

Os desafios e as estratégias das reformas dos serviços públicos em Macau

*Lam Meng Kei**

Introdução

Esta comunicação examina as reformas dos serviços públicos nos Estados Unidos da América (EUA) e no Reino Unido (RU) e baseia-as nas suas experiências, mais especificamente nas cinco estratégias identificadas por Osborne e Plastrik (1997: 397), para analisar as estratégias e os resultados dos esforços das reformas dos serviços públicos, feitos pelo primeiro Chefe do Executivo de Macau, Edmund Ho, no seu primeiro mandato de 2000-2004. A análise indica que, embora melhorias tenham sido feitas, o ritmo das reformas foi menos satisfatório. O obstáculo principal para o avanço das reformas foi localizado: a regressiva e conservadora cultura dos serviços públicos de Macau, que é um problema acumulado ao longo da dominação colonial.

Reformas dos serviços públicos: Uma estrutura baseada nas experiências dos EUA e do RU

Quando muitos governos se têm submetido ou têm sido submetidos às reformas dos serviços públicos, nas últimas décadas, os exemplos mais bem documentados e conhecidos são as reformas nos EUA e no RU. Duma maneira geral, as reformas destes dois países transformaram-se em modelos para outros países, ao planear as suas reformas. As suas estratégias das reformas são conseqüentemente examinadas aqui para estabelecer uma estrutura para analisar e avaliar as experiências das reformas em Macau.

Na Inglaterra, as reformas da administração pública podem ser recordadas, mediante o uso da análise de benefício-custo dos anos 60 do século passado e foram caracterizadas pelos seguintes elementos nos anos 80 do século passado, sob o governo de Margaret Thatcher: a descentralização da posse do orçamento; a auditoria do “*value-for-money*”; os indicadores do desempenho; a avaliação e a revisão do desempenho realizado;

* Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade de Macau.

os sistemas de sanção e de prémio, baseados na avaliação formal do desempenho; e usando o mercado como uma medição do nível para a comparação do desempenho (Bobaird & Gregory, 1996). A estratégia do RU colocou naquele tempo uma acentuada ênfase na economia, na eficiência e na eficácia dos serviços prestados. Além disso, a estratégia advogou ligar a saída ou o desempenho aos objectivos e deslocar critérios da avaliação do desempenho da entrada aos factores da saída (Carter, 1991).

John Major, após ter sucedido a Thatcher como primeiro-ministro, introduziu a Citizen's Charter no RU em 1991, que fixou padrões exactos, abertos e explícitos para os serviços públicos, reduzindo o secretismo em serviços públicos, divulgando plenas e exactas informações ao público, fornecendo mais escolhas aos cidadãos e oferecendo maiores facilidades para o público do que para os servidores públicos, e sujeitando-os a mais abertos e fáceis canais de reclamações (Lo, 1993). A Citizen's Charter pretende ser um instrumento para avaliar o desempenho dos servidores públicos seniores¹. A experiência britânica era similar à reforma administrativa geral na Europa daquele tempo, que se empenhava na restrição do crescimento do sector público, na descentralização, na melhoria do relacionamento com os cidadãos e no aumento da eficiência administrativa (Bouckaert, 1996).

Um aspecto importante da Citizen's Charter foi mudar a opinião do valor e da cultura organizacional dos serviços públicos. Designadamente, a reforma britânica tentou introduzir “uma cultura de cliente” nos serviços públicos, fazendo saber que o público deve ser tratado como cliente, melhor do que requerente. A diferença entre clientes e requerentes é que as necessidades dos clientes podem ser satisfeitas enquanto as dos requerentes devem ser pedidas com humildade. Ou seja, a “cultura de cliente” requer que o governo forneça não somente bens e serviços sociais, mas também o seu melhor esforço para ir ao encontro das expectativas do público, a fim de dar satisfação aos seus clientes. Este ponto foi claramente explicado por Christopher Patten (1992), o 28.º Governador de Hong Kong, quando introduziu este conceito no Conselho Legislativo, em 1992, nos seguintes termos:

¹ Veja-se UK Cabinet Office, “Guide to performance management in the SCS”, <http://www.cabinet-office.gov.uk/civilservice/scs/documents/pdf/guidancenotes.pdf>, p. 3; e UK Cabinet Office, “Civil service management code”, <http://www.cabinet-office.gov.uk/civilservice/managementcode/csmc.pdf>; (accedidos em 19 de Maio de 2003).

“Uma comunidade cada vez mais próspera e sofisticada exige com todo o direito uma abertura e uma responsabilização de maior dimensão do sector público, porque é pago e deve ter uma mentalidade oficial de considerar o público como clientes e não requerentes... Nós temos agora mais uma etapa a ser alcançada e procuramos criar nos nossos serviços públicos uma cultura que vá além do fornecimento do mínimo; uma cultura que reconhece o público como o cliente pagador ou consumidor. Nós temos que saber precisamente quais serão os padrões que os nossos clientes devem esperar dos serviços públicos; como avaliar se aqueles padrões estão adequados; e o que a fazer quando não o forem.”

De seguida, Christopher Patten criou um sistema de “performance pledges” em Hong Kong, que é muito similar ao da Citizen’s Charter britânica. As principais diferenças entre as reformas inglesas e as de Hong Kong residem em que o sistema de Hong Kong, ao contrário do sistema britânico, não possui nenhum mecanismo de indemnização para os clientes descontentes nem nenhum sistema de pagamento para o bom desempenho para os funcionários públicos (Lo, 1993). O prémio de bom desempenho não surgiu em Hong Kong até 1998, após o início da crise financeira asiática.

Nos EU, as reformas dos serviços públicos caracterizam-se pela ideia de “reinventar o governo”, que se tornou popular pelo Al Gore’s National Performance Review of the Federal Government em 1993 e sobretudo em 1992, por Osborne e Gaebler (Cheung, 1997). The National Performance Review, que tinha o controlo orçamental como um dos seus objectivos, teve a missão específica de fazer o trabalho dum governo melhor, com menos custos, e propôs um grande número de acções e recomendações, sob quatro títulos: simplificação, pondo os clientes no primeiro lugar, descentralização dos poderes e redução dos gastos básicos². De modo idêntico à Citizen’s Charter britânica e ao “performance pledges” de Hong Kong, a melhoria do desempenho era uma importante ênfase dada às reformas dos EU. Em 1993, o Senado dos EUA, aprovou o Government Performance and Results Act, como a primeira etapa para a medição da prossecução dos objectivos do programa. O Act requer que todas as agências federais, excepto a CIA, se submetam a planos anuais do desempenho, com metas avaliáveis, objectivos e alvos do desempenho,

² Veja-se http://govinfo_library.unt.edu/npr/library/papers/bkgrd/nprtoc.html (acedido em 18 de Maio de 2003).

perante o Congresso como parte dos seus planos estratégicos quinquenais (Epstein, 1996).

Existem similaridades e diferenças entre as experiências dos EUA e do RU e assim como entre as reformas de outros países. Há, entretanto, uns princípios fundamentais emergidos destas reformas, que são largamente tratados pelo último trabalho de Osborne (Osborne & Plastrik, 1997: 397). Osbrone e Plastrik identificaram cinco estratégias de reforma, que abrangem:

Estratégia nuclear- esta estratégia enfatiza a clarificação da finalidade das reformas através do estabelecimento de objectivos claros a longo prazo, e a sua posterior conversão em objectivos concretos a médio e a curto prazo, que, por sua vez, são convertidos em resultados. Esta estratégia enfatiza a importância de estabelecer uma política pública e delinear rumos (liderança: *steering*), por comparação à produção de serviços (*rowing*), e advoga a separação das funções de *steering* e de *rowing* em unidades organizacionais distintas. Os EUA e o RU adoptaram esta estratégia e enfatizaram a importância da definição clara de objectivos, da ligação do desempenho a objectivos e do delinear de alvos claros e mensuráveis.

