

Uma Reflexão sobre o Aperfeiçoamento dos Mecanismos de Coordenação Interdepartamental do Governo de Macau

*Lou Shenghua**

A estrutura orgânica do governo é definida de acordo com o princípio de especialização de tarefas, estabelecendo assim um sistema burocrático (ou hierarquizado). Assim, cada departamento governamental tem geralmente funções de responsabilidade num determinado domínio, mas são muitos e bastante complicados os assuntos sociais cujo tratamento é da responsabilidade do governo, pelo que às vezes um departamento governamental, por si só, não consegue resolver assuntos sociais que envolvem funções de dois ou mais departamentos governamentais. Nestes casos, é exigida uma resposta conjunta de dois ou mais departamentos governamentais, o que dá origem às questões relativas à coordenação interdepartamental do governo. Devido à sua estrutura hierarquizada, muitos governos estão a enfrentar problemas relacionados com a coordenação interdepartamental e, face a estes problemas, vêm criando diversos mecanismos de resposta. Tendo o Governo da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) criado diversos mecanismos de coordenação interdepartamental, o presente texto visa analisar a situação actual e os resultados alcançados com a implementação destes mecanismos, assim como os problemas existentes e seu aperfeiçoamento.

* Professor da Escola Superior de Ciências Humanas e Sociais do Instituto Politécnico de Macau.

I. Criação de mecanismos de coordenação interdepartamental na China e nos países ocidentais

Devido à complexidade e diversidade dos assuntos sociais na época contemporânea, o governo deve normalizar o tratamento dos assuntos interdepartamentais que está a enfrentar. Neste sentido, tanto os países ocidentais como a China criaram mecanismos de coordenação interdepartamental.

1. Mecanismos de coordenação interdepartamental dos países ocidentais

Os mecanismos de coordenação interdepartamental dos países ocidentais são estabelecidos de acordo com o grau de complexidade, de importância e de emergência dos assuntos em causa, bem como com os recursos disponibilizados, podendo ser criados, entre outros, comités interministeriais, comités mistos e grupos de coordenação. Pode dizer-se que há vários tipos de mecanismos de coordenação interdepartamental nos países ocidentais que podem ser divididos em mecanismos permanentes e mecanismos não permanentes.

1) Mecanismos permanentes

Em muitos países ocidentais, o mecanismo permanente de maior relevância para o tratamento de assuntos interdepartamentais é o conselho de ministros. Em termos gerais, o conselho de ministros pode coordenar os assuntos interdepartamentais relevantes, pois a decisão sobre estes assuntos é tomada nas reuniões do conselho de ministros presididas pelo primeiro-ministro ou chefe do governo e a execução das decisões tomadas nestas reuniões cabe aos departamentos governamentais envolvidos.

Em segundo lugar estão os organismos específicos, tais como:¹ 1. Comitês interministeriais: por exemplo, os comités interministeriais do governo francês

¹ Zhou Wang, "Leading Small Groups in Chinese Politics", dissertação de mestrado, Nankai University, 2009, pp. 26-34.

são comités permanentes que visam tratar assuntos interdepartamentais. Geralmente, os comités interministeriais são criados por decreto, dirigidos pelo primeiro-ministro e compostos por ministros e outros altos funcionários, tais como o secretário de Estado, e as decisões neles tomadas só produzem efeitos após a aprovação do conselho de ministros. São comités interministeriais do governo francês, entre outros, o Comité Interministerial do Espaço, o Comité Interministerial de Informações, o Comité Interministerial de Segurança Nuclear e o Comité Interministerial de Cooperação Internacional e Desenvolvimento (CICID). Dando como exemplo, o CICID é composto pelo primeiro-ministro, que preside, e por ministros competentes em matéria de apoio ao desenvolvimento, visando coordenar e estabelecer orientações para a definição de políticas de ajuda pública ao desenvolvimento e aos seus objectivos;

2. Organismos de coordenação de trabalhos específicos: relativamente aos trabalhos difíceis de concluir apenas por um único departamento governamental, alguns países acabaram por criar organismos de coordenação específica, integrando os recursos de diversos serviços públicos para dar uma resposta adequada. Alguns desses organismos de coordenação funcionam na directa dependência do chefe de governo, por exemplo, na Rússia, há organismos de coordenação que funcionam na directa dependência do Presidente, tais como o Conselho Presidencial, o Conselho de Segurança Federal, o Conselho de Defesa Federal e o Conselho dos Direitos Humanos. Existem ainda organismos de coordenação específica que são criados directamente no órgão executivo máximo de um país, por exemplo, no Governo Checo, existem dezenas de organismos de coordenação específica que estão no mesmo nível hierárquico que os departamentos governamentais gerais, tais como o Conselho de Segurança Nacional, o Conselho dos Direitos Humanos, o Conselho de Valorização dos Recursos Humanos e o Conselho de Desenvolvimento Sustentável. Há também organismos de coordenação criados no seio dos departamentos governamentais, por exemplo, na Austrália, são criados no Departamento de Educação, Ciência e Formação o Conselho de Ciência, Engenharia e Inovação do Primeiro Ministro e o Comité de Coordenação de Ciência e Tecnologia. Um outro exemplo é o Conselho Central de Gestão de Catástrofes, organismo de apoio ao Secretariado do Gabinete do Governo

Japonês, que é presidido pelo Primeiro-Ministro e composto pelos chefes de determinados departamentos governamentais, acadêmicos, Ministro de Gestão de Catástrofes e outros ministros competentes nesta matéria, tendo como atribuições elaborar planos de prevenção e socorro em situações de emergência ou catástrofe, assegurar a resposta a catástrofes e analisar os assuntos importantes relacionados com a prevenção de catástrofes. A criação do Conselho Central de Gestão de Catástrofes permite a prevenção e a resposta a catástrofes sob uma liderança unificada, assegurando uma resposta rápida e eficiente a catástrofes; 3. Aproveitando os departamentos governamentais existentes, atribuindo-lhes competências suficientes para coordenar determinados trabalhos interdepartamentais: por exemplo, no Governo Britânico, a coordenação de muitos trabalhos interdepartamentais é entregue ao Ministério das Finanças que, usando meios adequados de controlo financeiro, coordena as políticas e as respostas de diversos departamentos governamentais relativamente a assuntos interdepartamentais.

2) Mecanismos não permanentes

Os mecanismos não permanentes visam responder a incidentes súbitos ou temporários que são muitas vezes difíceis de resolver apenas por um único departamento governamental permanente, tornando-se indispensável a criação de organismos não permanentes para resolver este tipo de incidentes. Trata-se de mecanismos complementares e indispensáveis que devem ser estabelecidos no governo a par dos departamentos governamentais permanentes. Em termos gerais, um organismo não permanente é criado por lei ou ordem executiva e as suas atribuições, competências e estrutura orgânica são determinadas por lei ou ordem executiva que manda criar o mesmo organismo. Geralmente, um organismo não permanente é extinto logo que a sua missão esteja concluída. Em termos da sua organização, os organismos não permanentes podem ser divididos em três tipos:²

² Zhou Wang, “Leading Small Groups in Chinese Politics”, dissertação de mestrado, Nankai University, 2009, pp. 36-39.

1.º Organismos que funcionam na directa dependência do chefe de governo: por exemplo, nos países semipresidencialistas tais como os Estados Unidos da América (EUA), a Rússia e a França, alguns organismos vocacionados para o tratamento de assuntos interdepartamentais de carácter provisório funcionam na directa dependência do chefe de governo. Dando como exemplo, em França, os organismos que funcionam na directa dependência do Primeiro-Ministro são criados para o tratamento provisório de trabalhos específicos sob a liderança do Primeiro-Ministro, incluindo o Comité de Estudo e Prevenção de Grandes Catástrofes Naturais, o Comité de Inquérito sobre a Relação entre o Custo e a Eficiência dos Serviços Públicos Centrais, o Comité de Avaliação do Ordenamento do Território Nacional e Operações Regionais, o Comité de Bens Imóveis e Construções Nacionais e a Equipa Central para Cidades Emergentes;

2.º Organismos provisórios criados no órgão executivo máximo de um país: por exemplo, são criados no Gabinete do Governo Britânico diversos comités provisórios para resolver problemas específicos, tais como o Comité de Saúde Nacional, o Comité de Fornecimento de Alimentos e o Comité de Habitação. Muitos destes comités provisórios são compostos por ministros, podendo contar ainda com a participação de especialistas convidados. Trata-se de organismos consultivos do Gabinete do Governo Britânico, tendo como atribuições estudar e analisar determinados assuntos interdepartamentais de grande relevância e submeter propostas à consideração do Gabinete;

3.º Organismos provisórios funcionando sob a direcção de ministros: por exemplo, são criados vários organismos estatutários na Austrália para o tratamento de determinados assuntos especiais do Governo, tratando-se de organismos provisórios equiparados a secretaria ou direcção-geral dentro dos ministérios e que funcionam sob a direcção de ministros. Os membros deste tipo de organismos são designados pelo governo, podendo alguns membros exercer o cargo a tempo parcial.

