o Reforço da Cooperação Guangdong-Hong Kong-Macau e Promoção da Construção da Grande Baía”, constituindo um marco no reforço da cooperação Guangdong-Macau. Este acordo-quadro identifica claramente a estratégia nacional relativamente à construção da Zona da Grande

³ “A cooperação regional é o único caminho a seguir para o futuro desenvolvimento de Macau”, *Diário de Macau*, 7 de Agosto de 2019, p. A02.

Baía e determina preliminarmente a posição e o papel de Macau na construção da Zona da Grande Baía. No início do ano de 2019, foram publicadas oficialmente as “Linhas Gerais do Planeamento para o Desenvolvimento da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau”, nas quais está expressamente determinado que Macau é uma das cidades centrais da Zona da Grande Baía, uma plataforma de cooperação e intercâmbio cultural e a base do corredor tecnológico. Para melhor participar na construção da Zona da Grande Baía, o Governo da RAEM criou, no ano de 2018, a Comissão de Trabalho para a Construção da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau, presidida pelo Chefe do Executivo e composta pelos cinco Secretários do Governo e por representantes de determinados organismos públicos, competindo-lhe nomeadamente coordenar os planos gerais e os trabalhos preparatórios, de curto, médio e longo prazo, da participação de Macau na construção da Zona da Grande Baía, elaborar o programa anual de trabalhos e supervisionar a sua implementação. Após a criação desta Comissão, o Governo da RAEM tomou a iniciativa de articular o seu plano quinquenal de desenvolvimento (2016-2020) e as linhas de acção governativa anuais com as “Linhas Gerais do Planeamento para o Desenvolvimento da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau”.

Além da cooperação Guangdong-Hong Kong-Macau na construção da Zona da Grande Baía, também estão a desenrolar-se, de forma abrangente, a cooperação do Pan-Delta do Rio das Pérolas e a cooperação entre Macau e outras províncias do Interior da China. No ano de 2003, o governo de Guangdong fez um apelo para a promoção da cooperação inter-regional no Pan-Delta do Rio das Pérolas, o qual mereceu uma resposta activa do Governo da RAEM. Neste contexto, foi estabelecida a “cooperação 9+2 do Pan-Delta do Rio das Pérolas”, bem como um mecanismo de cooperação entre as regiões e províncias abrangidas pelo Pan-Delta do Rio das Pérolas. Com vista a reforçar a competitividade global do Pan-Delta do Rio das Pérolas, realiza-se anualmente o Fórum para a Cooperação e Desenvolvimento da Região do Pan-Delta do Rio das Pérolas, que conta já com 12 edições realizadas desde o ano de 2004. Em Outubro de 2003 foi assinado o “Acordo de Estreitamento das Relações Económicas e Comerciais entre o Interior

da China e Macau” (CEPA), confirmando a sua plena implementação a partir do ano seguinte. A assinatura do CEPA alargou o âmbito da cooperação inter-regional, passando de cooperação Guangdong-Macau para cooperação entre Macau e todas as restantes regiões do País. Depois, as partes assinaram ainda 10 acordos suplementares ao CEPA, que abrangem vários domínios económicos e comerciais, designadamente, comércio de mercadorias, comércio de serviços, investimento, cooperação económica e técnica e facilitação do comércio e do investimento.

Relativamente à cooperação entre Macau e outras regiões do Interior da China, foi assinado, no ano de 2016, um memorando com o governo de Jiangsu com vista à construção conjunta do “Parque de Cooperação Jiangsu-Macau” em Changzhou. No ano de 2018, os governos de Macau e Xangai assinaram quatro memorandos de cooperação Xangai-Macau. Através da cooperação com Jiangsu e Xangai, foi alargado o alcance de Macau na faixa económica do Rio Yangtze. Em simultâneo, o Governo da RAEM também reforçou a sua cooperação com Pequim, Tianjin e Hebei. Neste sentido, foi lançado o programa “Parceria de Cooperação Pequim-Macau”, para reforçar constantemente a cooperação e o intercâmbio entre as partes. Em Abril de 2019, os governos de Hebei e Macau assinaram memorandos e um acordo de cooperação para o reforço do intercâmbio e da cooperação bilateral, em matéria de construção da nova área de Xiongan, economia e comércio e medicina tradicional chinesa. Em Julho do mesmo ano, foi assinada a “Carta de Intenções para a Cooperação entre a Direcção dos Serviços de Cultura, Rádio, Televisão e Turismo de Zhangjiakou da Província de Hebei e o Instituto de Formação Turística da RAEM”. Além disso, o Governo da RAEM participou ainda, de forma proactiva, nas acções de combate à pobreza no Condado de Congjiang da Província de Guizhou e elaborou um plano de cooperação para definir os trabalhos a executar no combate à pobreza.