Estratégia das consequências - esta estratégia enfatiza a criação de consequências a partir do desempenho e é consistente com as ideias acima mencionadas sobre os EUA e o RU, tais como o acordo do desempenho e o plano do desempenho, a relação entre o desempenho eo pagamento, o poder dado aos funcionários para apresentar resultados, a auditoria do “value-for-money”, os indicadores do desempenho, os processos disciplinares e os sistemas de prémios baseados na avaliação formal do desempenho, e a utilização do mercado como elemento para a comparação do desempenho.

Estratégia do cliente — esta estratégia enfatiza o facto de se tornarem as empresas responsáveis e transparentes perante os seus utentes, ou clientes (perante quem os primeiros devem responder) e é consistente com muitas outras ideias, tais como a de avaliar desempenhos ou ajustar os padrões dos serviços, reduzir os segredos que envolvem a empresa, fornecer mais escolhas às pessoas, melhorar a comunicação com o público e criar canais eficazes de reclamação.

Estratégia de controlo — esta estratégia enfatiza o facto de se “empurrar” o controlo de cima para baixo e para fora do centro de decisão, tal

como a privatização e a descentralização da autoridade e o estabelecimento de orçamentos.

Estratégia da cultura — esta estratégia envolve a mudança dos hábitos, dos sentimentos e das ideias dos funcionários, e é, de acordo com Osborne e Plastrik, a mais fraca, mas essencial, para sustentar uma organização pública reformada ou “reinventada”. Ou seja, se uma reforma não puder mudar os hábitos, os sentimentos e as ideias dos funcionários dos serviços públicos, a realização das outras quatro estratégias sofrerá a erosão do tempo e os velhos hábitos ressurgirão. A estratégia britânica de criar uma cultura do cliente é um exemplo desta estratégia.

Obviamente, a execução bem sucedida destas estratégias poderá originar uma reforma sustentável, que, por sua vez, melhorará a eficiência e a eficácia dos serviços e aumentará a satisfação pública. Osborne e Plastrik afirmam que as cinco estratégias estão inter-relacionadas. Em particular, o projecto e a execução bem sucedidos das estratégias do núcleo, das consequências, do cliente e do controlo ajudarão a estabelecer uma cultura saudável nos serviços públicos, que, por sua vez, ajudará a sustentar os esforços das reformas.

Pano de fundo: Macau antes das reformas dos serviços públicos

As táticas utilizadas nas reformas dos serviços públicos de Macau têm sido, em muitos casos, similares às estratégias de Osborne e de Plastrik. No entanto, os resultados das reformas ainda não eram satisfatórios. De acordo com as Linhas da Acção Governativa para 2005, do Chefe do Executivo de Macau, Edmund Ho, a cultura burocrática ainda teimava em existir em alguns departamentos do governo e a sua política de serviços tinha descarrilado do conceito de “servir o povo é fundamental”. Edmund Ho indicou também que um fenómeno administrativo indesejável havia “surgido das cinzas” novamente (Edmund Ho, 2004:6). De forma a compreender as dificuldades encontradas nas reformas dos serviços públicos de Macau, é necessário, primeiro, entender a cultura dos serviços públicos de Macau, antes da reintegração na Mãe-Pátria, no final de 1999 (isto é, a transição).

Macau teve um governo executivo, e, sob a administração colonial, o poder dentro do governo encontrava-se fortemente centralizado nas

mãos dos governantes (Herbert Yee e Lu Zhaolong 2000; Wu Zhiliang, 1999). Os serviços públicos, durante o período colonial, acumularam inúmeros problemas, que podem ser explicados da seguinte forma:

Sob o poder colonial, as promoções de funcionários públicos baseavam-se fortemente em factores políticos e nas relações pessoais, o que era, surpreendentemente, um resultado da cultura portuguesa, e não da chinesa, de Macau. Esta cultura fez com que os funcionários públicos não tornassem públicas as suas opiniões, especialmente no que dizia respeito às matérias de cariz político (Lu Zhaolong, 2000). Consequentemente, os serviços públicos eram incapazes de criar uma cultura progressista, baseada no mérito, e de estabelecer um relacionamento assente na confiança com o público.

O governo colonial também não desenvolveu um sistema padronizado ou um conjunto de critérios uniformizado para recrutamento nos serviços públicos, situação que conduziu a que muitos se dirigissem à “porta das traseiras” para serem recrutados para os serviços públicos. Uma vez nos serviços públicos, os funcionários tinham o hábito de jogar a política do pequeno-grupo, com as figuras poderosas e os seus “afilhados” (Qizai) e “afilhadas” (Qinü) em seu redor, o que deu lugar a uma cultura organizacional de marginalização de talentos e de favorecimento da competição injusta, conduzindo à baixa moral nos serviços públicos (Herbert Yee e Lu Zhaolong, 2000).

Os serviços públicos de Macau expandiram-se rapidamente sob o governo colonial antes da transição. Nos 20 anos antes da transição (1999), os serviços públicos cresceram quatro vezes mais, enquanto a população aumentou somente dois terços. Em 1999, a relação de funcionários públicos relativamente aos residentes era de 1:24, quando a de Hong Kong era de 1:35. Nesse período, os serviços públicos tiveram graves problemas de sobreposição de serviços, jurisdições ambíguas, redundância organizacional, coordenação ineficaz, operação ineficaz e comportamentos ultra-burocráticos (Herbert Yee e Lu Zhaolong, 2000; Centro de Pesquisa Estratégica para o Desenvolvimento de Macau, 1999). Os problemas da ambiguidade jurisdicional e da redundância organizacional afectaram também os serviços judiciais, conduzindo a uma situação descrita da seguinte forma: “as pessoas que mobilizavam pessoas não tinham autoridade e as que tinham autoridade não mobilizam ninguém” (He Chaomin, 2000).

O governo colonial sofria também o obstáculo do grave problema da corrupção nos serviços públicos. Embora este problema pudesse ser atribuído, em parte, aos negócios do jogo em Macau, pelo qual Macau é mundialmente conhecido, o governo teve que carregar a responsabilidade das suas “operações da caixa preta”, especialmente na nomeação e no recrutamento da equipa de funcionários. As “operações da caixa preta” do governo criaram um terreno propício à corrupção (Herbert Yee e Lu Zhaolong, 2000). Além disso, na altura, as agências de auditoria e anti-corrupção de Macau não tinham autoridade suficiente para poderem monitorizar as operações do governo de forma a travar a corrupção (Centro de Pesquisa Estratégica para o Desenvolvimento de Macau, 1999). Por exemplo, o Comissariado contra a Corrupção não podia conduzir investigação independente, para apreender documentos directamente dos departamentos do governo ou para proibir suspeitos de corrupção de mexer nos seus bens (Luo Wenqiang, 2003).

Sob o poder colonial, a comunicação entre o governo e a população também era um problema, causado, em parte, pelo facto de a língua oficial de Macau ser o português (Herbert Yee e Lu Zhaolong, 2000). Uma vez que o governador não era eleito, o governo não tinha representatividade política e não sentia a pressão de responder perante a população (Nova Associação de Macau, 1999). As organizações pró-China (pró-Continente) tiveram, assim, um papel preponderante na defesa dos interesses da comunidade junto do governo, antes da transição. Um estudo histórico concluiu que a população de Macau apresenta um nível baixo de participação política (Herbert Yee 1999), facto que havia levado a população a ser caracterizada como politicamente apática e desprovida de iniciativas para comunicar com o governo (Herbert Yee e Lu Zhaolong, 2000). Além disso, Macau também não apresentava uma sociedade cívica de alta qualidade (Herbert Yee e Lu Zhaolong, 2000), embora tivesse um elevado nível de associativismo.