Os organismos provisórios acima referidos, logo que esteja concluída a sua missão, são extintos ou reorganizados pelo órgão legislativo ou pelo Chefe de Estado. Há países que optam por estabelecer uma “cláusula de caducidade” para este tipo de organismos provisórios, isto é, são automaticamente extintos os

organismos provisórios após decorrido um prazo pré-estabelecido. É claro que pode haver organismos provisórios que passam a ser permanentes, por exemplo, o Gabinete do Representante Comercial dos EUA, inicialmente como organismo provisório, passou a ser um organismo permanente que funciona na directa dependência do Presidente.

2. Mecanismo de criação de “pequenos grupos” da China Continental

No processo de governação da China Continental, têm sido criados alguns mecanismos, modelos e instrumentos de governação com características chinesas, nomeadamente, são criados organismos de debate político e coordenação sob a forma de “pequenos grupos”, os quais podem, por um lado, assumir missões relevantes numa determinada época ou dar seguimento a medidas de reforma de grande relevância e, por outro, tratar e coordenar, de forma eficiente, diferentes assuntos interdepartamentais. Estes organismos podem ter nome de, por exemplo, “grupo-líder”, “grupo de coordenação”, “grupo de trabalho”, “grupo de trabalho específico”, “comité”, “comando” e “reunião conjunta”, tratando-se, em termos gerais, de um mecanismo de coordenação através da criação de “pequenos grupos”.

Na China Continental, o mecanismo de “pequenos grupos” teve início nos anos ‘50 e desenvolveu-se completamente após a reforma e abertura do País. Em Novembro de 2013, foi criado o Grupo-Líder Central para a Reforma Profunda e Abrangente que, na sua primeira reunião, decidiu criar seis pequenos grupos específicos, assinalando a atribuição de uma nova missão histórica ao mecanismo de “pequenos grupos”. Depois, foram criados mais grupos-líderes de alto nível. Podemos dizer que o mecanismo de “pequenos grupos” já se tornou um modelo de organização importante da China Continental em resposta a questões de grande relevância e a assuntos interdepartamentais.

No que diz respeito à sua organização e funcionamento, os “pequenos grupos” da China Continental têm as seguintes características:

1.^a São numerosos. Neste momento, os departamentos governamentais e do Partido, de diferentes níveis hierárquicos, têm geralmente um mecanismo de criação de “pequenos grupos”, por exemplo, o Conselho de Estado criou mais de 80 “pequenos grupos” antes da reforma, passando a ter mais de 40 “pequenos grupos” após a reforma. Existem numerosos “pequenos grupos” nos departamentos governamentais provinciais, municipais e distritais. Quanto à questão de saber quantos “pequenos grupos” existem em todo o país, não há ainda estatísticas específicas.

2.^a Têm uma estrutura simples: órgão colegial + órgão de execução. Muitos “pequenos grupos” têm uma estrutura de dois níveis, ou seja, órgão colegial – órgão de execução. Os “pequenos grupos” são organismos colegiais, liderados pelo pessoal de direcção de diferentes níveis do Governo e do Partido e compostos por pessoas responsáveis por determinados assuntos. Os “pequenos grupos” reúnem-se para decidir sobre os assuntos que lhes são submetidos e sobre a distribuição de tarefas de forma a assegurar a implementação das decisões tomadas. Em geral, os “pequenos grupos” dispõem de um gabinete como órgão de execução, muitas vezes criado no departamento-líder que está mais relacionado com os assuntos em causa, sendo o cargo de coordenador de gabinete assumido pelo responsável deste departamento-líder. Há “pequenos grupos” cujo órgão de execução funciona mesmo juntamente com as unidades funcionais internas do departamento-líder, sendo a comunicação entre os departamentos envolvidos assegurada pelos funcionários do departamento-líder. Tratando-se de trabalhos de longo prazo, podem ainda ser criados quadros de pessoal e cabimentadas despesas relacionadas com o funcionamento de “pequenos grupos” nos departamentos-líderes correspondentes.³

3.^a Têm objectivos claros e possuem funções de coordenação e execução. Em geral, os “pequenos grupos”, como organismos de coordenação, têm como funções coordenar a elaboração e a implementação de determinadas políticas e a sua supervisão. Na definição das políticas, os “pequenos grupos”, embora não

³ Zhou Wang, “Leading Small Group in Chinese Governance: A Governance Mechanism's Continuation and Modernization”, *Journal of the Party School of Tianjin Committee of the CPC*, 2019(5).

tenham poder de decisão directo, têm funções de apoio e pesquisa de políticas sobre uma determinada matéria, podendo ser criadas equipas de peritos para determinados grupos-Líderes, vocacionadas para desenvolver estudos e pesquisas de políticas sobre uma determinada matéria. Têm como funções principais assegurar e supervisionar a implementação das políticas adoptadas, garantindo a coordenação dos assuntos interdepartamentais que lhes sejam submetidos, podendo, de vez em quando, ser enviadas equipas específicas para verificar a implementação das políticas, por exemplo, o Grupo-Líder para a Promoção de Desenvolvimento e Apoio ao Combate à Pobreza do Conselho de Estado envia anualmente equipas de inspecção para supervisionar os trabalhos dos governos provinciais, distritais e municipais no combate à pobreza. O mecanismo de criação de “pequenos grupos” tem como função principal coordenar trabalhos interdepartamentais, nomeadamente no que diz respeito ao tratamento dos assuntos interdepartamentais, interdisciplinares e transregionais de grande relevância, por exemplo, realização de censos, combate à pobreza, resposta a desastres e prevenção de secas e inundações. O seu modelo de funcionamento consiste na definição de objectivos e missão – repartição de tarefas. Os “pequenos grupos”, por terem objectivos claros e serem capazes de assegurar a coordenação dos trabalhos e a concretização dos objectivos projectados, têm demonstrado ser um mecanismo bastante eficiente na resposta e tratamento de assuntos interdepartamentais.

Mapa 1: Estrutura dos “pequenos grupos” da China Continental⁴



⁴ Zhou Wang, “An Analysis on Political Organizational Model of ‘Small Groups’ in China”, *Nanjing Journal of Social Sciences*, 2010(2).

4.^a É simples e flexível o processo de criação, não carecendo de autorização do congresso popular de nível correspondente. Em termos gerais, a criação de novos organismos públicos carece de autorização das autoridades competentes, por exemplo, os órgãos do Conselho de Estado são criados com autorização do Congresso Nacional Popular e, para a criação de um departamento governamental de nível inferior ao de província, é necessária a autorização do congresso popular de nível correspondente e do departamento governamental de nível hierarquicamente superior. Aliás, tratando-se de organismos provisórios e não permanentes, os “pequenos grupos” são directamente criados por documento emitido pelas autoridades do Governo e do Partido, não constando na lista das organizações governamentais e partidárias.

5.^a Dispõem de recursos poderosos para promover a implementação de políticas. Os “pequenos grupos” são geralmente liderados ou dirigidos pelos principais líderes do Governo e do Partido que, muitas vezes, são directores-adjuntos tendo por base o modelo de “distribuição de tarefas entre adjuntos”.⁵ Assim, os “pequenos grupos”, recorrendo aos poderes dos líderes de alto nível que os dirigem, dispõem de recursos poderosos e ficam numa posição mais elevada do que a dos departamentos do mesmo nível. Além disso, os “pequenos grupos” reúnem todos os recursos humanos e financeiros disponíveis dos departamentos governamentais envolvidos, pelo que conseguem proceder rapidamente à integração e preparação dos recursos necessários para dar uma resposta adequada às situações em causa.

