

**UM MODELO
DE MACRO ESTRUTURA
DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
PARA MACAU**

*Manuel Gameiro **

**I
INTRODUÇÃO**

1. A QUESTÃO DOS MODELOS

Os modelos são construções abstractas. Percebe-se a forma. Não se identifica o objecto concreto. Carecem de adaptação à realidade. Mas é possível traçar os contornos de um modelo: as linhas mestras dentro de cujos limites se vai desenhar o que individualiza e dá cara ao real.

A busca de um modelo para a Administração Pública de Macau não é, certamente, um exercício estranho ao que acima referi. Trata-se de esboçar os contornos, uma forma, que sirva de enquadramento à construção da estrutura dos serviços, como parcelas integrantes de um todo homogéneo e coerente.

Aqui, como noutras modelos, trata-se de identificar os princípios doutrinários que hão-de servir de base ao desenho da estrutura. Esta questão é fundamental, porque, em última análise, aceitar os princípios significa aceitar o modelo.

A discussão à volta dos princípios é, normalmente, pacífica: situa-se ao nível da racionalidade.

Questão diferente é a da adaptação de uma realidade estrutural existente a um modelo previamente estabelecido. Ou, dito ao contrário, a alteração da realidade existente sujeitando-a aos princípios do modelo. É sabido como, nestas circunstâncias, podem emergir complexos fenómenos de pendor predominantemente emotivo, se não houver, da parte dos destinatários, uma prévia interiorização do que o modelo tem de racional.

* Director do Serviço de Administração e Função Pública.

Eis porque considero imprescindível dedicar o tempo suficiente à análise e discussão da racionalidade dos princípios a que acima me referi.

2. TENDÊNCIAS RECENTES NA CONCEPÇÃO DAS ESTRUTURAS

Contrariamente às posições teóricas defendidas pelas Escolas Clássica, Neo-clássica e Estruturalista, tem-se vindo a verificar uma tendência crescente para as estruturas flexíveis.

As soluções padrão perderam a importância. Mas em momento algum se abdica da definição clara de *quem manda, o que é preciso fazer e quem é responsável pela execução*.

Quando nos situamos no sector privado, esta regra simples é tida como suficiente, porque estão em jogo interesses e valores muito fortes que salvaguardam a eficácia e eficiência desejadas: o lucro, como condição de subsistência da empresa; o prestígio do gestor; a promoção ou outros benefícios para o empregado, etc.

Mas na Administração Pública estes valores raramente são apelativos; por outro lado, a responsabilidade esvanece-se na cadeia da autoridade: há sempre «alguém» mais acima a quem é atribuída a responsabilidade pelo que acontece de mal; o emprego está, em princípio, assegurado, porque a Administração não pode entrar em falência; os responsáveis, ao autorizarem despesas, não se posicionam, em regra, na perspectiva de qualquer ganho ou vantagem: desde que disponham de verba na rubrica respectiva do orçamento e cumpram escrupulosamente os rituais contabilísticos do processamento e liquidação, tudo fica sancionado.

De tudo o que antecede parece decorrer a conclusão de que a questão das estruturas flexíveis não se projecta do mesmo modo na Empresa e na Administração. Aqui, são mesmo necessárias algumas regras, uma certa normalização, algum formalismo.

3. OBJECTO DA COMUNICAÇÃO

Proponho-me, pois, em consonância com as considerações expendidas, ensaiar os princípios enformadores de um modelo estrutural; em seguida, tentarei esboçar os traços fundamentais de um modelo para a Administração Pública de Macau; finalmente, alinharei breves notas sobre os passos que poderiam ser dados para implementar (aqui, em sentido estrito: encher) o modelo.

II

PRINCÍPIOS ENFORMADORES DE UM MODELO ESTRUTURAL

Quando se trata de formular os princípios que devem presidir à concepção de modelos estruturais, é forçoso começar por declarar que, para cada situação concreta, não existe um modelo único possível.