Em consequência das fraquezas acima mencionadas, o governo colonial não detinha legitimidades processuais e de desempenho. Além disso, uma vez que o governador não era eleito, o governo também não tinha legitimidade política (Herbert Yee e Lu Zhaolong, 2000; Nova Associação de Macau, 1999). A Região Administrativa Especial de Macau, estabelecida após a transição, herdou um funcionalismo público com inúmeros problemas acumulados.

A fim de resolver estes problemas, alguns académicos incitaram o governo da RAEM a melhorar o desempenho administrativo, a travar seriamente a corrupção, a estabelecer uma agência centralizada de recrutamento e a estabelecer critérios objectivos de recrutamento de forma a promover a importância do mérito, a reduzir a redundância organizacional, a melhorar a comunicação com a população, a enfraquecer a política do pequeno-grupo, a respeitar a separação dos poderes político, judicial e administrativo, a reformar o processo de eleição e as leis em Macau e a dar forma a uma unidade central de política ou a grupos consultores de política pública (Herbert Yee e Lu Zhaoxing, 2000; “Mesa redonda sobre as reformas administrativas de Macau”, 2000; Nova Associação de Macau, 1999). As recomendações específicas incluem a reorganização dos governos municipais³ e da força policial, o estabelecimento do Serviço de Alfândega e agências de emigração independentes, o reforço das funções do Comissariado contra a Corrupção e a expansão das funções da Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública⁴ (Centro de Pesquisa Estratégica para o Desenvolvimento de Macau, 1999, Yang Renfei, 1999).

Estratégia nuclear

A estratégia nuclear envolve a criação de medidas claras, no que diz respeito à finalidade das reformas dos serviços públicos. Poder-se-ia dizer que o Chefe do Executivo de Macau não tornou claro o objectivo do governo no período inicial das reformas dos serviços públicos. No entanto, a análise, por nós apresentada mais adiante, sugere que a falta de clareza pode ser fruto do facto de o Chefe do Executivo prever a resistência à reforma, que poderia ter sido substancial à luz da cultura organizacional regressiva e conservadora de Macau. Consequentemente, pode haver uma razão válida para que o Chefe do Executivo tivesse sido algo ambíguo no início e a revelar a finalidade e os detalhes das reformas gradualmente para reduzir o impacto inicial e a reacção negativa. Naturalmente, pode-se também contra-argumentar, afirmando que o governo era recente e ainda não tinha a certeza do que fazer.

³ Antes da transição, Macau tinha dois municípios, que foram fundidos pelo governo da RAEM para formar um departamento de governo de forma a simplificar a estrutura organizacional e centralizar a utilização dos recursos.

⁴ Este departamento supervisiona a administração pública de Macau.

No seu primeiro discurso como primeiro Chefe do Executivo, Edmund Ho indicou cautelosamente que o objectivo de seu governo era “assegurar a continuidade e a estabilidade administrativa”. No entanto, Edmund Ho também indicou que “é aconselhável a um governo responsável apresentar conceitos novos para a acção do governo.” Este facto sugere que o novo governo traria mudanças e tal poderia ser visto como a sua linha de abertura para introduzir reformas nos serviços públicos, posteriormente. Por outro lado, Edmund Ho encontrava-se aparentemente ciente da resistência que a reforma encontraria, ao mencionar o risco de fazer mudanças e indicou que era necessário tempo “para se decidir o que deve e não deve ser feito.” Seguindo esta linha de raciocínio, Edmund Ho lançou o tema para o primeiro ano do seu mandato — “a continuação do passado, enquanto também se prepara o futuro” (Ho, 2000:2), ou numa sua afirmação posterior, “Consolidação de bases e um desenvolvimento firme” (Ho, 2000:3, 9).

A sua cautela encontra-se também presente no seu segundo discurso, no qual Edmund Ho, ao afirmar que o governo sofrera “um progresso parcial e inicial” (Ho, 2001:7), aconselhou prudência no desenvolvimento das reformas dos serviços públicos, enfatizando o ideal de construir “uma Administração Pública moderna,... Pensamos que a população compreende que este ideal não pode ser atingido de um dia para o outro.” (Ho, 2001: 4). Edmund Ho continuou, fazendo a seguinte afirmação (Ho, 2001:14):

“Tal como a população em geral, compreendemos perfeitamente a necessidade e a premência da reforma da Administração Pública. Importa, porém, perceber que, na fase inicial da governação da Região Administrativa Especial de Macau, o funcionamento normal do Governo, o melhoramento da segurança pública, a recuperação económica, etc., estavam todos dependentes de uma estrutura administrativa e de um conjunto de trabalhadores da Administração Pública relativamente estáveis. Além disso, sem um processo gradual, — que envolve estudo integral, análise objectiva, divulgação e sensibilização e projectos-piloto — não haverá sucesso numa reforma com tanta importância e tão profundas implicações como a da Administração Pública. Aqui, queria sublinhar que não pretendemos efectuar um progresso aventureiro, nem tão pouco nos conformamos com o estado actual; é, sim, pelo desenvolvimento firme que nos esforçamos.”

No entanto, apesar das afirmações cautelosas, Edmund Ho indicou claramente que se aproximava uma reforma generalizada, ao afirmar que

“O Governo, no seu todo, do centro de decisão até à periferia — das Secretarias e Direcções de Serviços até aos departamentos e divisões — deve assumir, em conjunto, esta missão de elevado significado.” (Ho, 2001:4).

No mesmo discurso, Edmund Ho esclareceu que o primeiro passo das reformas seria conduzir “estudos iniciais e uma avaliação da estrutura administrativa do governo e do sistema dos serviços públicos” com o objectivo de “os modificar e melhorar”, e enfatizou as seguintes três áreas das reformas (Ho, do 2001:3):

Fornecer respostas e soluções rápidas às queixas do público;

Simplificar, sempre que possível, os procedimentos administrativos para tornar a vida mais fácil para os cidadãos; e

Estabelecer canais de comunicação para a tornar fácil e rápida, de forma a que os cidadãos alcancem a informação e os dados sobre os serviços do governo.

Embora os objectivos imediatos das reformas fossem esclarecidos por estas indicações, o plano a longo prazo ainda se apresentou pouco claro. Só dois anos mais tarde Edmund Ho apresentou a sua visão quanto às duas direcções que as reformas tomariam. No Relatório para as Linhas de Acção Governativa para 2003, Edmund Ho indicou que as reformas dos serviços públicos se dividiam em duas categorias: instituições e funcionários. O Chefe do Executivo referiu-se às instituições como o aperfeiçoar das operações internas, a optimização dos procedimentos administrativos e a melhoria da comunicação e a cooperação interdepartamental, enquanto referia, como exemplos, o fornecimento integrado de serviços, a realização de avaliações do desempenho, e o plano de construção de um centro que aglomere, num mesmo espaço diversificado e multi-funcional, vários serviços públicos (agência “*one-stop*”). A respeito dos funcionários, o governo referia os regulamentos dos escalões de ordenados, do emprego e da promoção dos funcionários públicos na carreira (Ho, 2003: 14). No ano seguinte, a Universidade de Macau foi comissionada para conduzir um estudo comparativo de regulamentos dos serviços públicos em doze países diferentes e para fornecer recomendações para as reformas.

Apesar da abordagem cautelosa do Chefe do Executivo, a reforma tinha encontrado dificuldades face à velha cultura. Após o seu primeiro

ano no poder, Edmund Ho queixou-se sobre as qualidades e a integridade pessoais abaixo da média de alguns funcionários públicos; a sua incapacidade de executar tarefas em conformidade com as normas e os regulamentos; a tendência de realizar superficialmente o seu trabalho; a negligência no que diz respeito à qualidade do trabalho; os conflitos internos; a ineficácia e o descuido; a sua atitude negativa para com a opinião pública e a sua preocupação com interesses próprios (Ho, 2001: 8). O seu descontentamento continuou no ano seguinte e foi claramente identificado na seguinte afirmação (Ho, 2002:8):

“O funcionamento dos serviços públicos, de uma forma geral, é pouco flexível, com falta de criatividade e fraca capacidade de resposta à mudança. Uma considerável parte do pessoal de chefia limita-se apenas a executar mecanicamente as orientações superiores, não sendo capaz de actuar activamente por iniciativa própria e com flexibilidade. Alguns trabalhadores limitam-se a executar as tarefas de uma forma irresponsável, encobrendo os erros, chegando ao ponto de atribuir as responsabilidades aos serviços de nível superior.”