Olhando para os resultados alcançados, o mecanismo de “pequenos grupos” permite uniformizar as decisões e as políticas das diferentes autoridades, facilitando a comunicação de informações entre departamentos governamentais, eliminando o “bairrismo” dos departamentos governamentais. As instruções directas ajudam a assegurar a transmissão mais exacta e rápida das decisões tomadas e das políticas adoptadas, a colmatar as lacunas funcionais existentes e a concentrar recursos, desempenhando um papel muito activo e eficiente nos

⁵ Li Liping, “Um Estudo Comparativo da Criação de Cargos de ‘Adjunto’ na China e em Países Estrangeiros”, *Chinese Cadres Tribune*, 2008(4).

processos de resposta e tratamento de assuntos interdepartamentais e de grande relevância. Trata-se de um mecanismo que completa e reforça o sistema de organização regular e não apenas uma alternativa. Na realidade, é relativamente fácil criar “pequenos grupos”, uma vez que não há normas legais específicas que regulam a sua criação, pois os “pequenos grupos” são criados por documentos com o nome do departamento governamental ou partidário que os emitem destacado em vermelho no cabeçalho, fazendo com que haja numerosos “pequenos grupos”. O excesso de “pequenos grupos” corrói as funções dos departamentos funcionais ordinários e, até certo ponto, os “pequenos grupos” deixam de ser organismos complementares dos departamentos ordinários, passando a ser organismos substituintes e até de liderança, daí dizer-se que “o País é governado pelos pequenos grupos”. Por outro lado, como os líderes do Governo e do Partido assumem cargos em diversos “pequenos grupos”, torna-se difícil a dedicação dos seus esforços a uma determinada tarefa devido à sua carga de trabalho pesada e ao número excessivo de reuniões a que eles presidem. Além disso, ficando os “pequenos grupos” fora do mecanismo de supervisão administrativa, torna-se difícil proceder à supervisão destes grupos. Também não está legalizada a qualificação dos “pequenos grupos” como sujeitos administrativos, pelo que se torna difícil o acesso à justiça administrativa dos destinatários dos actos praticados pelos “pequenos grupos”, o que dificulta a protecção dos direitos e interesses legalmente protegidos dos administrados. Assim, torna-se necessário esclarecer e definir os requisitos para a criação de “pequenos grupos”, a sua duração e as regras de funcionamento, devendo ser mais transparente o funcionamento dos “pequenos grupos”.

Pode ver-se que os países ocidentais e a China têm mecanismos diferentes para responder e tratar os assuntos interdepartamentais. Nos países ocidentais, em resposta aos assuntos interdepartamentais, os organismos criados podem ser divididos em dois tipos: organismos permanentes e organismos não permanentes. Na China, é criado um mecanismo de debate político e coordenação com características chinesas, ou seja, o mecanismo de criação de “pequenos grupos”, tratando-se de um mecanismo de governação inovador. Devemos admitir que os

organismos interdepartamentais da China e dos países ocidentais dão inspiração e podem ser tomados como referência para a melhoria dos mecanismos de coordenação interdepartamental do Governo de Macau.

II. Mecanismos de resposta e tratamento dos assuntos interdepartamentais em Macau: formas, resultados alcançados e problemas

Tal como acontece com outras regiões, o Governo da RAEM enfrenta vários assuntos interdepartamentais. Em resposta a isto, o Governo criou diversos mecanismos de resposta e tratamento. No entanto, não há estatísticas oficiais disponíveis sobre os organismos de coordenação criados pelo Governo da RAEM em resposta aos assuntos interdepartamentais. Assim, a abordagem feita no presente texto é apenas exemplificativa.

1. Formas gerais de organismos de resposta e tratamento de assuntos interdepartamentais em Macau

Relativamente aos organismos de coordenação de assuntos interdepartamentais do Governo da RAEM, a par dos organismos de governação cujas reuniões são directamente presididas pelo Chefe do Executivo e que contam com a participação de secretários do Governo competentes para coordenar e tratar os assuntos interdepartamentais ou transregionais de grande relevância, os outros organismos de tratamento e coordenação de assuntos interdepartamentais podem assumir as seguintes formas:

1) Organismos de coordenação interdepartamental criados nos termos da lei ou dirigidos pelo Chefe do Executivo.

Os organismos de coordenação interdepartamental criados nos termos da lei ou dirigidos pelo Chefe do Executivo, dependendo dos fundamentos para a sua criação, podem ser divididos em três tipos:

Primeiro, em resposta aos assuntos interdepartamentais considerados de maior relevância, os organismos de coordenação são directamente criados pela lei ou pelo regulamento administrativo que regulamenta um determinado domínio de acção. A lei e o regulamento administrativo aqui referidos são as leis aprovadas pela Assembleia Legislativa (AL) ou os regulamentos administrativos promulgados pelo Chefe do Executivo, não abrangendo as ordens executivas ou os despachos do Chefe do Executivo ou de um dos titulares dos principais cargos do Governo. Serve aqui de exemplo a estrutura de protecção civil. A protecção civil exige a cooperação de toda a sociedade e a direcção, comando e coordenação unificada das operações em resposta a incidentes súbitos de natureza pública. Os assuntos associados à protecção civil regem-se pelo Regime Jurídico de Protecção Civil⁶ e, de acordo com o seu artigo 10.º, integram o sistema de protecção civil: 1) o Chefe do Executivo; 2) o Comandante de Acção Conjunta; 3) as forças e serviços de segurança e 4) as entidades públicas e privadas dotadas de competências ou técnicas especiais na área da protecção civil e designadas pelo Chefe do Executivo, sendo de salientar que as entidades referidas nas últimas duas alíneas integram a estrutura de protecção civil. Neste momento, a estrutura de protecção civil integra os Serviços de Polícia Unitários (SPU) e o cargo de Comandante de Acção Conjunta é assumido pelo comandante-geral dos SPU⁷ e a estrutura de protecção civil é composta por 2 centros de operações, 9 corporações e serviços de segurança, 14 serviços públicos e 7 entidades privadas. Serve também de exemplo a Comissão de Assuntos Eleitorais da Assembleia Legislativa (CAEAL). As eleições para a AL envolvem assuntos interdepartamentais a nível de toda a cidade de Macau. A CAEAL, vocacionada para lidar com os assuntos eleitorais da AL, rege-se pelo Capítulo III do Regime Eleitoral da AL da RAEM, nos termos do qual, a CAEAL é composta por um presidente e por, no mínimo, cinco vogais. Os membros da CAEAL são nomeados pelo Chefe do Executivo. Tratando-se de um organismo não permanente, a

⁶ Lei n.º 11/2020 (Regime Jurídico de Protecção Civil), Boletim Oficial da RAEM, N.º 33 de 2020, pp. 4552-4563.

⁷ De acordo com a nova lei, a partir de 15 de Setembro de 2020, o Secretário para a Segurança assume o Comandante de Acção Conjunta, sendo coadjuvado pelo comandante-geral dos SPU.

CAEAL dissolve-se 210 dias após o apuramento geral da eleição, mas a Divisão de Apoio Técnico-Eleitoral que secretaria a CAEAL é uma subunidade orgânica permanente da Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública (SAFP). A CAEAL para a última eleição suplementar por sufrágio indirecto para a AL de 2019 é composta por Tong Hio Fong, juiz do Tribunal de Segunda Instância, que preside, Lai U Hou, delegado coordenador, José Maria da Fonseca Tavares, presidente do Instituto para os Assuntos Municipais (IAM), Kou Peng Kuan, director dos SAFP, Iong Kong Leong, director da Direcção dos Serviços de Finanças (DSF), e Chan Chi Ping Victor, director do Gabinete de Comunicação Social (GCS). Um outro exemplo é a Comissão de Defesa da Segurança do Estado da RAEM, criada pelo Regulamento Administrativo n.º 22/2018. Quanto à sua natureza, é o “órgão que presta apoio ao Chefe do Executivo na tomada de decisão sobre os assuntos da RAEM relativos à defesa da segurança do Estado, assegurando ainda a realização dos trabalhos de organização”. A comissão é presidida pelo Chefe do Executivo e integra, na qualidade de vogais, o Secretário para a Administração e Justiça, o Secretário para a Segurança, como vice-presidente, o comandante-geral dos SPU, o chefe do Gabinete do Chefe do Executivo (GCE), o chefe do Gabinete do Secretário para a Segurança, o director da Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça (DSAJ), o director da Polícia Judiciária (PJ), um assessor do GCE e um assessor do Gabinete do Secretário para a Segurança.⁸ Mais um outro exemplo é a Comissão para a Cibersegurança (CPC), criada pelo Regulamento Administrativo n.º 35/2019, nos termos dos artigos 6.º e 7.º da Lei n.º 13/2019 (Lei da Cibersegurança). Esta comissão é composta pelo Chefe do Executivo, que preside, e pelo Secretário para a Segurança, que exerce funções de vice-presidente, pelos demais secretários do Governo, pelo chefe do GCE, pelo coordenador do Gabinete para a Protecção de Dados Pessoais (GPDP), pelos responsáveis máximos das entidades que integram o Centro de Alerta e Resposta a Incidentes de Cibersegurança (CARIC) e pelos responsáveis máximos das entidades de supervisão designadas, tais como o IAM, a Direcção dos Serviços de Correios e Telecomunicações (DSCT), a Direcção dos

⁸ Regulamento Administrativo n.º 22/2018 (Comissão de Defesa da Segurança do Estado da RAEM), Boletim Oficial da RAEM, N.º 36 de 2018, pp. 943-948.