Em termos técnicos, várias hipóteses podem e devem ser equacionadas e, não raro, é possível apresentar argumentação válida para defesa de mais do que uma.

Parece, pois, dever concluir-se que a concepção de uma determinada estrutura, devendo assentar em bases técnicas sólidas, não afasta, contudo, o carácter voluntarista da solução. A eficácia do funcionamento de uma estrutura depende, com frequência, mais do «génio» do gestor, do que da perfeição técnica da solução adoptada. A experiência demonstra, com efeito, que estruturas consideradas tecnicamente deficientes são, contudo, eficazes, a julgar pelos resultados que alcançam. É-se tentado a concluir, assim, que quem se escuda na estrutura para justificar deficiências de funcionamento pode estar a esconder, ainda que inconscientemente, deficiências de outro tipo: capacidade de liderança, de motivação, de planificação, de avaliação, de decisão, etc.

No caso de Macau, a problemática da concepção de um modelo estrutural tem as condicionantes próprias de um território cuja Administração se encontra em processo de transição para o exercício da soberania plena da República Popular da China (RPC), depois de 20 de Dezembro de 1999.

Esta circunstância torna imperativa a preocupação de conceber um modelo estrutural para Macau que facilite as relações futuras da RAEM (Região Administrativa Especial de Macau) com o Governo Central da RPC.

No momento actual, o conhecimento disponível entre nos sobre a estrutura e os mecanismos de funcionamento da RPC não é ainda suficiente para nos poder orientar de forma válida na construção de um modelo que assegure aquela compatibilidade. Como conclusão, é forçoso aceitar que qualquer modelo construído hoje tem de ser necessariamente provisório.

É, no entanto, possível e desejável ensaiar alguns passos na racionalização do sistema actual. Falar de racionalização do sistema não significa necessariamente modificá-lo. Significa, sim, desenvolver uma reflexão que ponha em evidência os defeitos — se os houver — e as virtudes — que certamente existem. Se, ponderados estes elementos, se concluir que a situação é, aqui e agora, a desejável, teremos, mesmo assim, racionalizado o sistema, na medida em que ele fica, a partir desse momento, justificado com uma fundamentação da qual se tomou consciência. Ponto é que se salvaguardem alguns princípios fundamentais. A eles nos vamos ater nos próximos parágrafos.

A questão fundamental do desenho de uma estrutura consiste em adoptar as decisões adequadas para que, em cada momento, sejam claros e publicamente conhecidos os elementos essenciais em qualquer estrutura:

- a) Os fins ou objectivos para que foi criada a Organização;

- b) As actividades a desenvolver para que aqueles objectivos sejam alcançados;
- c) Quem é responsável pela execução das actividades previstas;
- d) Quem tem o poder e a responsabilidade de mandar, orientar e decidir;
- e) Perante quem respondem os agentes que integram a Organização.

Interessa, pois, caracterizar cada um destes elementos no que à Administração Pública concerne.

A única razão de ser que justifica a existência das Administrações Públicas consiste na realização dos fins ou valores políticos últimos do Estado: a Justiça, a Educação e Cultura, a Segurança, o Bem-Estar Económico e o Bem-Estar Social. Estas são tidas como as suas funções básicas. As actividades que prossigam directamente aqueles valores são actividades operativas ou substantivas. Contudo, não esgotam o universo do trabalho da Administração. Há actividades de apoio que, não tendo por objecto directo e imediato os fins últimos da Administração, são, contudo, imprescindíveis.

Trata-se das actividades instrumentais e técnico-conceptivas que têm um peso considerável no conjunto da acção administrativa.

Questão importante é a da caracterização daquelas actividades da Administração. Isto é: como desempenha a Administração o seu papel na prossecução dos fins do Estado.