As suas afirmações e esforços posteriores pareciam ter acelerado o processo das reformas. No Relatório para as Linhas de Acção Governativa para 2003, o Chefe do Executivo pareceu ter-se preocupado com o facto de as reformas se desenvolverem em demasiado rapidamente e poderem começar a descarrilar, como o próprio indicou (Ho, 2003:15):

“Ao avançarmos no caminho da reforma, os nossos passos são firmes, não havendo lugar a recuos....Isto porque, qualquer reforma envolve uma miríade de factores complexos. Os efeitos da reforma sobre um indivíduo nunca são iguais sobre outro, podendo, até, haver situações de grande disparidade. No processo de reforma iremos, sempre, ter em consideração o moral e os sentimentos dos funcionários, procurando conquistar a sua adesão ao rumo da reforma. Desejamos o seu apoio para que, animados de um moral elevado, continuem a exercer funções com dedicação nos seus postos de trabalho. Assim, na promoção de acções de reforma não devemos, nunca, assumir atitudes precipitadas de ‘Pescador apressado perde o pescado’. Caso contrário, antes de atingirmos as metas de reforma, teremos provocado o surgimento de outros problemas. Se assim for, teremos dificuldade em prestar contas à população.”

Edmund Ho exortou, então, os funcionários públicos, a todos os níveis, a aumentar a sua sabedoria política, a sua sensibilidade social, e o

sentido de responsabilidade social, enquanto tentam eliminar as suas fraquezas (Ho, 2003:8), aconselhando ainda os funcionários públicos a terem uma abordagem holística no cumprimento dos seus deveres (Ho, 2003:20). Esta visão holística foi de novo enfatizada no Relatório para as Linhas de Acção Governativa para 2004 (Ho, 2004:7). Edmund Ho afirmou que alguns funcionários centraram demasiada atenção em determinadas áreas, negligenciaram problemas noutras áreas e introduziram medidas rapidamente, criaram problemas novos ou hiper-corrigeram problemas existentes. Mencionou também que algumas medidas tinham conseguido apenas efeitos provisórios e necessitavam ser refinadas (Ho, 2004:9).

Ao tentar resolver estes problemas, Edmund Ho aconselhou os funcionários públicos a “evitar usar linguagem concisa, altamente burocrática e generalizada para encobrir as lacunas com trâmites burocráticos ambíguos e incompreensíveis, nem utilizar resultados obtidos na execução de trabalhos menos importantes para disfarçar as insuficiências nos trabalhos essenciais. Não se deve também fazer uso do sucesso em trabalhos de fachada para ocultar as faltas em trabalhos que exigem eficácia real.” O Chefe do Executivo enfatizou ainda que as políticas a definir não se reduzem a meras palavras de ordem ou ideologias (Ho, 2004:8) e considerou a revisão contínua, o ajuste e a organização dos planos das reformas “para elevar a qualidade de todo o processo de reforma, servindo também para evitar que o Governo, para atingir os objectivos traçados, siga por caminhos tortuosos.” (Ho, 2004:9). Edmund Ho preocupou-se também com o facto de as reformas rápidas sacrificarem a qualidade e, para impedir que tal aconteça, seria utilizada a pesquisa detalhada e objectiva para evitar esforços inúteis de reformas, bem como para melhorar a capacidade do governo de emendar erros. Indicou que as reformas levadas a cabo mecanicamente deveriam prestar mais atenção aos detalhes e ter mais cuidado para com o público e sugeriu a sistematização e uniformização de reformas isoladas e incoerentes e elevadas reformas auto-administradas bem sucedidas ao nível inter-departamental (Ho, 2003:12). Edmund Ho indicou ainda que “a perícia, a tomada de decisões e a proactividade são as chaves dos serviços públicos da era actual” (Ho, 2004:9). Estes pontos foram ainda enfatizados no Relatório para as Linhas de Acção Governativa para 2005 (Edmund Ho, 2005:8-11). Ho enfatizou, em particular, a gestão racional e científica e mencionou que os esforços das reformas se deslocariam do nível da execução para o nível da decisão, tal

como do nível externo da prestação de serviços para o nível de gestão interna (Edmund Ho, 2005:8).

Consequentemente, e no âmbito da estratégia nuclear, o Chefe do Executivo utilizou esta estratégia cautelosa e gradualmente. A sua preocupação era não apenas que a cultura regressiva dos serviços públicos resistisse aos esforços das reformas, mas também que as reformas introduzidas sem total empenho criassem, como ele próprio mencionou, “pequenos problemas que se pudessem tornar em problemas maiores” (Ho, 2004:11).

Estratégia das consequências

Esta estratégia enfatiza a criação de consequências para o desempenho e é considerada a estratégia mais poderosa por Osborne e Plastrik. Em termos mais simples, o bom desempenho deve ser premiado e o fraco desempenho deve ser punido. Em Macau, existia o grande problema da corrupção que foi o obstáculo principal para a criação de um bom governo, baseado no mérito. A estratégia das consequências deve, portanto, ser utilizada também para travar a corrupção.

No seu primeiro discurso, o Chefe do Executivo demonstrou estar ciente da seriedade do problema da corrupção e indicou que o Comissariado contra a Corrupção necessitava de acelerar a análise de processos acumulados, para promover uma atitude correcta nos serviços públicos, consolidar mecanismos para travar a corrupção e ter uma abordagem proactiva, de forma a consciencializar a opinião pública contra a corrupção (Ho, 2000:5).

Uma vez que as forças disciplinadoras, tais como a polícia e os serviços de alfândega, teriam mais oportunidades para se corromperem do que outras, o Chefe do Executivo indicou no Relatório para as Linhas de Acção Governativa para 2002, que os serviços policiais seriam alvo de reformas para dar forma a um Serviço Unitário de Polícia, sendo estabelecido um novo Serviço de Alfândega de acordo com a Lei Básica (Ho, 2002:4). Embora não fosse ainda claro se a reorganização ajudaria também a travar a corrupção, esta era certamente uma oportunidade para implementar uma cultura melhor. O Chefe do Executivo afirmou ainda que são necessárias duas partes para que a corrupção tenha lugar e enfatizou a necessidade de haver mais trabalho junto da comunidade (Ho, 2003:16):

“Iremos, também, desenvolver e estreitar as relações entre a polícia e a população, procurando proporcionar aos cidadãos melhores serviços de segurança. Iremos, também, divulgar a mensagem do combate à corrupção nos bairros comunitários, a fim de eliminar progressivamente os focos de corrupção.”

Edmund Ho referiu também que o *boom* económico de Macau⁵ forneceria mais oportunidades para a corrupção. No Relatório para as Linhas de Acção Governativa para 2004, enfatizou outra vez a luta contra a corrupção junto da comunidade (Ho, 2004:103):

“A recuperação económica irá produzir fenómenos de aliciamento para a prática do crime de corrupção, pelo que devemos intensificar as nossas acções de prevenção e investigação desses comportamentos, não deixando que nem um infractor comprovado deste crime escape às malhas da lei....É nossa obrigação alargar a nossa base de apoio no seio da população para assegurar que os valores de honestidade e integridade constituam uma força moral de grande potência, para efeitos de repressão eficaz de todos os fenómenos de corrupção.”