Serviços de Economia (DSE) e a Autoridade Monetária de Macau (AMCM). As funções de secretário da CPC são desempenhadas pelo director da PJ e compete ao Gabinete do Secretário para a Segurança definir as formas de prestação de apoio técnico-administrativo à CPC.⁹

Segundo, alguns organismos de coordenação são criados por despacho do Chefe do Executivo à luz da lei vigente. Serve de exemplo o Centro de Coordenação de Contingência do Novo Tipo de Coronavírus, criado em resposta à pandemia COVID-19. Este centro de coordenação interdepartamental vocacionado para tratar os assuntos ligados à pandemia COVID-19, apesar de ser criado por despacho do Chefe do Executivo, tem como suporte legal o n.º 3 do artigo 24.º da Lei n.º 2/2004 (Lei de Prevenção, Controlo e Tratamento de Doenças Transmissíveis), onde se lê: “Em caso de necessidade, o Chefe do Executivo pode autorizar a criação de um centro coordenador, para planificar globalmente e orientar os trabalhos das entidades públicas e privadas, no âmbito da prevenção, controlo e tratamento de doenças transmissíveis”.¹⁰ O centro funciona na dependência directa do Chefe do Executivo, que o preside, e dele fazem parte a Secretária para os Assuntos Sociais e Cultura, como vice-presidente, o chefe do Gabinete da Secretária para os Assuntos Sociais e Cultura, o director dos Serviços de Saúde de Macau (SSM) e os representantes do Gabinete da Secretária para os Assuntos Sociais e Cultura, dos Serviços de Alfândega, do GCS, do IAM, do Corpo de Polícia de Segurança Pública (CPSP), do Corpo de Bombeiros, dos SPU, dos SSM, da Autoridade de Aviação Civil (AAC), da Direcção dos Serviços de Assuntos Marítimos e de Água (DSAMA), da DSE, da Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos (DICJ), da Direcção dos Serviços de Educação e Juventude (DSEJ), da Direcção dos Serviços do Ensino Superior (DSES), do Instituto de Acção Social (IAS), da Direcção dos Serviços de Turismo

⁹ Lei n.º 13/2019 (Lei da Cibersegurança), Boletim Oficial da RAEM, N.º 25 de 2019, pp. 1884-1895; Regulamento Administrativo n.º 35/2019 (Comissão para a Cibersegurança, Centro de Alerta e Resposta a Incidentes de Cibersegurança e Entidades de Supervisão de Cibersegurança), Boletim Oficial da RAEM, N.º 27 de 2019, pp. 2598-2602.

¹⁰ Lei n.º 2/2004 (Lei de Prevenção, Controlo e Tratamento de Doenças Transmissíveis), Boletim Oficial da RAEM, N.º 10 de 2004, pp. 285-297.

(DST), do Gabinete de Gestão de Crises do Turismo e do Conselho de Consumidores. Compete aos SSM assegurar o apoio financeiro, administrativo e logístico ao centro.

Terceiro, são também criados organismos por despacho do Chefe do Executivo e compostos por personalidades nomeadas por despacho do Chefe do Executivo. Serve de exemplo a Comissão de Trabalho para a Construção de “Uma Faixa, Uma Rota”, criada pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 44/2017. A esta comissão compete, nomeadamente, “coordenar os planos gerais de curto, médio e longo prazos da participação e contribuição da RAEM na construção de ‘Uma Faixa, Uma Rota’ e promover a realização de estudos com vista à formulação das respectivas estratégias políticas”. A comissão é presidida pelo Chefe do Executivo e tem a seguinte composição: os cinco secretários do Governo, o chefe e mais dois representantes do GCE, o Porta-voz do Governo, um representante do gabinete de cada secretário do Governo, um representante da Fundação Macau, dois representantes da Direcção dos Serviços de Estudo de Políticas e Desenvolvimento Regional (DSEPDR) e um representante do Gabinete de Protocolo, Relações Públicas e Assuntos Externos. O apoio administrativo, técnico e logístico necessário ao funcionamento da comissão é assegurado pela DSEPDR.¹¹ Um outro organismo congénere é a Comissão para a Construção do Centro Mundial de Turismo e Lazer, criada à luz do Despacho do Chefe do Executivo n.º 330/2015, que é presidida igualmente pelo Chefe do Executivo.¹² Um outro exemplo é a Comissão de Trabalho para a Construção da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau, criada pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 255/2018, competindo-lhe, nomeadamente, “coordenar os planos gerais e os trabalhos preparatórios, de curto, médio e longo prazos, da participação da RAEM na construção da Grande Baía Guangdong - Hong Kong - Macau e promover a realização de estudos com vista à formulação das respectivas estratégias políticas”. Esta comissão é presidida pelo Chefe do Executivo e tem a

¹¹ Despacho do Chefe do Executivo n.º 44/2017 (Criação da “Comissão de Trabalho para a Construção de ‘Uma Faixa, Uma Rota’”), Boletim Oficial da RAEM, N.º 10 de 2017, pp. 222-224.

¹² Despacho do Chefe do Executivo n.º 330/2015 (Criação da “Comissão para a Construção do Centro Mundial de Turismo e Lazer”), Boletim Oficial da RAEM, N.º 43 de 2015, pp. 870-871.

seguinte composição: os cinco secretários do Governo, o director-geral dos Serviços de Alfândega, o chefe e mais um representante do GCE, o Porta-voz do Governo, um representante do gabinete de cada secretário do Governo e um representante da DSEPDR. O apoio administrativo, técnico e logístico necessário ao funcionamento da comissão é assegurado pela DSEPDR.¹³ Serve também de exemplo a Comissão Coordenadora da Gestão e do Desenvolvimento das Áreas de Jurisdição Marítima, criada pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 57/2017, de acordo com o qual, esta comissão substituiu a antiga comissão interna de coordenação interdepartamental liderada pelo Chefe do Executivo criada em Junho de 2016, competindo-lhe, nomeadamente, “promover a realização de estudos e coordenar a elaboração e execução do planeamento global e dos planos específicos de gestão e desenvolvimento das áreas de jurisdição marítima, com vista à formulação das respectivas estratégias políticas”. A comissão é presidida pelo Chefe do Executivo e tem a seguinte composição: os cinco secretários do Governo, o director-geral dos Serviços de Alfândega, o Chefe do GCE, o adjunto dos Serviços de Alfândega, os directores do GCS e de outras 10 direcções de serviços, um assessor do GCE e do gabinete de cada secretário do Governo, dois representantes da DSEPDR e o Porta-voz adjunto. A Comissão pode criar grupos de trabalho especializados para a realização de tarefas específicas. O apoio administrativo, técnico e logístico necessário ao funcionamento da comissão é assegurado pela DSEPDR.¹⁴

2) Organismos de coordenação interdepartamental criados por despacho do Chefe do Executivo e dirigidos por secretários do Governo

Um exemplo destes organismos de coordenação interdepartamental é a Comissão de Coordenação da Reforma da Administração Pública criada

¹³ Despacho do Chefe do Executivo n.º 255/2018 (Criação da Comissão de Trabalho para a Construção da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau), Boletim Oficial da RAEM, N.º 26 de 2018, pp. 1149-1150.

¹⁴ Despacho do Chefe do Executivo n.º 57/2017 (Criação da “Comissão Coordenadora da Gestão e do Desenvolvimento das Áreas de Jurisdição Marítima”), Boletim Oficial da RAEM, N.º 12 de 2017, pp. 243-245.

inicialmente em 2007 e reorganizada pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 75/2017, de acordo com o qual, a criação desta comissão tem por finalidade “proceder, ao nível da decisão política, à coordenação da implementação das medidas da política de reforma da Administração Pública e da consulta das políticas das áreas correlacionadas, bem como à definição do plano de execução”. São membros da comissão o Secretário para a Administração e Justiça, que preside, o chefe do GCE ou o seu representante, o chefe de gabinete de cada secretário do Governo ou o seu representante, o director dos SAFP e um dos subdirectores dos SAFP. A comissão pode criar, por deliberação, grupos especializados, com vista ao cumprimento das suas tarefas. O apoio logístico, administrativo, técnico e financeiro à comissão é assegurado pelos SAFP.¹⁵ Um outro exemplo é o Grupo de Coordenação sobre a Segurança dos Produtos Alimentares, criado em 2008 à luz do Despacho do Chefe do Executivo n.º 265/2008, com base no antigo grupo de coordenação para prevenir a eventual ocorrência da “gripe das aves”, visando “coordenar a fiscalização da segurança dos produtos alimentares”. De acordo com o referido despacho do Chefe do Executivo, o grupo de coordenação é coordenado pelo Secretário para a Administração e Justiça e composto pelos seguintes membros: presidente do Conselho de Administração do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais (IACM), director dos SSM, director da DSE e director do GCS. Na dependência do grupo de coordenação funciona um grupo de trabalho técnico que tem por atribuições assegurar os trabalhos correntes.¹⁶ O grupo de coordenação foi extinto com a entrada em vigor da Lei de Segurança Alimentar em 2013, passando a caber ao IAM coordenar as acções de supervisão e gestão da segurança alimentar. Servem também de exemplos 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, criados pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 109/2016 e pelo Despacho do Chefe do

¹⁵ Despacho do Chefe do Executivo n.º 75/2017 (Criação da Comissão de Coordenação da Reforma da Administração Pública), Boletim Oficial da RAEM, N.º 14 de 2017, pp. 273-274.