Poder-se-ia resumir este desempenho a duas formas básicas de actuação. Em primeiro lugar, através da função reguladora, tendo em vista a salvaguarda dos interesses colectivos e a equidade de tratamento dos cidadãos; e, em segundo lugar, através da prestação de serviços à colectividade, quer se trate de serviços essenciais, quer de serviços resultantes da actividade reguladora. Finalmente, poderá ainda exercer um papel promotor do desenvolvimento e, mesmo, um papel supletivo, quando a iniciativa privada não demonstra capacidade de resposta em áreas consideradas essenciais.

A grande opção dos sistemas político-administrativos consiste na escolha entre o peso a dar à iniciativa privada e ao carácter intervencionista da acção administrativa. O modelo que estamos tentando esboçar privilegia a iniciativa privada, claramente, na área dos meta-valores do Bem-Estar Económico; preconiza o equilíbrio, nos do Bem-Estar Social e Educação e Cultura; e é acentuadamente intervencionista na prossecução dos valores Segurança e Justiça.

Para concluir estas considerações em torno dos princípios doutrinários que hão-de enformar o modelo estrutural em vista, resta finalmente caracterizar o regime de autoridade-responsabilidade da Administração Pública.

Nesta matéria, a dependência hierárquica é claramente predominante, embora esteja também institucionalizada a dependência

funcional. A organização do sistema de autoridade-responsabilidade é, assim, do tipo hierárquico-funcional.

Excepcionalmente, assiste-se ainda a soluções de funcionamento em matriz, fórmula que se preconiza como desejável e a incrementar, em determinadas situações.

Ponderadas as virtualidades deste sistema, atentas as características próprias do funcionamento da Administração, não parece haver razão para o alterar, pelo que os seus traços marcantes deverão ser mantidos e integrar o modelo preconizado.

III

CRITÉRIOS PARA O DESENHO DAS ESTRUTURAS

No momento em que nos concentramos na situação concreta de dar forma e projectar no campo de acção uma nova entidade organizacional — ou pretendemos repensar uma organização já existente — a primeira de todas as preocupações consiste na identificação das actividades a desenvolver para prosseguir os fins da Organização em causa. Em seguida, caminhar-se-á para a combinação racional dos diferentes elementos que integram a estrutura e que já acima foram referidos. A experiência acumulada em múltiplos tipos de organizações aconselha a que neste esforço de conjugação dos elementos estruturais se tenham em conta critérios básicos para salvaguarda de certos valores, cuja ausência propicia fortes probabilidades de ocorrência de disfunções de vária ordem no funcionamento da organização.

Recordarei brevemente os critérios mais relevantes:

- a) *Homogeneidade/afinidade de acção*: afectar actividades substancialmente dispareas a uma subunidade é desaconselhável. Assim como é desaconselhável que actividades afins ou de idêntica natureza estejam dispersas por subunidades diferentes;
- b) *Economia do trabalho*: trata-se de evitar a sobreposição de competências, não só por razões que têm que ver com os custos que resultam da duplicação do trabalho, mas também para evitar situações de conflito de competências e os potenciais atritos que daí podem surgir;
- c) *Exaustividade*: todas as actividades a desenvolver devem estar afectas à responsabilidade de alguém ou de alguma subunidade. Não pode haver «vazios» de competências nas organizações racionais;
- d) *Unidade de coordenação*: cada conjunto de subunidades com afinidade de acção deve ter uma coordenação directa comum, tendo em vista a compatibilização dos recursos e a harmonização dos esforços e dos resultados;
- e) *Economia dos recursos humanos e materiais*: conhecida que é a tendência para o crescimento das estruturas (lei de

Parkinson), é aconselhável limitar as subunidades (horizontais e verticais) ao mínimo indispensável.

Por outro lado, os recursos comuns à organização, quer do tipo instrumental, quer do tipo técnico, poderão ter uma utilização mais racional se tiverem uma gestão comum;

- f) *Economia das ligações*: quanto maior for a rede das subunidades, maior é a morosidade do processo de tomada de decisão. A cadeia de informações e pareceres que se gera ao longo da escala hierárquica, desde o ponto onde nasce a questão a decidir até ao ponto onde a decisão deve ser tomada, deve, assim, ser reduzida ao mínimo, para aliviar e tornar mais célere o processo decisório.