No Relatório para as Linhas de Acção Governativa para 2005, Edmund Ho afirmou ainda que a seriedade do problema da corrupção não deveria ser subestimado simplesmente pelo facto de não ter havido um aumento de casos instruídos, pois para reduzir os vazios legais que facilitam a corrupção há que introduzir medidas para aumentar a transparência e a equidade do governo e reforçar a investigação de casos graves (Edmund Ho, 2005:11). Estas afirmações do Chefe do Executivo indicaram que a corrupção era ainda um problema sério em Macau, mas a extensão do problema encontrava-se um tanto escondida devido aos casos não relatados. A população encontra-se hesitante em fornecer informações sobre corrupção se não tiver o conhecimento de como o governo trabalha ou não confiar no governo. A abordagem do Chefe do Executivo do problema da corrupção, consistiu, como já referimos, em três pontos: a reforma interna das forças disciplinadoras; a melhoria da educação e da consciência da comunidade; e conseguir a confiança da população ao melhorar a transparência operacional e reforçando a aplicação da lei.

⁵ A economia de Macau recuperou dos efeitos da crise financeira asiática e sofreu um rápido crescimento depois de o governo emitir mais licenças de jogo e ter assinado o *Closer Economic Partnership Arrangement* com o Continente da China.

A corrupção é um problema que nenhum país conseguira eliminar completamente, e em Macau, era um problema profundamente enraizado e levaria tempo a travar de forma significativa. Como já mencionámos, um dos problemas em Macau era a falta de autoridade adequada no Comissariado contra a Corrupção para que este funcionasse eficazmente (Luo Wenqiang, 2003). A fim de controlar a corrupção, o Chefe do Executivo necessitou de aumentar a autoridade e o poder do Comissariado contra a Corrupção, como Edmund Ho afirma no seu discurso de 2005⁶, e expandir o papel da Comissão na promoção da instrução e consciência pública, não seria suficiente. Para além de travar a corrupção, era também importante utilizar outros meios para formar um governo baseado no mérito. Os serviços do governo devem ser examinados e avaliados de forma criteriosa e objectiva. No entanto, o Comissariado da Auditoria, sob o poder colonial, era mais um organismo sem autoridade suficiente para cumprir o seu dever (Centro de Pesquisa Estratégica para o Desenvolvimento de Macau, 1999). Em 2000, o Chefe do Executivo indicou que um Comissariado da Auditoria seria estabelecido para trabalhar com os serviços públicos de forma a “Adoptar medidas de redução de custos, aumentar a eficiência e a eficácia” e racionalizar a distribuição de recursos públicos. Nos casos em que quer as organizações públicas, quer privadas, se encontrassem envolvidas, tais como serviços de saúde, seriam utilizadas firmas de consultadoria internacionais para conduzir a auditoria ao serviço (Ho, 2000:7). Um ano mais tarde, o Chefe do Executivo indicou que o Comissariado da Auditoria examinaria não somente a conformidade, mas também com base no princípio de “*value-for-money*” (Ho, 2001:6).

Para além de auditar serviços públicos, é também necessário avaliar exacta e objectivamente o desempenho individual. Como já afirmámos, as relações pessoais tinham um papel mais importante do que os méritos do desempenho na determinação de prémios e de promoção nos serviços públicos de Macau sob o poder colonial (Herbert Yee e Lu Zhaoxing, 2000), e este problema teve de ser abordado para que a estratégia das consequências fosse eficaz.

No Relatório para as Linhas de Acção Governativa para 2001, o Chefe do Executivo mencionou que um sistema objectivo e científico de avaliação do desempenho e um sistema correspondente de prémio/disciplina seriam introduzidos (Ho, 2001: 13), além disso, afirmou que o desempenho só poderia ser correctamente avaliado se tivessem sido deli-

⁶ Jornal Ou Mun, 21/11/2004, B6.

neados objectivos claros e as regras de avaliação fossem estritamente reforçadas (Ho, 2001:15):

“...definiremos exigências bem claras para os funcionários públicos e reforçaremos vigorosamente a disciplina e a gestão rígidas.”

Em 2004, o governo revelou um novo esquema de avaliação do desempenho⁷, que mudou o número de categorias de avaliação de quatro para cinco e redefiniu o significado de cada categoria, a fim de fornecer mais espaço para reconhecer a excelência do desempenho e assegurar-se de que o desempenho pobre seria relatado de forma honesta. O novo esquema também deu lugar a novos procedimentos, de recursos mais transparentes, pois os recursos passam a ser analisados por uma comissão independente. Anteriormente, o supervisor imediato tinha a autoridade absoluta para avaliar um funcionário. O esquema novo introduziu a auto-avaliação dos próprios subordinados e enfatizou a monitorização contínua do desempenho, bem como a disponibilização de formação profissional e o apoio para ajudar os subordinados a melhorar as suas capacidades. Além disso, os subordinados poderiam também avaliar o desempenho de seus superiores, embora os resultados da avaliação deste tipo fossem usados somente para efeitos de referência e não para decidir prémios ou levar a cabo acções disciplinares.

O novo esquema, embora não tão vigoroso quanto o acordo do desempenho ou uma avaliação de 360 graus, era certamente um passo à frente relativamente à prática anterior. No entanto, se o novo sistema conseguiria ou não criar consequências para o desempenho, dependeria muito da introdução de um esquema justo de prémio/disciplina e do reforço disciplinado do sistema. Mais tarde, nesse mesmo ano, o Chefe do Executivo, após o seu Relatório para 2005, indicou que seria introduzido um sistema de medição para melhorar o desempenho de funcionários do governo e que a incapacidade de executar seria punida⁸.

Estratégia do cliente

Esta estratégia enfatiza o facto de se tornarem as organizações públicas responsáveis perante os seus utentes, o que significa escutar a população e fazer promessas sólidas ao público, tal como a Carta de Qualidade.

⁷ Jornal Ou Mun, 6/18/2004, B3.

⁸ Jornal Ou Mun, 11/17/2004, B3.

No seu Relatório para 2002, o Chefe do Executivo enfatizou a importância de introduzir a Carta de Qualidade (Ho, 2002:3) e a necessidade de “Servir o povo é fundamental” (Ho, 2002:16). No final de 2003, Edmund Ho indicou que cada departamento do governo que fornece serviços externos tinha implementado, de uma forma ou de outra, o sistema da Carta de Qualidade (Ho, 2004:2). No entanto, apesar do sucesso aparente desta política, um estudo havia observado que funcionários do governo elaboravam sobretudo uma Carta de Qualidade fácil de concretizar, evitando desafios, levando a que os compromissos não tivessem qualquer relevância, não fossem compreensíveis, nem significativos. Este estudo também relacionou este problema, em parte, à cultura organizacional regressiva dos serviços públicos (Lin Leqi, 2004:44-54).

Assim sendo, parece inadequado confiar na movimentação interna dos serviços públicos para levar a cabo as reformas dos serviços públicos. A pressão da sociedade transformou-se numa força necessária para dar às reformas um maior ímpeto. No seu Relatório para 2003, o Chefe do Executivo fez a seguinte afirmação para clarificar a sua posição (Ho, 2003:3):

“A reforma administrativa é uma missão que exige a sinergia de esforços do governo e de toda a população. Ao longo do ano, o Governo, com o apoio e colaboração da população, desenvolveu e intensificou mecanismos que permitiram à sociedade civil o exercício de uma fiscalização atenta sobre os vários níveis da Administração, contribuindo para a melhoria do seu desempenho.”