¹⁶ Despacho do Chefe do Executivo n.º 265/2008 (Criação do Grupo de Coordenação sobre a Segurança dos Produtos Alimentares), Boletim Oficial da RAEM, N.º 39 de 2008, p. 975.

Executivo n.º 394/2016, respectivamente. É criado o Grupo Director Interdepartamental do Mecanismo de Protecção dos Idosos de Macau, em substituição do antigo Grupo Interdepartamental de Estudo do Mecanismo de Protecção dos Idosos de Macau criado em 2012, com o objectivo principal de “organizar, coordenar e promover as acções visando concretizar as metas da política do mecanismo de protecção dos idosos da RAEM”. Este grupo director tem a seguinte composição: o Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura, que chefia, o presidente do IAS, como subchefe, um representante do Gabinete do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura, o director ou subdirector da Direcção dos Serviços de Estatística e Censos (DSEC), o director ou subdirector da Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais (DSAL), o director ou subdirector dos SSM, o director ou subdirector da DSEJ, o presidente ou vice-presidente do Instituto Cultural, o presidente ou vice-presidente do Instituto do Desporto, o presidente ou vice-presidente do Conselho de Administração do Fundo de Segurança Social (FSS), o director da Academia do Cidadão Sénior do Instituto Politécnico de Macau, o director ou subdirector da Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes (DSSOPT), o presidente ou vice-presidente do Instituto de Habitação (IH) e o director ou subdirector da Direcção dos Serviços para os Assuntos de Tráfego (DSAT). É criado, em sede deste grupo director, um grupo executivo. O apoio técnico, administrativo e financeiro necessário ao funcionamento do grupo director é assegurado pelo IAS.¹⁷ É criado o Grupo Director Interdepartamental do Planeamento dos Serviços de Reabilitação para o Próximo Decénio, em substituição do antigo Grupo Interdepartamental de Estudo do Planeamento dos Serviços de Reabilitação para o Próximo Decénio criado em 2013, com o objectivo principal de “organizar, coordenar e promover as acções visando concretizar as metas da política do Planeamento dos Serviços de Reabilitação para o Próximo Decénio da RAEM”. Este grupo director tem a seguinte composição: o Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura, que coordena, o presidente do IAS, como coordenador-adjunto,

¹⁷ Despacho do Chefe do Executivo n.º 109/2016 (Criação do Grupo Director Interdepartamental do Mecanismo de Protecção dos Idosos de Macau), Boletim Oficial da RAEM, N.º 17 de 2016, pp. 328-330.

um representante do Gabinete do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura, o director ou subdirector da DSAJ, o presidente ou vice-presidente do Conselho de Administração do IACM, o director ou subdirector da DSEC, o director ou subdirector da DSAL, o director ou subdirector dos SSM, o director ou subdirector da DSEJ, o presidente ou vice-presidente do Instituto do Desporto, o coordenador ou coordenador-adjunto do Gabinete de Apoio ao Ensino Superior, o presidente ou vice-presidente do Conselho de Administração do FSS, o director ou subdirector da DSSOPT, o presidente ou vice-presidente do IH e o director ou subdirector da DSAT. É criado, em sede deste grupo director, um grupo executivo. O apoio técnico, administrativo e financeiro necessário ao funcionamento do grupo director é assegurado pelo IAS.¹⁸

3) Organismos de coordenação interdepartamental de forma semelhante a operações conjuntas na aplicação da lei

Alguns assuntos interdepartamentais relacionados com o bem-estar da população, embora sejam da responsabilidade de determinados serviços públicos, podem contar com a colaboração de outros serviços públicos na aplicação da lei. Por exemplo, compete à DST a fiscalização do cumprimento da Lei n.º 3/2010, relativa à proibição de prestação ilegal de alojamento (vulgarmente conhecida como “pensões ilegais”), mas na inspecção e aplicação de sanções às pensões ilegais, a DST pode “solicitar, nos termos da lei, às autoridades policiais a colaboração que se mostre necessária”, devendo a Direcção dos Serviços de Identificação (DSI), o CPSP, o Instituto de Promoção do Comércio e do Investimento de Macau (IPIM) e a Conservatória do Registo Predial “fornecer os dados pessoais dos indivíduos relacionados com o prédio ou fracção autónoma suspeito de ser utilizado para a prestação ilegal de alojamento”. “Para averiguar a existência das situações de prestação ilegal de alojamento, a DST pode, por si só ou em conjunto com outras entidades públicas, nomeadamente, o CPSP, a DSSOPT, o IACM, os SSM, o Corpo de Bombeiros e a Direcção dos Serviços de

¹⁸ Despacho do Chefe do Executivo n.º 394/2016 (Criação do Grupo Director Interdepartamental do Planeamento dos Serviços de Reabilitação para o Próximo Decénio), Boletim Oficial da RAEM, N.º 47 de 2016, pp. 2906-2908.

Protecção Ambiental (DSPA), efectuar acções de vistoria”.¹⁹ A autorização para obras viárias é da responsabilidade conjunta do IAM e da DSAT, tratando-se de assuntos interdepartamentais. Aliás, não há neste momento qualquer lei vigente, despacho do Chefe do Executivo ou de secretário do Governo que regule o funcionamento do Grupo de Coordenação de Obras Viárias. Nos termos do n.º 8 do artigo 41.º do Regulamento Administrativo n.º 25/2018, que estabelece a organização e o funcionamento do IAM, compete à Divisão de Vias Públicas do IAM “fiscalizar a sinalização e vedação nas valas e nas demais obras a realizar nos espaços e vias públicos, mediante licença emitida pelo IAM”.²⁰ Neste sentido, cabe ao IAM decidir sobre os pedidos de autorização para “obras de abertura de valas para a instalação, alteração ou reparação de condutas de água, canos de esgoto, cabos de electricidade e de telefones ou para quaisquer outros fins”. Todavia, a decisão sobre o período das obras e o controlo do fluxo de pessoas nas estradas e trânsito, cabe à DSAT. Assim, os assuntos interdepartamentais ligados às obras viárias carecem da coordenação conjunta dos serviços públicos envolvidos, tendo o Grupo de Coordenação de Obras Viárias vindo a coordenar com as diversas operadoras assim como no planeamento das obras realizadas pelos serviços públicos, mas a decisão final sobre os pedidos de autorização para obras viárias cabe ao IAM.²¹ Um outro exemplo é o Centro de Interserviços para Tratamento de Infiltrações de Água nos Edifícios do IH. Este centro, embora seja composto pela DSSOPT, IAM, SSM, DSAJ e IH ao abrigo de um mecanismo de cooperação interdepartamental, não tem neste momento qualquer lei vigente, despacho do Chefe do Executivo ou de secretário do Governo que regule o funcionamento do centro, cabendo ao IH lidar com os problemas de infiltração de água nos edifícios. Nos termos da alínea 17) do n.º 1 do artigo 13.º do Regulamento Administrativo n.º 17/2013, que estabelece a organização e o funcionamento do IH, ao Departamento de Administração de Edifícios do IH

¹⁹ Lei n.º 3/2010 (Proibição de prestação ilegal de alojamento), Boletim Oficial da RAEM, N.º 31 de 2010, pp. 567-574.

²⁰ Regulamento Administrativo n.º 25/2018 (Organização e funcionamento do IAM), Boletim Oficial da RAEM, N.º 42 de 2018, p. 1037.

²¹ “Raimundo do Rosário: Grupo de Coordenação de Obras Viárias demonstra eficácia”, GCS, 2 de Julho de 2015.

competente, designadamente, “colaborar, em articulação com outros organismos ou serviços públicos, na resolução de conflitos entre condóminos, administração e empresas de administração de condomínios, designadamente de conflitos decorrentes da infiltração de águas”.²² Assim, na prática, o apoio à resolução dos problemas de infiltração de água nos edifícios é coordenado pelo IH com a colaboração de outros organismos ou serviços públicos envolvidos.