IV

LINHAS FUNDAMENTAIS DE UM MODELO PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE MACAU

As considerações que venho expendendo, aliadas ao que julgo ser a realidade que é e que se pretende para Macau, levam-me a admitir como ideias-força para uma reflexão sobre o enquadramento estrutural da Administração Pública de Macau as linhas de orientação que a seguir caracterizarei. Elas devem, porém, ser entendidas como propostas de trabalho. Nesta matéria — já atrás ficou dito — não há dogmas!

Há, também, plena consciência de que a solução a encontrar carece de uma análise alargada e aberta, permanentemente orientada por dois princípios fundamentais: a racionalidade das soluções e a sua adequação à realidade, através de um sistemático esforço de projecção no campo de acção, a fim de imaginar e antever a aplicação prática da solução adoptada.

A componente emotiva não deveria ter lugar neste exercício. Se o tiver, o risco de insucesso é elevado.

Os traços fundamentais do modelo que proponho seriam, pois, os seguintes:

a) *Redução do carácter intervencionista da Administração*.

Preconiza-se, neste campo, uma cuidada análise das actividades que poderiam ser privatizadas, ou que poderiam ser entregues a entidades privadas em regime de concessão ou, ainda, a constituição de empresas de capital misto.

Nos casos em que aquelas fórmulas não sejam consideradas oportunas, poderá, mesmo assim, considerar-se a solução dos institutos públicos, ponderando cuidadosamente as vantagens e inconvenientes da adopção de um regime de pessoal com base nas regras do direito privado.

Nesta mesma linha de pensamento se insere uma política de organização de serviços que sistematicamente privilegia o recurso à

capacidade de resposta das empresas instaladas, para a realização de obras e projectos, em vez de apetrechar os serviços públicos com meios humanos e materiais, como se de empresas se tratasse.

A ser seguida uma política deste tipo, os serviços públicos poderiam (e deveriam), então, concentrar os seus recursos em funções, predominantemente de planeamento, elaboração de cader- nos de encargos e lançamento de concursos para adjudicação de obras ou serviços e a fiscalização e controlo de execução.

b) Agregação dos actuais serviços públicos em áreas de coordenação homogéneas ou afins.

Esta linha de orientação passaria pela cuidada análise das atribuições e competências que estão hoje cometidas aos serviços, por forma a repensar a sua distribuição e afectação a unidades e subunidades orgânicas convenientemente dimensionadas, sob o império dos critérios de homogeneidade, economia do trabalho e exaustividade acima caracterizados.

Não se defende uma solução baseada na simples criação de um nível de coordenação acima dos serviços actualmente existentes. Seria tornar a estrutura ainda mais pesada, na medida em que nos limitaríamos a criar mais um nível na estrutura que já existe.

Um trabalho deste tipo é, sem dúvida, um empreendimento de grande porte, reveste-se da delicadeza própria das decisões que afectam directamente as pessoas e tem de ser, por isso, um processo conduzido com prudência e o mais participado possível.

Algumas reflexões foram já ensaiadas neste campo. A julgar pelas conclusões conhecidas a que se tem chegado nas diferentes sedes em que tais ensaios foram feitos, é possível estimar em cerca de 9 ou 10 as áreas de coordenação a considerar.

Haverá, provavelmente, serviços que, pela natureza da sua actividade, não são agregáveis nos conjuntos homogéneos que se preconizam. Nestes casos, tais serviços manter-se-iam na dependê- ncia hierárquica ou tutelar do Governador, directamente ou através dos Secretários-Adjuntos. Esta solução assumiria, contudo, o carácter de exceção.

Nos exercícios a que acima me referi, os casos deste tipo resumir-se-iam a cerca de meia dúzia.

c) Classificação das unidades orgânicas da macro-estrutura da Administração em três níveis.