Para estimular a participação pública no processo das reformas, é necessário ao governo promover uma boa cooperação com os meios de comunicação social. Em 2000, o Chefe do Executivo já tinha reconhecido que a cooperação com as organizações privadas dos meios de comunicação social era necessária “para recolher críticas oportunas e sugestões do público em geral”, e que esperava “que os meios de comunicação social desempenhassem o seu papel de supervisão, incentivando a acção do governo com vista a levantar o padrão dos serviços para os cidadãos.” (Ho, 2000:8)

O Chefe do Executivo afirmou também a necessidade de haver canais fáceis e abertos para as reclamações do público a propósito dos serviços públicos, para que a pressão pública seja eficaz. Em 2001, Edmund Ho afirmou que “Ao mesmo tempo, o tratamento de queixas passou a

funcionar de forma independente e, para o seu acompanhamento, foi afecto pessoal específico com vista a garantir a sua qualidade, ritmo e continuidade” (Ho, 2002:3).

Um ano mais tarde, indicou que o governo estabeleceria canais em cada departamento para receber as reclamações (Ho, 2003:3). Além disso, o governo criaria um grupo de trabalho interdepartamental e transversal para analisar as reclamações e, para além de organizar reuniões públicas regulares, os quadros e a equipa de funcionários supervisores do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais visitariam as suas filiais de serviços públicos para aprender com as situações reais e escutar a opinião pública. Edmund Ho prometeu também introduzir gradualmente o sistema de gestão da qualidade do ISO em mais departamentos do governo (Ho, 2003:15).

O Chefe do Executivo tentou também usar palavras encorajadoras para tornar o público mais activo, através da seguinte afirmação no Relatório para as Linhas de Acção Governativa para 2003 (Ho, 2003:7):

“Este progresso, digno de realce, dos trabalhadores dependeu não só do seu próprio esforço, mas também da fiscalização, carinho e apoio permanentes da população em geral. Estamos convictos de que, não obstante os resultados já alcançados, com o estímulo contínuo da população, os trabalhadores da função pública continuarão a melhorar o seu desempenho.” Torna-se, portanto, claro que o Chefe do Executivo tentara incentivar funcionários públicos e mobilizar o público para tornar os serviços públicos mais responsáveis perante o público. No entanto, dada a sociedade conservadora e politicamente apática de Macau, esta estratégia levará algum tempo para ter efeitos substanciais.

Estratégia de Controlo

Esta estratégia, ao deslocar o controlo de cima para baixo e para fora do centro de decisão, era provavelmente a menos utilizada em Macau. Macau teve um governo executivo durante a época colonial (Herbert Yee e Lu Zhaoxing, 2000; Wu Zhiliang, 1999) e continuara a tê-lo após a transição. Dada a cultura conservadora de Macau, este aspecto do governo seria difícil de mudar rapidamente. Após a transição, o governo cooperou com Singapura para formar os seus funcionários públicos (Ho, 2001:13-14), e, uma vez que o governo de Singapura é famoso pela centra-

lização do poder, esta não foi certamente uma indicação de que Macau se afastaria do modelo executivo do governo. Em 2000, o Chefe do Executivo anunciou a fusão dos dois Municípios de Macau num departamento governamental - o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais — sem qualquer poder político (Ho, 2000:6; 2002:4), consolidando o poder do governo em vez de o descentralizar. Apesar da centralização do poder, o governo de Macau tinha delegado alguns dos seus poderes e das suas responsabilidades a um grande número de instituições públicas (conhecidas como organizações autónomas). Após a transição, o Chefe do Executivo fundiu a Fundação para o Desenvolvimento e Cooperação com a Fundação Macau para dar forma a uma nova Fundação de Macau e para uma distribuição mais eficaz de recursos públicos, de forma a fornecer apoios financeiros e fomentar o progresso social (Ho, 2002:4).

Em 2001, o Chefe do Executivo pediu que “cada departamento do governo apresentasse as suas próprias propostas de reestruturação, e para que executassem as respectivas mudanças” (Ho, 2002:15). O governo de Macau tentava, assim, reformar a sua estrutura organizacional e administrativa, no entanto, não havia nenhuma indicação de que o controlo seria delegado para baixo e para fora do centro de decisão. Talvez exista uma razão racional para que o governo de Macau hesitasse descentralizar o seu poder e a sua autoridade. Tal como indicado pelo Chefe do Executivo, em 2000, muitas das leis em Macau tinham-se tornado obsoletas e já não eram aplicáveis. No entanto, o governo não tinha recursos humanos e saber para uma análise ou revisão extensiva destas leis (Ho, 2001:9). Assim sendo, além de reformar os serviços públicos, o governo necessitou também de reformar o sistema legal. As leis ultrapassadas incluíam não apenas o código comercial, mas também a lei que rege os serviços públicos. Em 2001, o Chefe do Executivo prometeu acelerar o regime jurídico dos funcionários públicos e prometeu também que, uma vez terminada a análise, seriam tomadas medidas para punir a produção fraca e para premiar aqueles que haviam primado pela excelência (Ho, 2001:16). Em 2002, Edmund Ho indicou que a avaliação legal das reformas administrativas era uma prioridade do governo (Ho, 2002:3), emitindo a seguinte advertência (Ho, 2003:15):

“As pessoas consideradas culpadas de indisciplina ou de cometer actos de corrupção ou de negligência do dever serão punidas severamente. Para desencorajar fortemente os faltosos, estudaremos formas de melhorar a disciplina e aumentar a força dissuasora, garantindo, simultaneamente, a imparcialidade.”

Para além de reformar as leis de Macau, o Chefe do Executivo requereu também ao Comissariado contra a Corrupção que simplificasse os procedimentos para as apelações administrativas (Ho, 2001:14). As competências do Comissariado foram alargadas, em 2004, para que pudesse desempenhar estas funções de forma mais eficaz. Descentralizar o poder e as competências num ambiente de leis ultrapassadas e de uma cultura organizacional regressiva poderia conduzir a mais corrupção e ao abuso de poder e da autoridade. Neste sentido, poderá haver uma razão legítima para o governo não descentralizar o seu poder e a sua autoridade, pelo menos até que a estrutura legal e a cultura organizacional de Macau tenha melhorado.

Estratégia da Cultura

Esta é considerada a mais fraca das cinco estratégias, mas é necessária para sustentar um governo reinventado ou reformado. Envolve a mudança da cultura dos serviços públicos no seu todo. Os serviços públicos de Macau tinham uma cultura conservadora e regressiva antes da transição (Herbert Yee e Lu Zhaoxing, 2000), e uma vez que a cultura é formada por crenças e normas desenvolvidas ao longo de um extenso período de tempo, é improvável que mude rapidamente. Certamente, mudar a cultura dos serviços públicos seria a tarefa mais difícil, mas necessária numa reforma bem sucedida dos serviços públicos de Macau. No entanto, este problema foi, até certo ponto, moderado devido a um grande número de funcionários, na maior parte portugueses, que deixaram os serviços públicos antes da transição, fazendo com que um número de funcionários relativamente jovens ascendessem rapidamente a cargos de gestão médios e superiores. O Chefe do Executivo esperou obviamente que este grupo de jovens funcionários públicos tivesse um impacto na mudança dos serviços públicos, como mencionou (Ho, 2000:2):

“Um grupo de funcionários públicos qualificados e enérgicos ascendeu para ocupar posições de responsabilidade nos serviços públicos. Daí que exista um sentimento mais profundo de responsabilidade para com os cidadãos, um desejo de melhorar a eficácia dos serviços públicos.”

No entanto, Edmund Ho reconheceu também que este grupo de jovens funcionários públicos pode não ter a capacidade de suportar a pesada responsabilidade que lhes fora atribuída, embora pudessem desejar intensamente melhorar os serviços públicos. Assim sendo, enfatizou

também a importância de desenvolver as capacidades destes funcionários com a formação profissional, referindo que serão feitos maiores esforços para avaliar os recursos humanos, desenvolver a formação profissional de funcionários públicos, reestruturar departamentos do governo e fazer um uso racional dos recursos e da tecnologia. Edmund Ho concluiu este tema com a seguinte afirmação (Ho, 2000:6):

“A prioridade do governo será introduzir uma nova cultura na administração pública, com um novo modelo de serviço público que vá ao encontro das necessidades dos cidadãos a tempo. Haverá uma nova ênfase no que diz respeito à responsabilidade dos funcionários públicos perante a sociedade.”