4) Organismos de tratamento de assuntos interdepartamentais de curta duração ou de natureza provisória

Em resposta a assuntos interdepartamentais de curta duração ou de natureza provisória, o Governo da RAEM tem vindo a criar organismos provisórios ou de curta duração, por exemplo, a Comissão para a Revisão do Mecanismo de Resposta a Grandes Catástrofes e o seu Acompanhamento e Aperfeiçoamento, criada pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 275/2017. Esta comissão é criada após a passagem do tufão “Hato” por Macau, com o objectivo de “rever o actual mecanismo de gestão de crises” e “apresentar um plano geral sobre a gestão de crises no futuro”. A comissão tem a seguinte composição: o Chefe do Executivo, que preside, os cinco secretários do Governo, o comandante-geral dos SPU e o director-geral dos Serviços de Alfândega. O cargo de secretário-geral é assumido pelo chefe do GCE, em regime de acumulação de funções. Tendo em consideração o carácter provisório da missão assumida pela comissão, embora não haja previsão legal relativamente à sua duração, acredita-se que a comissão se extingue na medida em que esteja concluída a sua missão. Um outro exemplo é o Gabinete de Coordenação dos Jogos da Ásia Oriental de 2005 de Macau, criado pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 144/2000, com a natureza de equipa de projecto, tendo como objectivo “organizar, promover e coordenar todas as acções relacionadas com os 4.ºs Jogos da Ásia Oriental”.²³ Este gabinete deixou de funcionar um ano e meio depois e as suas funções passaram a ser

²² Regulamento Administrativo n.º 17/2013 (Organização e funcionamento do IH), Boletim Oficial da RAEM, N.º 26 de 2013, p. 560.

²³ Despacho do Chefe do Executivo n.º 144/2000 (Criação do Gabinete de Coordenação dos Jogos da Ásia Oriental, em Macau, para o ano de 2005), Boletim Oficial da RAEM, N.º 31 de 2000, p. 979.

exercidas pelo Comité Organizador dos 4.ºs Jogos da Á sia Oriental - Macau, S.A. De facto, o gabinete extinguiu-se-ia após os 4.ºs Jogos da Á sia Oriental mesmo que não tivesse sido substituído. Mais um outro exemplo é o Grupo de Trabalho Interdepartamental para Acompanhamento do Incidente do Edifício Sin Fong Garden, liderado pelo Secretário para os Transportes e Obras Públicas e criado em 30 de Abril de 2013, em resposta às manifestações dos moradores do Edifício Sin Fong Garden devido à evacuação deste edifício, em Outubro de 2012, por problemas estruturais. Este grupo de trabalho interdepartamental é composto pela DSSOPT, DSAJ e IAS, entre outros serviços públicos, tendo por finalidade resolver as questões relacionadas com o incidente do Edifício Sin Fong Garden e dar o apoio necessário aos moradores deste edifício. Não se vê a duração exacta do Grupo de Trabalho Interdepartamental para Acompanhamento do Incidente do Edifício Sin Fong Garden, uma vez que não há qualquer legislação vigente que regule o seu funcionamento, mas, tendo em consideração que o grupo de trabalho interdepartamental é criado em resposta a um determinado incidente súbito, acredita-se que o mesmo deixará de funcionar logo que o incidente seja resolvido.

2. Resultados alcançados e problemas existentes relativamente aos actuais mecanismos de tratamento de assuntos interdepartamentais

Deve dizer-se que, na prática, os organismos criados pelo Governo da RAEM em resposta a diferentes assuntos interdepartamentais têm características diferentes e produzem efeitos diferentes. Quanto às características destes organismos, no que diz respeito ao fundamento legal para a sua criação, muitos são criados e funcionam ao abrigo da lei, regulamento administrativo e/ou despacho do Chefe do Executivo. Quanto à sua organização, muitos são organismos autónomos e o apoio administrativo, técnico e logístico é assegurado por um determinado serviço público. Há poucos que são criados na sede de um determinado serviço público, por exemplo, os que coordenam assuntos interdepartamentais através de operações conjuntas com outros serviços públicos. Muitos são organismos permanentes, pois há poucos que são provisoriamente

criados em resposta a um determinado incidente súbito ou situação de emergência. Mesmo que sejam organismos provisórios ou de curta duração, raramente há uma previsão exacta relativamente à duração destes organismos. Quanto à sua natureza, com excepção dos organismos que funcionam juntamente com outros organismos ou serviços públicos na execução da lei, são organismos colegiais sob a forma de “deliberação + implementação”, isto é, os assuntos em causa são decididos pelos organismos de coordenação e as deliberações são implementadas pelos serviços públicos envolvidos. Relativamente aos destinatários dos seus actos e aos serviços públicos envolvidos, devido à diversidade e complexidade dos assuntos públicos interdepartamentais, estes assuntos não podem ser resolvidos apenas por um determinado serviço público no âmbito das suas competências. Em geral, os assuntos interdepartamentais envolvem diversos serviços públicos, não se limitando apenas ao domínio de um determinado secretário do Governo, pois muitas vezes envolvem serviços públicos sob a tutela de diferentes secretários do Governo. Em termos do seu funcionamento, com base nas atribuições e competências conferidas pela lei, torna-se possível a comunicação e a colaboração entre os diferentes serviços públicos, o que permite a concretização dos objectivos projectados. No que se refere às formas de coordenação e colaboração, existem três formas principais: coordenação entre o órgão colegial e o órgão de liderança; coordenação em reuniões ordinárias e extraordinárias; e coordenação liderada. De entre estas três formas de coordenação, a mais utilizada é a coordenação em plenário.

Olhando para os resultados práticos alcançados pelos organismos de coordenação de assuntos interdepartamentais da RAEM, é obviamente injusto olhar apenas para a opinião geral da sociedade que considera não terem produzido os efeitos esperados, o que também não corresponde à verdade. Deve dizer-se que não são exactamente iguais os efeitos práticos dos diferentes tipos de organismos de coordenação de assuntos interdepartamentais. De entre os quatro tipos de organismos de coordenação interdepartamental, os criados por lei ou por regulamento administrativo e presididos pelo Chefe do Executivo são os que produzem efeitos positivos mais evidentes, seguidos dos presididos por um dos

secretários do Governo e dos provisórios ou de curta duração. Os que funcionam de forma semelhante a operações conjuntas na aplicação da lei produzem efeitos menos satisfatórios e suscitam maior preocupação da sociedade. Neste sentido, podemos verificar e analisar os problemas existentes nos diferentes tipos de organismos de coordenação interdepartamental tendo em consideração os seus efeitos práticos, as causas que levam ao aparecimento de questões que envolvem diversos serviços públicos e o fundamento legal para a criação de organismos de coordenação interdepartamental.

Primeiro, a demasiada especialização de tarefas conduz ao aumento de assuntos interdepartamentais e a distribuição de competências entre os secretários do Governo dificulta a coordenação entre serviços sob a tutela de diferentes secretários do Governo. Em comparação com outras regiões, é evidente que existem mais assuntos interdepartamentais em Macau após a transferência de soberania e uma das suas causas é a demasiada especialização de tarefas do Governo. Deve dizer-se que o sistema burocrático exige a especialização de tarefas do Governo, pois a especialização e a repartição adequada de tarefas entre os organismos e os serviços públicos permitem a melhoria da eficiência dos trabalhos do Governo. Aliás, é inevitável que a demasiada especialização de tarefas conduza a uma estrutura governamental cada vez mais avultada e ao aparecimento de cada vez mais assuntos interdepartamentais. Após a transferência de soberania, o Governo da RAEM, tendo manifestado a sua disponibilidade para responder às necessidades e exigências dos cidadãos, tem vindo a expandir as suas funções, fazendo com que haja cada vez mais organismos e serviços públicos. Na criação de novos organismos e serviços públicos, o Governo da RAEM tem manifestado tendência para proceder, em certo nível, à especialização exagerada de tarefas, chegando quase a um ponto em que “um organismo é responsável exclusivamente por um assunto”, fazendo surgir mais assuntos interdepartamentais. Por outro lado, cada secretário do Governo como titular de um principal cargo do Governo da RAEM assume a tutela de uma determinada área de acção governativa e os seus poderes vêm do Chefe do Executivo e limitam-se à área da sua tutela. Assim, se não houvesse nova

delegação de poderes, seria muito difícil um secretário do Governo, por si só, assumir o papel de coordenador de assuntos que envolvessem serviços que não fossem da sua tutela, podendo apenas coordenar os serviços sob a sua tutela. Neste sentido, relativamente aos assuntos que envolvem serviços públicos que sejam da tutela de dois ou mais secretários do Governo, os respectivos organismos de coordenação são muitas vezes presididos pelo Chefe do Executivo.

Segundo, os assuntos interdepartamentais por resolver referem-se a temas políticos muito complexos. São temas complexos relacionados com o bem-estar da população, por exemplo, as questões ligadas à prestação ilegal de alojamento, às obras viárias e à infiltração de águas nos edifícios. Importa destacar as questões ligadas à prestação ilegal de alojamento e à infiltração de águas nos edifícios, pois estão em causa espaços privados e propriedades privadas, tratando-se de questões que devem ser resolvidas pela lei privada. O Governo, no exercício dos poderes públicos, pode ou não intervir nas matérias do Direito Privado? É uma questão bastante discutível. Neste sentido, trata-se de temas complicados que envolvem relações sociais relativamente complexas. Dando como exemplo as questões ligadas à prestação ilegal de alojamento, podem estar em causa as relações entre proprietários e arrendatários, as relações entre arrendatários e subarrendatários e ainda as relações entre arrendatários e/ou subarrendatários e a comunidade, que são todas relações privadas, pelo que o tratamento destas questões está, em certa medida, fora do âmbito dos poderes públicos do Governo, mas a prestação ilegal de alojamento prejudica, na realidade, os interesses de terceiros. Assim, se se concluir que o Governo, no exercício dos poderes públicos, pode intervir nestas questões, qual a sua melhor forma de intervenção? Até que ponto pode chegar? São questões que merecem um estudo mais profundo.