No ano de 2013, foi apresentada a nova estratégia nacional “Uma Faixa, Uma Rota”, devendo Macau aproveitar ao máximo as suas próprias vantagens, de modo a ir ao encontro das necessidades do País e ajudar a promover a construção

de “Uma Faixa, Uma Rota”. No ano de 2017, foi criada a Comissão de Trabalho para a Construção de “Uma Faixa, Uma Rota”, presidida pelo Chefe do Executivo, competindo-lhe coordenar os trabalhos destinados à participação de Macau na construção de “Uma Faixa, Uma Rota”. Em Dezembro de 2018, foi assinado o documento “Preparação para a Participação Plena de Macau na Construção de ‘Uma Faixa, Uma Rota’”, organizada pela Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma e pelo Governo da RAEM, que articula a construção da Zona da Grande Baía com a construção de “Uma Faixa, Uma Rota”. Macau deve potenciar as suas vantagens próprias para reforçar a cooperação entre o Interior da China e os Países de Língua Portuguesa abrangidos por “Uma Faixa, Uma Rota” e expandir a cobertura da estratégia “Uma Faixa, Uma Rota” a um maior número de mercados. Em simultâneo, deve ser construída, de mãos dadas, a Zona da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau, como um apoio complementar e de relevância para a implementação da iniciativa “Uma Faixa, Uma Rota”.

Com vista a promover a construção de Macau como “Plataforma de Serviços para a Cooperação Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa”, no ano de 2016, foi criada a Comissão para o Desenvolvimento da Plataforma de Serviços para a Cooperação Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa, presidida pelo Chefe do Executivo, para impulsionar a construção do Centro de Serviços Comerciais para as Pequenas e Médias Empresas da China e dos Países de Língua Portuguesa, do Centro de Distribuição dos Produtos Alimentares dos Países de Língua Portuguesa, do Centro de Convenções e Exposições para a Cooperação Económica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa e da “Plataforma de Serviços Financeiros entre a China e os países de Língua Portuguesa”. Além disso, foi criado o Fundo de Cooperação e Desenvolvimento entre a China e os Países de Língua Portuguesa, com o objectivo de apoiar a realização de projectos de investimento nos Países de Língua Portuguesa, nomeadamente nas áreas da construção de infra-estruturas e telecomunicações. Foi também criado o Centro de Formação do Fórum de Macau

para a formação de quadros especializados em Direito, Administração, Turismo e Comércio para os Países de Língua Portuguesa.⁴

É visível que o Governo da RAEM, nomeadamente através da assinatura de acordos de cooperação, criação de organismos específicos e mecanismos de cooperação eficientes e da pormenorização dos trabalhos a realizar, tem melhorado, gradual e constantemente, a sua capacidade de cooperação inter-regional, aproveitando ao máximo as suas vantagens únicas, para promover a integração de Macau no desenvolvimento nacional.

II. Insuficiências da reforma da Administração Pública da RAEM

Devemos afirmar que, após o retorno à Pátria, reconhecendo a importância da reforma da Administração Pública, o Governo da RAEM se tem empenhado em promover a reorganização da estrutura do governo e a optimização dos procedimentos administrativos, em melhorar a sua capacidade na elaboração das políticas públicas, na gestão das crises e na cooperação inter-regional, tendo obtido avanços notáveis em diferentes domínios. Todavia, também é visível que as medidas de reforma da Administração Pública implementadas pelo Governo da RAEM são apenas de natureza técnica e instrumental, mantendo-se inalteradas as normas e a prática do sistema administrativo do governo português de Macau. Como ainda não foram totalmente resolvidos os problemas institucionais e estruturais da Administração Pública, existem ainda insuficiências relativas à reforma da Administração Pública na RAEM.