A lei definiria os critérios quantitativos e qualitativos a ter em conta para definir o nível em que deveria ser classificado cada serviço. A aplicação daqueles critérios e, por conseguinte, a classificação dos serviços estaria a cargo de uma comissão nomeada pelo Governador.

Antevê-se a possibilidade de considerar os seguintes níveis de direcção com a caracterização que se segue:

Nível I: Direcção-Geral: Unidade de coordenação de áreas mais vastas de actividade, na dependência directa do Governador ou de um Secretário-Adjunto, devendo ter, pelo menos, dois serviços de nível III dependentes de si.

Nível II: Direcção de Serviços: Unidade de menor peso que a Direcção-Geral, podendo depender ou do Governador ou de um Secretário-Adjunto.

Nível III: Serviço (ou Direcção): Em princípio, funcionaria como uma subunidade dependente da Direcção-Geral, podendo, no entanto, a título excepcional, depender também de um Secretário-Adjunto ou do próprio Governador.

d) Limitação do desenvolvimento vertical da estrutura (subunidades orgânicas) a três dos seguintes níveis hierárquicos: departamento, divisão, sector e secção.

No modelo preconizado, a dependência poderia ligar-se a qualquer nível hierárquico superior, com a ressalva de que o departamento não poderia estar na dependência do nível III de direcção.

A definição do nível das subunidades orgânicas obedeceria também aos critérios de esfera de controlo, de responsabilidade, de tecnicidade e de especialização exigidas.

e) Eliminação das dependências em fila.

A não ser nos casos em que a unidade ou subunidade de supervisão tenha, ela própria, competências de execução não afectas à subunidade única dependente, esta não seria admitida.

f) Previsão da possibilidade de criação da figura de chefia de projectos, sem correspondência a subunidade orgânica na estrutura formal.

Esta medida destinar-se-ia a dar resposta mais flexível à necessidade de desenvolvimento de actividades configuráveis como projectos, em áreas de elevada tecnicidade ou de inovação tecnológica, sem que, para tanto, se tenha de sobrecarregar a estrutura formal com subunidades.

g) Adopção do princípio da autonomia administrativa dos serviços, como regra.

Os dirigentes ficariam, assim, com a faculdade de praticar actos administrativos definitivos e executórios dentro dos limites da sua esfera de competências.

h) Incremento da capacidade gestionária dos dirigentes.

Seria uma consequência da medida preconizada no ponto anterior. Para tal, o estatuto do pessoal de direcção e chefia consagraria de forma tão pormenorizada quanto possível as suas competências próprias. É óbvio que tal medida implicaria o

aumento da responsabilidade do pessoal dirigente e de chefia pelas decisões que tomem, em consonância com o aumento da autoridade que receberiam.

i) *Institucionalização de um sistema de auditoria de gestão na Administração Pública.*

A lei definiria a entidade competente para desempenhar esta função, bem como as circunstâncias e os limites da sua actuação. Importa precisar que se trata de um mecanismo de auditoria de gestão e não de fiscalização, de inspecção ou de controlo, funções que caberiam a outras sedes. A auditoria de gestão tem implícita a ideia de optimização de recursos. Assim, o sistema preconizado teria uma função de apoio aos serviços na busca das formas mais adequadas, não só para o cumprimento das disposições legais em vigor respeitantes à Administração Pública, como também para incrementar os níveis de eficácia e de eficiência.

j) *Aceitação do princípio das soluções excepcionais.*

Ó modelo preconizado deveria conter em si os gérmenes de certa flexibilidade, não sendo deseável uma rigidez tal que afaste, à partida, qualquer solução fora dos limites do modelo. Por isso seria de consagrar a possibilidade de encontrar soluções diversas das que viesssem a ser estabelecidas como normas. Mas tais situações estariam sujeitas a uma regra — esta, sim, dogmática: para serem aprovadas careceriam de proposta fundamentada e de parecer favorável da entidade a quem fosse cometida a função de auditoria de gestão acima referida.