Terceiro, poderá haver pouca autoridade para resolver os assuntos interdepartamentais que lhes estão submetidos. Olhando para os seus efeitos práticos, os organismos de coordenação interdepartamental que se regem pela lei ou pelo regulamento administrativo e que são presididos pelo Chefe do Executivo produzem efeitos mais positivos do que os outros organismos de coordenação interdepartamental. Isto porque os primeiros têm maior autoridade, tanto em

termos legais como no que diz respeito ao seu presidente, fazendo com que sejam capazes de coordenar todos os serviços públicos envolvidos. Os organismos de coordenação interdepartamental que funcionam de forma semelhante a operações conjuntas na aplicação da lei produzem efeitos menos satisfatórios e a sua causa principal prende-se com o facto de o serviço de liderança e os outros serviços públicos envolvidos serem do mesmo nível hierárquico, pelo que não existe uma relação de subordinação entre o serviço de liderança e os outros serviços, havendo apenas uma relação de cooperação. Neste sentido, o serviço de liderança dos organismos de coordenação interdepartamental que funcionam de forma semelhante a operações conjuntas na aplicação da lei têm pouca autoridade para coordenar as operações conjuntas projectadas. Pode ver-se que a autoridade para liderar a coordenação de assuntos interdepartamentais assegura basicamente o sucesso das actividades dos organismos de coordenação interdepartamental.

Quarto, o suporte legal para a criação de organismos de coordenação interdepartamental é bastante fraco. A legislação vigente que define as bases da estrutura orgânica da Administração Pública de Macau refere-se, nomeadamente, à Lei Básica da RAEM, à Lei n.º 2/1999 (Lei de Bases da Orgânica do Governo), ao Regulamento Administrativo n.º 6/1999, que determina a organização, competências e funcionamento dos serviços e entidades públicos e ao Decreto-Lei n.º 85/84/M, que estabelece as bases gerais da estrutura orgânica da Administração Pública de Macau. Esta legislação define as bases da estrutura orgânica do Governo, dos serviços públicos e das suas subunidades, dos órgãos consultivos, das comissões e das equipas de projecto, não havendo disposições legais relativas à estrutura dos organismos de coordenação interdepartamental. Mesmo o artigo 50.º da Lei Básica da RAEM que o Chefe do Executivo invoca para a criação de um organismo de coordenação interdepartamental, não confere directamente ao Chefe do Executivo a competência de criar organismos de coordenação interdepartamental. Pelo contrário, há previsão legal em determinadas leis vigentes relativamente à criação de organismos de coordenação interdepartamental, por exemplo, o Regime Jurídico de Protecção Civil estabelece o sistema e a estrutura de protecção civil, a CAEAL rege-se pela Lei n.º 3/2001

(Regime Eleitoral da AL da RAEM) e o Centro de Coordenação de Contingência do Novo Tipo de Coronavírus, criado em resposta à pandemia COVID-19, tem como suporte legal a Lei n.º 2/2004 (Lei de Prevenção, Controlo e Tratamento de Doenças Transmissíveis). Pode ver-se que os organismos de coordenação interdepartamental têm um fraco suporte legal para a sua criação e funcionamento, com excepção dos criados ao abrigo de determinadas leis vigentes. A criação de organismos de coordenação interdepartamental reveste-se de um certo grau de subjectividade, precisamente porque não há disposições legais que a regulam rigorosamente. Como resultado, há cada vez mais organismos de coordenação interdepartamental, muitos dos quais não têm duração pré-estabelecida, e o Chefe do Executivo exerce o cargo de presidente em cada vez mais organismos de coordenação em regime de acumulação de funções, tornando-se cada vez mais pesada a sua carga de trabalho.

Quinto, não existe um mecanismo de funcionamento e supervisão bem definido. Em comparação com os outros organismos e serviços públicos, a legislação que regula os organismos de coordenação interdepartamental tem um conteúdo relativamente simples e vago e, muitas vezes, não estabelece claramente as suas regras de funcionamento. Na realidade, os organismos de coordenação interdepartamental debatem e decidem geralmente em plenário sobre os assuntos que lhes são submetidos, mas qual a frequência com que se deve reunir? Como dar seguimento aos assuntos abordados nas reuniões realizadas? Como implementar as decisões tomadas? Não há previsão legal para estas questões. Não havendo um mecanismo de funcionamento regulamentado, o funcionamento dos organismos de coordenação interdepartamental depende, em certa medida, da vontade do seu líder. Por outro lado, diferentemente dos organismos e serviços públicos gerais, os organismos de coordenação interdepartamental não têm um mecanismo de supervisão, nem um mecanismo de responsabilização, tornando-se impossível avaliar o seu desempenho e apurar as responsabilidades que ao caso couberem. Assim, os serviços parceiros não serão responsabilizados, mesmo que não façam o melhor possível para cooperar na coordenação de assuntos interdepartamentais. Além disso, a gestão interna dos organismos de coordenação

interdepartamental tem pouca transparência, pois muitos destes organismos não têm uma página electrónica oficial e as suas reuniões são geralmente fechadas, impossibilitando a supervisão da sociedade.

III. Aperfeiçoamento dos mecanismos de coordenação de assuntos interdepartamentais

Face aos problemas existentes relativamente aos actuais mecanismos de coordenação de assuntos interdepartamentais de Macau, é necessário promover a inovação e o aperfeiçoamento destes mecanismos, de forma a realçar o seu papel na governação.

1. Aperfeiçoar os fundamentos legais para a criação de organismos de coordenação de assuntos interdepartamentais

Em primeiro lugar, os organismos ordinários cujas reuniões são directamente presididas pelo Chefe do Executivo e que contam com a participação de secretários do Governo competentes para coordenar e tratar os assuntos interdepartamentais ou transregionais de grande relevância não têm uma posição clara na estrutura orgânica do Governo da RAEM em termos legais, pois não há previsão legal na legislação vigente que define as bases da estrutura orgânica da Administração Pública de Macau. Na realidade, na China e nos países ocidentais, o principal organismo de coordenação de assuntos interdepartamentais é o gabinete do governo, mas não existe qualquer organismo congénere em Macau. O Conselho Executivo é o órgão destinado a coadjuvar o Chefe do Executivo na tomada de decisões, não havendo, no entanto, nenhum funcionário público que exerça o cargo de membro do Conselho Executivo, com excepção do próprio Chefe do Executivo que preside e do Secretário para a Administração e Justiça. Os membros do Conselho Executivo são maioritariamente deputados à Assembleia Legislativa e figuras públicas. Assim, convém que o Conselho Executivo não seja considerado um organismo de coordenação interdepartamental. Na realidade, muitos assuntos interdepartamentais são

resolvidos através de organismos de governação presididos pelo Chefe do Executivo e com a participação dos secretários do Governo. Aliás, este tipo de organismos de governação não tem uma posição clara na lei, tornando-se necessário definir a sua posição legal na legislação que define as bases da estrutura orgânica do Governo. Em segundo lugar, também não há previsão legal sobre a posição dos organismos de coordenação interdepartamental na legislação vigente que define as bases da estrutura orgânica da Administração Pública de Macau, tornando-se necessário, na nova revisão da Lei de Bases da Orgânica do Governo e das Bases Gerais da Estrutura Orgânica da Administração Pública de Macau, estabelecer a organização e funcionamento dos organismos de coordenação interdepartamental como organismos formais da Administração Pública, definindo as regras de criação, alteração e extinção deste tipo de organismos, fixando o respectivo prazo de existência, bem como conferindo-lhes as competências correspondentes do Chefe do Executivo, de forma a reduzir a subjectividade na criação de organismos de coordenação interdepartamental.