⁴ *Dez Anos de Governação, da Estabilidade para a Continuidade – Balanço das Acções do 3.º e 4.º Governos da Região Administrativa Especial de Macau*, Governo da RAEM, 12 de Novembro de 2019, pp. 141-143.

1. Falta de clarificação sistemática relativa às funções do governo

A quantidade de instituições do governo e de funcionários públicos depende do âmbito das funções do governo, pois se o âmbito destas funções for mais alargado, é indispensável criar mais instituições e recrutar mais funcionários. Após o retorno à Pátria, tendo manifestado a sua disponibilidade para responder às necessidades e às exigências dos cidadãos, especialmente no que diz respeito à prestação de serviços sociais, o Governo da RAEM tem vindo a expandir as suas funções, fazendo com que haja cada vez mais instituições e funcionários públicos. Neste contexto, a racionalização da estrutura do governo deve começar pela clarificação das suas funções, as quais podem ser classificadas como essenciais e não essenciais. Para o Governo da RAEM, a elaboração e implementação de políticas e a governação social são funções essenciais do governo tendo, no entanto, sido expandidas diversas funções respeitantes à prestação de serviços sociais após o retorno à Pátria. De facto, existem em Macau inúmeras associações, algumas das quais são perfeitamente capazes de exercer funções de prestação de serviços sociais, bastando que o Governo adquira estes serviços a essas associações e lhes disponibilize os recursos necessários, para assegurarem essa prestação de serviços sociais aos cidadãos. Assim, é visível que a reforma da estrutura do governo, a racionalização dos quadros e a simplificação administrativa devem começar pela clarificação das funções do governo, especialmente das funções essenciais e não essenciais, reforçando as instituições vocacionadas para as áreas prioritárias da acção governativa e transferindo para o exterior as funções não essenciais, especialmente quando haja organizações sociais capazes de assumir essas funções, de modo a extinguir ou fundir as instituições às quais são atribuídas funções não essenciais, evitando construir um “governo onipotente”. Caso contrário, será muito difícil controlar a expansão da estrutura do governo e o aumento do número de funcionários públicos.

2. Especialização excessiva de tarefas que cabem a cada organismo público

A hierarquia burocrática dos governos modernos tem como característica principal a divisão do trabalho conforme a sua especialização, isto é, cada departamento do governo é responsável pela gestão dos assuntos de uma determinada área, para elevar a sua eficiência, o que acontece também em Macau. Todavia, após o retorno à Pátria, o Governo da RAEM andou a criar muitas instituições especializadas, chegando quase a um ponto em que “uma instituição é responsável exclusivamente por um assunto”, donde resultou a especialização excessiva de tarefas que apresenta duas questões: primeira, existem cada vez mais organismos do governo, a sua estrutura torna-se avultada e os serviços públicos estão demasiado fragmentados, fazendo com que o quarto governo da RAEM tivesse de proceder à reorganização da estrutura do governo para eliminar a sobreposição de funções e integrar os organismos congéneres; segunda, podem surgir ainda mais problemas devido à falta de coordenação interdepartamental; por exemplo, tem sido alvo de críticas a coordenação insatisfatória entre as cinco Secretarias relativamente à questão das pensões ilegais e das obras públicas.

3. Sistema de responsabilização sem um mecanismo concreto para a sua implementação

A responsabilização dos altos funcionários é uma preocupação constante da sociedade desde o retorno de Macau à Pátria. Nos anos de 2009 e 2010, o Governo da RAEM estabeleceu e divulgou as disposições fundamentais e complementares do estatuto do pessoal de direcção e chefia dos serviços da Administração Pública e os “Padrões de conduta do pessoal de direcção e chefia — deveres e responsabilidades em caso de violação dos mesmos”, definindo as responsabilidades política, administrativa, legal, disciplinar e moral dos altos funcionários. Todavia, devido à falta de um mecanismo concreto para assegurar a sua implementação, salvo as responsabilidades legais e disciplinares que ao caso couberem, é muito difícil apurar as outras responsabilidades, sobretudo a responsabilidade política dos altos funcionários. Relativamente aos titulares dos

principais cargos, o Governo da RAEM também aprovou o “Estatuto dos titulares dos principais cargos” e as “Normas de conduta dos titulares dos principais cargos”, definindo as responsabilidades política, civil, financeira e penal que os titulares dos principais cargos devem assumir. Aliás, levando em conta que os titulares dos principais cargos são nomeados e exonerados pelo Governo Popular Central, como é que se procede à sua responsabilização? Também não há um mecanismo concreto para responderes.