Em 2000, o governo começou um programa de formação em cooperação com Singapura e o esquema de formação adoptou um modelo top-down (de cima para baixo) que começa com a formação para os funcionários públicos de níveis médio e superior (Ho, 2001:13). Um ano mais tarde, o grupo-alvo da formação foi alargado para cobrir a totalidade dos funcionários públicos, a fim de construir uma cultura de trabalho consistente (Ho, 2003:4). O programa de formação com Singapura terminou em 2002 (Ho, 2003:4) e o Chefe do Executivo afirmou que a formação dos funcionários públicos continuaria com ênfase no aumento da versatilidade e das capacidades de decisão política do pessoal superior e da equipa de funcionários supervisores (Ho, 2003:15). No Relatório para as Linhas de Acção Governativa para 2005, o Chefe do Executivo reiterou a importância da formação dos funcionários públicos e da formação específica no campo da ética, informando ainda que àqueles que mostrem excelência no desempenho será dada formação dirigida para o avanço na carreira (Edmund Ho, 2005:9).

Para além da formação, o Chefe do Executivo gostaria também de melhorar os serviços públicos, através de um processo mais eficaz de recrutamento. Em 2000, afirmou que o governo “promoveria o nível da gestão de recursos humanos, através de recrutamento centralizado, exames de admissão, períodos probatórios e medidas eficazes de gestão” (Ho, 2001:14). A implementação desta iniciativa teve início em 2005, através da expansão das funções da Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública⁹. O Chefe do Executivo gostaria também de implemen-

⁹ Jornal Ou Mun, 11/21/2004, B6

tar mudanças na cultura organizacional através das reformas legais, afirmando, em 2001 (Ho, 2002:16-17):

“Por outro lado, será acelerada, o mais possível, a revisão do regime jurídico da função pública em vigor, com a melhoria do sistema de classificação de serviço, da promoção profissional, de incentivos, bem como do regime disciplinar. Deste modo, passarão a ser chamados à responsabilidade os trabalhadores que desempenharem deficientemente as suas funções e serão premiados ou promovidos aqueles que revelarem um bom desempenho, aqui se incluindo os que se esforçarem no seu próprio aperfeiçoamento, criando-se, assim, melhores condições ao desenvolvimento da cultura de serviço na Administração, de acordo com os critérios estabelecidos e com o objectivo de consolidar o espírito de servidor público.”

Enquanto avisava os funcionários públicos que as mudanças na “cultura dos serviços públicos seriam inevitáveis, Edmund Ho tentou também dirigir-lhes palavras de incentivo. Em 2000, afirmou que um “novo desenvolvimento de boas tendências verificou-se na cultura do serviço público” (Ho, 2001:3), elogiou “os esforços incansáveis” e “os resultados satisfatórios” dos departamentos de segurança pública (Ho, 2001:5) e “os resultados notáveis” do Comissariado contra a Corrupção (Ho, 2001:6). Um ano mais tarde, Edmund Ho continuou a elogiar os funcionários públicos, afirmando que eles tinham trabalhado arduamente (Ho, 2001:3) e sido eficientes, amigáveis e profissionais (Ho, 2002:3). Edmund Ho utilizava uma abordagem dupla ao forçar mudanças na cultura dos serviços públicos, utilizando, simultaneamente, avisos e incentivos. No entanto, os seus esforços foram aparentemente dificultados pela mentalidade conservadora, pelo desempenho superficial e pelos conflitos internos dos funcionários dos serviços públicos, problemas que o próprio havia detectado em 2000 (Ho, 2001:9). No seu Relatório para 2003, enfatizou a necessidade de “promover a compaixão e a responsabilidade social dentro dos serviços públicos” e de se implementar “um espírito de trabalho de equipa entre os funcionários públicos de Macau” (Ho 2002:3), continuando a advogar, no Relatório para as Linhas de Acção Governativa para 2004, a necessidade para o espírito de equipa e cooperação mútua, afirmando que os funcionários públicos devem “compartilhar as glórias ou os erros em conjunto” (Ho, 2004:8).

Como mencionámos ao abordar a estratégia do cliente, o Chefe do Executivo também tentou criar pressão por parte do público de forma a

estimular as reformas dos serviços públicos. Edmund Ho pareceu acreditar que a educação seria o meio indicado para melhorar a sociedade de Macau, referindo a importância de formar jovens para um Macau melhor (Ho, 2000:7) e, em especial, a importância da educação moral e cívica (Ho, 2003:17). No Relatório para as Linhas de Acção Governativa para 2005, o Chefe do Executivo destacou, durante algum tempo, a importância da educação e, em particular, do estudo das ciências humanas e sociais (Edmund Ho, 2005:15-18). Talvez, a solução a longo prazo para mudar a cultura dos serviços públicos de Macau se encontre nas reformas e na melhoria do sistema educativo, cujos efeitos levarão, obviamente, muito tempo a fazer-se sentir.

Conclusão

Durante o seu primeiro mandato como Chefe do Executivo de Macau (2000-2004), Edmund Ho enfatizara a necessidade das reformas nos serviços públicos. Durante este período, o governo fizera progressos na introdução de serviços “one-stop” (Ho, 2001:11; 2004:2) e no modelo integrado de serviços (Ho, 2002: 16), na simplificação de procedimentos administrativos através da melhoria dos regulamentos e na uniformização (Ho, 2002:16), na melhoria do governo electrónico (Ho, 2001:14; 2002:5), e no estabelecimento de um Comissariado da Auditoria (Ho, 2000:7), na reorganização da polícia e dos serviços alfandegários (Ho, 2002:4), na criação da Fundação de Macau e de um Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais (Ho, 2002:4), na implementação da Carta de Qualidade (Ho, 2004:2), e na adopção do ISO9000 (Ho, 2001: 14). No entanto, de acordo com o Chefe do Executivo, os serviços públicos ainda se encontravam num estágio de transição, no final de 2004 (Edmund Ho, 2005:7), havendo muito ainda por fazer.

De acordo com um relatório publicado pelo governo da RAEM, em Dezembro de 2002 (Edmund Ho, 2002), as reformas dos serviços públicos revelavam os seguintes problemas, que requeriam especial atenção: (1) alguns departamentos do governo eram ainda pouco claros sobre o conceito de melhoria dos serviços, colocando consequentemente mais ênfase na imagem exterior do que na melhoria real em si; (2) o governo não tinha recursos suficientes para planear, coordenar e executar todas as actividades das reformas, pondo em perigo o progresso das mesmas ao não atingir os objectivos programados e levando alguns administradores

a encarar o aumento da carga de trabalho com uma melhoria do serviço; (3) era difícil implementar um sentimento de determinação nos serviços públicos para fazer avançar as reformas dos mesmos, facto que revelou a necessidade quer de uma melhor comunicação, quer de uma identificação organizacional e uma cultura organizacional progressiva mais fortes; (4) alguns departamentos colocaram demasiada ênfase na informatização como forma de melhorar os serviços, confundindo, dessa forma, os meios com os fins; (5) alguns administradores foram incapazes de aproveitar oportunidades para delegar eficazmente as competências. Estas observações são semelhantes às de outros estudos que também revelaram que, apesar de algumas melhorias, os serviços públicos de Macau ainda enfrentavam os seguintes problemas: a existência de elementos burocráticos, de uma percentagem elevada de funcionários públicos em relação ao número de residentes e a necessidade de mais reformas estruturais e funcionais, bem como da lei (Zheng Tianxiang e outros, 2003). A análise apresentada neste estudo, como se pode verificar especialmente através das afirmações do Chefe do Executivo, Edmund Ho, vem confirmar estes problemas. A análise aponta para a importância de mudar a cultura dos serviços públicos de Macau, a qual é referida várias vezes como o obstáculo principal do desenvolvimento das reformas. O Chefe do Executivo já havia recorrido a várias abordagens para lidar com este problema, desde emitir avisos a dar incentivos; reformar leis e regulamentos internos; advogar a participação pública para gerar pressão externa; estimular a cooperação mútua dentro dos serviços públicos e incentivar os meios de comunicação social a monitorizar os serviços públicos. Finalmente, Edmund Ho atribuiu uma elevada importância à educação como meio de melhorar a sociedade em Macau, no futuro. No entanto, e como afirmam Osborne & Plastrik (1997: 397), a estratégia da cultura leva tempo a produzir efeitos significativos. Levará algum tempo para vermos se a estratégia do Chefe do Executivo terá resultados frutíferos, talvez isso venha a acontecer nos cinco anos de seu segundo mandato.