2. Proceder a uma reestruturação ou reorganização dos serviços públicos existentes de forma a reduzir os assuntos interdepartamentais

Os ditos “assuntos interdepartamentais” devem envolver dois ou mais serviços públicos responsáveis pelo seu tratamento. Embora seja inevitável o surgimento de assuntos interdepartamentais no sistema burocrático tradicional, surgem mais assuntos interdepartamentais na medida em que as tarefas do governo são mais especializadas. Tal como dito anteriormente, após a transferência de soberania, o Governo da RAEM tem manifestado tendência para proceder, em certo nível, à especialização exagerada de tarefas, fazendo surgir muitos mais assuntos interdepartamentais. Neste contexto, torna-se necessário proceder à reestruturação orgânica do Governo da RAEM, clarificando as funções de cada serviço público e procedendo à integração dos serviços públicos que têm funções semelhantes ou até repetidas, de forma a reduzir os assuntos interdepartamentais existentes. Com a reorganização e integração dos serviços

públicos, os assuntos que inicialmente envolvem dois ou mais serviços públicos podem ser entregues apenas a um serviço público, reduzindo o número de assuntos interdepartamentais e elevando desta forma a eficiência administrativa, resolvendo, em certo nível, a ineficácia do Governo na resposta a assuntos interdepartamentais.

3. Assegurar a autoridade dos organismos de coordenação interdepartamental, atribuindo-lhes os recursos necessários

Tanto os comités interministeriais e os organismos de coordenação interdepartamental não permanentes dos países ocidentais, como os “pequenos grupos” da China Continental, estes organismos de coordenação interdepartamental são, muitas vezes, presididos pelo titular de um cargo de nível relativamente superior, o que, na realidade, permite a coordenação presidida por um líder de nível hierárquico superior de modo a assegurar a implementação das decisões tomadas. É precisamente por causa disto que muitos organismos de coordenação interdepartamental do Governo da RAEM são presididos pelo Chefe do Executivo. Entretanto, os organismos que funcionam de forma semelhante a operações conjuntas na aplicação da lei são liderados por um serviço público geral que está ao mesmo nível hierárquico dos outros serviços públicos envolvidos, não tendo autoridade suficiente para liderar outros serviços públicos participantes. Mesmo que haja fundamento legal relativamente às competências do serviço-líder no tratamento de assuntos interdepartamentais, não é nada fácil resolver os assuntos interdepartamentais submetidos. Na prática, a comunicação e a colaboração entre os diversos serviços públicos na coordenação e tratamento de assuntos interdepartamentais depende da liderança de um dirigente com uma maior autoridade. No caso de Macau, com exceção do Chefe do Executivo, que é o dirigente máximo da RAEM, os secretários do Governo, mesmo como titulares dos principais cargos do Governo, não têm competências, nem poderes necessários para coordenar assuntos que envolvem uma outra área fora da sua tutela, carecendo de uma nova delegação de competências. Os secretários do Governo da RAEM não são iguais aos dirigentes adjuntos das regiões

administrativas do mesmo nível de província da China Continental, os quais têm competências evidentemente maiores do que os outros órgãos da Administração Pública a nível de província. Por outro lado, as competências dos secretários do Governo não são competências definidas pela lei, mas sim delegadas pelo Chefe do Executivo para exercer a tutela de uma determinada área de governação. Neste contexto, se se pretender aliviar a carga de trabalho do Chefe do Executivo como presidente de cada vez mais organismos de coordenação interdepartamental, na medida em que o cargo de presidente destes organismos passa a ser assumido por secretários do Governo, torna-se necessário elevar a posição dos secretários do Governo da RAEM, conferindo-lhes competências semelhantes aos dirigentes adjuntos das outras regiões administrativas da China Continental.

4. Definir e esclarecer bem os objectivos e a missão assumida por cada organismo de coordenação interdepartamental e estabelecer um mecanismo de supervisão

Embora os organismos de coordenação interdepartamental não sejam iguais aos organismos gerais, funcionais e consultivos, do Governo, em termos da sua natureza, os primeiros, como organismos mistos que reúnem funções deliberativas e executivas, são criados com certas finalidades. Aliás, na prática, não estão estabelecidos os objectivos e as missões dos organismos de coordenação interdepartamental e as suas funções também não estão bem definidas ou esclarecidas, faltando um mecanismo de avaliação do seu desempenho e um mecanismo de supervisão relativamente à concretização das suas missões. Assim, torna-se necessário criar um mecanismo de revisão sistemática que integre o mecanismo de controlo das acções governativas do Governo da RAEM em vigor. Ao mesmo tempo, torna-se necessário definir as responsabilidades que cada serviço participante deve assumir na coordenação de assuntos interdepartamentais, esclarecendo as diferentes responsabilidades que a entidade de liderança e outras entidades envolvidas, respectivamente, devem assumir, permitindo a repartição adequada de tarefas entre os diversos serviços envolvidos e assumindo as respectivas responsabilidades através da colaboração mútua. O

desempenho do serviço de liderança é avaliado de acordo com os resultados alcançados, devendo o serviço de liderança que não assuma devidamente o seu compromisso de promover e liderar a coordenação interdepartamental ser responsabilizado. Por outro lado, no que diz respeito ao funcionamento dos organismos de coordenação interdepartamental, que funcionam em plenário, deve ser definida a frequência mínima da realização de reuniões e os assuntos abordados e quanto às decisões tomadas, devem ser regularmente publicitadas, dando-se conhecimento à população e permitindo-se a supervisão por parte da sociedade. Relativamente aos grupos de trabalho específico de que os organismos de coordenação interdepartamental dispõem, o seu funcionamento também deve ser regulamentado e deve ser criado um mecanismo de responsabilização.

5. Reforçar a troca de informações e criar uma cultura de cooperação entre os diversos organismos e serviços públicos

A especialização de tarefas do governo e a gestão fragmentada fazem surgir assuntos interdepartamentais. As novas tecnologias de informação oferecem um suporte técnico à administração global do governo. A aplicação das novas tecnologias de informação, por exemplo, os megadados, a computação em nuvem e a Internet, permite a coordenação e a cooperação entre os diversos serviços públicos. As novas tecnologias de informação permitem a integração dos diversos serviços públicos e possibilitam a prestação de serviços “one-stop” ao público. Além disso, as tecnologias de informação permitem a transmissão rápida e correcta das informações entre os diversos serviços públicos, ultrapassando os limites do tempo e do espaço permitindo a comunicação e negociação entre os diversos serviços envolvidos na coordenação de assuntos interdepartamentais a qualquer hora através da Internet. Os diversos serviços públicos podem recorrer às tecnologias de informação para recolher e partilhar informações e proceder ao debate e análise dos assuntos interdepartamentais em causa. Por meio das tecnologias de análise dos megadados, torna-se possível conhecer as necessidades exactas da população, o que permite saber quais são os assuntos mais urgentes que devem ser resolvidos através da coordenação interdepartamental. Pode

concluir-se que a governação electrónica permite estabelecer uma ligação estreita entre os diversos serviços públicos, possibilitando a comunicação e o intercâmbio interdepartamental, resolvendo os assuntos interdepartamentais com o recurso às novas tecnologias de informação.

Além do recurso às novas tecnologias de informação em resposta a assuntos interdepartamentais, deve dizer-se que o sucesso da cooperação entre os diversos serviços públicos no tratamento destes assuntos depende da criação de uma cultura de cooperação interdepartamental. Na realidade, uma verdadeira colaboração interdepartamental não se refere à relação jurídica, nem à limitação, nem à especialização de tarefas à luz do sistema burocrático, mas sim à confiança mútua entre os diferentes serviços públicos na execução de operações conjuntas, tratando-se de um objectivo a atingir por consenso mútuo. Assim, torna-se necessário estabelecer uma posição comum e regras aplicáveis a todos os organismos e serviços públicos, criando desta forma uma cultura de cooperação mútua. De facto, só com a criação de uma cultura de cooperação é que se poderá retirar o impacto resultante dos interesses próprios de cada serviço, eliminando as fronteiras funcionais entre os serviços públicos, com o objectivo de concretizar a colaboração e a cooperação interdepartamental.

Em suma, em resposta aos assuntos interdepartamentais, o Governo da RAEM tem vindo a criar quatro tipos de organismos de coordenação: os criados pela lei ou pelo regulamento administrativo e presididos pelo Chefe do Executivo, os criados por despacho do Chefe do Executivo e presididos por um dos secretários do Governo, os que funcionam de forma semelhante a operações conjuntas com outros organismos ou serviços públicos na aplicação da lei e os provisórios ou de curta duração. Os diferentes organismos de coordenação interdepartamental produzem efeitos práticos diferentes. A pouca autoridade, a insuficiência de fundamentos legais, a falta de um mecanismo de funcionamento e de um mecanismo de responsabilização e de supervisão e a complexidade dos assuntos interdepartamentais afectam, em grande medida, os efeitos produzidos pelos actuais mecanismos de coordenação interdepartamental. Assim, torna-se necessário aperfeiçoar os fundamentos legais, proceder à integração de

organismos e serviços públicos, assegurar a autoridade e a disponibilização de recursos necessários aos organismos de coordenação interdepartamental e definir bem os seus objectivos, missões e mecanismo de supervisão, bem como reforçar a troca de informações e criar uma cultura de cooperação entre os diversos serviços públicos, de forma a aperfeiçoar os actuais mecanismos de coordenação interdepartamental.