4. Falta de um mecanismo de selecção para formação dos altos funcionários

Após o retorno à Pátria, mantém-se inalterado o regime de nomeação existente, no que diz respeito à nomeação dos altos funcionários do Governo da RAEM. Embora tenham sido estabelecidas algumas exigências quanto à qualificação e currículo das pessoas nomeadas, como não existe um mecanismo de selecção transparente, a nomeação dos altos funcionários suscita sempre dúvidas na opinião pública quanto à sua maneira de selecção. Além disso, apesar da formação contínua dos trabalhadores da função pública, ainda não foi criado um mecanismo concreto para a formação do pessoal de direcção e chefia, nem um banco de dados que permita indicar os substitutos, em caso de ausência dos altos funcionários. Assim, quando vier a existir uma vaga em qualquer cargo de direcção ou chefia, não é possível proceder ao seu preenchimento através da selecção dos suplentes disponíveis, deixando a entidade hierarquicamente superior escolher e designar a pessoa que bem entender. Entende-se que, a longo prazo, o Governo da RAEM deve criar um mecanismo de formação e selecção dos altos funcionários, de maneira que os quadros altamente qualificados dotados de excepcionais valores e capacidades superior possam ser colocados nos cargos de direcção e chefia certos, fazendo com que seja melhorada a capacidade de governação do Governo da RAEM.

5. Sistema administrativo português sem alteração radical

Após o retorno à Pátria, o Governo da RAEM continua a seguir-se o sistema administrativo já existente durante o período da administração portuguesa, estando a Administração Pública dividida em directa e indirecta e mantendo-se inalterados os regimes fundamentais, tais como os regimes administrativos de delegação de poderes e de nomeação. De acordo com o regime administrativo de delegação de poderes, ocorrendo desconcentração administrativa no interior do Governo, o Chefe do Executivo tem um núcleo de poderes e os poderes que os funcionários hierarquicamente inferiores aos Secretários do Governo exercem, são apenas aqueles que lhes forem delegados ou subdelegados e não os chamados poderes de posição, reforçando-se assim a dependência hierárquica. No que diz respeito aos procedimentos administrativos, o Código do Procedimento Administrativo continua em vigor, mas algumas disposições deste Código já se encontram desactualizadas e desajustadas da realidade presente; por exemplo, não estão regulados os actos administrativos praticados na forma moderna, ou seja, no modelo de serviço “*one stop*” ou “balcão único” ou ainda no modelo “governo electrónico”, mas o “indeferimento tácito”, permitido na lei, facilita a “omissão do acto administrativo devido”. Daí a importância de estudar a reforma do sistema administrativo português, para construir um novo sistema administrativo à luz da Lei Básica de Macau.

III. Conclusão

Devemos afirmar que, após o retorno à Pátria, o Governo se tem empenhado na implementação de medidas de reforma da Administração Pública. São frutos da reforma administrativa promovida, de forma contínua, pelo Governo da RAEM desde o retorno à Pátria, a reorganização da estrutura do governo, o aperfeiçoamento do Regime Jurídico da Função Pública, a optimização dos procedimentos administrativos e dos serviços públicos, a melhoria das capacidades do Governo no âmbito do planeamento e implementação das políticas, da tomada de decisões, da gestão de crises, da cooperação inter-regional

e do reforço da transparência no exercício das funções públicas; mas, ainda assim, existem muitas insuficiências relativas à reforma da Administração Pública na RAEM, pelo que o objectivo da futura reforma da Administração Pública deve ser o desenvolvimento de uma reforma institucional efectiva que tenha por base as reformas técnicas e instrumentais efectuadas.