V ALGUMAS REFLEXÕES PARA UMA METODOLOGIA

Quando se tenta passar do discurso à acção, adquire-se a plena consciência de que é nesse salto que residem verdadeiramente as dificuldades.

Os modelos resultam de um exercício intelectual que, com maior ou menor rigor, nos conduz a um resultado de natureza também intelectual. Pode discutir-se ou discordar-se dele. Mas a discussão situa-se no campo das ideias e é, por natureza, pacífica. Contudo, a implementação dos modelos mobiliza recursos e, como no caso vertente, pode afectar o estatuto e as expectativas das pessoas. Admitir a possibilidade de que podem, por essa razão, desencadear-se mecanismos de reacção é, no mínimo, prudente. E adoptar todos os cuidados e recursos técnicos ao alcance para conseguir uma mudança consciente e consentida é uma atitude de carácter obrigatório.

Para além do domínio dos fenómenos psicossociológicos referidos, sempre presentes nos processos de mudança, é possível e deseável identificar algumas etapas na passagem do modelo teórico

para o campo de aplicação. E a primeira de todas consiste na discussão das linhas mestras do modelo, por forma a alcançar um consenso tão amplo quanto possível.

O Colóquio em que estamos a participar pode e deve ser considerado um primeiro passo deste processo de discussão.

Uma segunda etapa consistiria na consagração, em diploma legal, do modelo que viesse a colher consenso.

O tipo de matéria a tratar nesse diploma levar-me-ia a admitir que o seu articulado não se limitasse a regulamentar o modelo, mas que consagrassse também alguns conceitos doutrinários. Refiro-me, por exemplo, à tipificação da natureza jurídica dos serviços e à definição dos seus atributos, matérias nas quais os próprios especialistas nem sempre são unâimes. Penso, porém, que Macau teria toda a conveniência na consagração de doutrina nestas matérias.

E a escolha de uma das opções doutrinárias disponíveis não parece constituir grande risco!

Em seguida, teria de desenvolver-se todo o trabalho de análise atrás referido, tendo em vista a eventual redistribuição das competências dos serviços e a concepção das grandes áreas de coordenação também já mencionadas.

Trata-se de um trabalho complexo que teria de ser conduzido com a preocupação permanente de avaliar as vantagens e os inconvenientes das diferentes soluções que fossem sendo concebidas.

O passo seguinte seria o corolário do anterior: a agregação dos serviços nas grandes áreas de coordenação concebidas e a sua consagração através de diploma orgânico apropriado.

Antes do início do processo referido no número anterior, deveria estar já decidida a criação do sistema de auditoria de gestão atrás mencionado e formalizados em diploma próprio os seus poderes, âmbito e modo de actuação.

Não sendo realista imaginar que as alterações em questão se possam conseguir em curto espaço de tempo — antes, sendo certo que se vão prolongar provavelmente por largos meses — o sistema de auditoria acima referido poderia desempenhar no processo um papel de «pilotagem» da mudança.

VI

CONCLUSÃO

O empenhamento que pus na organização das ideias que acabo de expor não corresponde, porventura, à utilidade que o leitor pode nelas encontrar. Reivindico, porém, o mérito de me ter esforçado por apresentar contributos válidos que ajudam a dar resposta ao tema que nos trouxe aqui: «A Administração Pública de Macau: Que Futuro?».

Se me perguntarem qual é o meu grau de convicção e de certeza nas propostas que apresentei à vossa consideração, dir-vos-ei que são propostas sinceras.

Mas tenho uma sensação de grande alívio quando penso que não sou dono da verdade universal e que, por isso mesmo, se tivesse de decidir sobre estas matérias, não gostaria de decidir sozinho. Convidar-vos-ia a participar neste processo.

Peço-vos, pois, que aceitem o convite.