Bibliografia

Publicações em inglês:

Bouchaert, G. (1996) "Measurement of public sector performance: some European perspectives," in A. Halachmi & G. Bouchaert (eds.), *Organizational Performance and Measurement in the Public Sector: To-*

ward Service, Effort, and Accomplishment Reporting, Westport, Conn.: Quorum Books, 223-37.

Bovaird, T. & Gregory, D. (1996) "Performance indicators: the British Experience", in A. Halachmi & G. Bouchaert (eds.), *Organizational Performance and Measurement in the Public Sector: Toward Service, Effort, and Accomplishment Reporting*, Westport, Conn.: Quorum Books, 239-73.

Carter, N. (1991) "Learning to measure performance: the use of indicators in organizations", *Public Administration*, 69, 85-101.

Cheung, A.B.L. (1997) "Understanding public-sector reforms: global trends and diverse agendas", *International Review of Administrative Science*, 63, 435-457.

Epstein, P.D. (1996) "Redeeming the promise of performance measurement: issues and obstacles for governments in the United States", in A. Halachmi & G. Bouchaert (eds.), *Organizational Performance and Measurement in the Public Sector: Toward Service, Effort, and Accomplishment Reporting*, Westport, Conn.: Quorum Books, 51-75.

Lo, J.M.K. (1993) "Reflections on responsive public administration in Hong Kong: the Citizen's Charter, performance pledges and beyond", *Asian Journal of Public Administration*, 15, 2, 201-224.

Osborne, D. & Plastrik, P. (1997) *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*, Reading, Mass.: Addison Wesley.

Patten, C. (1992) *Our Next Five Year: The Agenda for Hong Kong* (address by the Hong Kong Governor at the opening of the 1992/93 session of the Legislative Council), Hong Kong: Government Printer.

Publicações em chinês:

Herbert Yee (1999), "Um estudo vertical sobre a cultura política de Macau dos anos 90 do século XX", in Herbert Yee (dir.), *Problemas de antes e após a reintegração de Macau e as suas respectivas soluções*, pp. 13-25.

Herbert Yee e Lu Zhaozing (2000), "As reformas políticas de Macau na óptica do tradicional regime político de Macau", in Herbert Yee, Li Binkang e Qiu Manling (dir.), *Reformas da Administração Pública de Macau — Problemas e Soluções*, Macau: Associação de Licenciados em Administração Pública de Macau, pp. 143-158.

Wu Zhiliang (1999), "Uma perspectiva inspirada na história do desenvolvimento das políticas de Macau", in Herbert Yee (dir.), *Problemas*

de antes e após a reintegração de Macau e as suas respectivas soluções, pp. 30-35.

He Chaomin (2000), “O estado geral e a perspectiva do regime de procuradoria de Macau”, in Herbert Yee, Li Binkang e Qiu Manling (dir.), *Reformas da Administração Pública de Macau — Problemas e Soluções*, pp. 194-208.

Edmund Ho (2000a), *Linhas de Acção Governativa do Governo da Região Administrativa Especial de Macau da RPC para o Ano Financeiro de 2000* (Website em chinês, edição pdf), Macau: Governo da Região Administrativa Especial de Macau.

Edmund Ho (2000b), *Linhas de Acção Governativa do Governo da Região Administrativa Especial de Macau da RPC para o Ano Financeiro de 2001* (Website em chinês, edição pdf), Macau: Governo da Região Administrativa Especial de Macau.

Edmund Ho (2001), *Linhas de Acção Governativa do Governo da Região Administrativa Especial de Macau da RPC para o Ano Financeiro de 2002* (Website em chinês, edição pdf), Macau: Governo da Região Administrativa Especial de Macau.

Edmund Ho (2002), *Linhas de Acção Governativa do Governo da Região Administrativa Especial de Macau da RPC para o Ano Financeiro de 2003* (Website em chinês, edição pdf), Macau: Governo da Região Administrativa Especial de Macau.

Edmund Ho (2003), *Linhas de Acção Governativa do Governo da Região Administrativa Especial de Macau da RPC para o Ano Financeiro de 2004* (Website em chinês, edição pdf), Macau: Governo da Região Administrativa Especial de Macau.

Edmund Ho (2004), *Linhas de Acção Governativa do Governo da Região Administrativa Especial de Macau da RPC para o Ano Financeiro de 2005* (Website em chinês, edição pdf), Macau» Governo da Região Administrativa Especial de Macau.

Lin Leqi (2004), *Um estudo sobre a utilização da Carta de Qualidade pelo Governo da Região Administrativa Especial de Macau para promover o processo da optimização administrativa e a sua orientação do desenvolvimento futuro* (Tese de mestrado na Administração Pública), Macau: Universidade de Macau.

Lu Zhaozing (2000), “Hong Kong e os funcionários públicos de Macau: a neutralidade política seria uma lenda?”, in Herbert Yee, Li Binkang e Qiu Manling (dir.), *Reformas da Administração Pública de Macau — Problemas e Soluções*, pp. 135-142.

Yang Renfei (1999), “Reformas dos órgãos municipais são urgentes”, in Herbert Yee (dir.), *Problemas de antes e após a reintegração de Macau e as suas respectivas soluções*, pp. 87-93.

Zheng Tianxiang, Chen Ruilian, Yang Aiping e Zhou Tan (2003), “Reformas administrativas do Governo da Região Administrativa Especial de Macau: ambiente, características e reflexões”, in Herbert Yee, Yu Yongyi e Kuang Jinjun (dir.), *Crónicas das duas Cidades II — A política, a economia e o desenvolvimento social de Hong Kong e Macau, antes e após a sua reintegração*, pp. 133-146.

Luo Wenqiang (2003), “A detenção da corrupção por parte do Governo da RAEHK, após a sua reintegração”, in Herbert Yee, Yu Yongyi e Kuang Jinjun (dir.), *Crónicas das duas Cidades II — A política, a economia e o desenvolvimento social de Hong Kong e Macau, antes e após a sua reintegração*, pp. 147-154.

Nova Associação de Macau (1999), “Sugestões para as orientações das reformas das estruturas da Administração Pública e da Função Pública, nos inícios da fundação da Região Administrativa Especial de Macau”, in Herbert Yee (dir.), *Problemas de antes e após a reintegração de Macau e as suas respectivas soluções*, pp. 44-48.

“Mesa redonda sobre as reformas administrativas de Macau” (Acta) (2000), in Herbert Yee, Li Binkang e Qiu Manling (dir.), *Reformas da Administração Pública de Macau — Problemas e Soluções*, pp. 159-193.

Centro de Pesquisa Estratégica para o Desenvolvimento de Macau (1999), “Sugestões para adequadas reformas estruturais da Administração Pública”, in Herbert Yee (dir.), *Problemas de antes e após a reintegração de Macau e as suas respectivas soluções*, pp. 36-43.

SAFP (2002), *Relatório para análise sobre a optimização dos processos — 2002*, Macau: Governo da Região Administrativa Especial de Macau.

