

*Um Estudo Preliminar Sobre a Natureza das Organizações Municipais Apolíticas**

*Yin Yifen***

I. O Problema

De acordo com o artigo 95.º da Lei Básica de Macau, “as organizações municipais que não são órgãos do poder político podem ser estabelecidas na Região Administrativa Especial de Macau. Organizadas pelo Governo da Região, devem prestar serviços em áreas como a cultura, lazer, saneamento ambiental, e devem ser consultadas pelo governo da Região sobre os assuntos acima mencionados.” No início da entrega da soberania sobre Macau, o Governo da RAEM considerou que “poderão ser criadas” como indicado na Lei Básica, “podendo ou não, estabelecer organizações municipais” e, portanto, decidiu não estabelecer organizações municipais e optar por revogar o sistema municipal de Macau vigente durante e revogar a organização municipal provisória criando o IACM. O Governo da RAEM salientou que o movimento está em linha com as disposições da Lei Básica “e para estar em conformidade com as disposições pertinentes da Lei Básica, propõe a revogação dos dois órgãos municipais provisórios existentes, bem como o estabelecimento da nova organização do IACM.”¹

No discurso sobre política para 2015 do Governo da RAE, foi proposto que “com base nas disposições pertinentes da Lei Básica de Macau, a criação de órgãos municipais que não são órgãos do poder político, vão ser estudados.” O autor acredita que a acção do governo em reiniciar o estabelecimento das organizações municipais tem, principalmente, duas razões. Em primeiro lugar, há opiniões na comunidade que não estabelecem or-

* Neste artigo, o autor obteve muitas opiniões através do Dr. Tin Yuen da universidade de Califórnia, o Dr. Lou Senghna do I.P.M., e do Dr. Zhao Jiagun e Dr. Chan Chan U da F.M. Aqui mostra muitos agradecimentos. Se tiver erros no artigo, são culpas do autor.

** Doutorado em gestão, Professor Catedrático do Centro de Estudo de Economia e Política Pública, Investigador do Instituto da Criação e Cooperação entre China e HKSAR e MSAR.

¹ O Governo explicou que a criação do IACM está em linha com a Lei Básica, em *Jornal Ou Mun*, 26 de Outubro de 2001, p.B07

ganizações municipais podendo ser, pelo contrário, a Lei Básica, especialmente, fue não cumpre a disposição “os membros da Comissão Eleitoral do Chefe do Executivo tem representantes das organizações municipais.” Em segundo lugar, o quarto mandato do Governo da RAE, está empenhado em simplificar e resolver o problema das funções de sobreposição dos departamentos governamentais. Na reorganização na arquitectura dos departamentos governamentais, as funções de reestruturação IACM são o núcleo e o foco. A organização e a reforma da estrutura e das funções do IACM são inseparáveis com a criação de organizações municipais.

As perguntas são como estabelecer os órgãos municipais e qual deve ser a natureza e localização dos órgãos municipais? Qual é o tipo de relacionamento entre as organizações municipais e o governo? O Poder não-político (NPP) indica que as organizações municipais não pertencem ao sistema de governo. No entanto, é a sua natureza de organização semi-oficial fue está mais perto do governo ou puramente uma organização social e até mesmo uma organização comunitária autónoma? Por outras palavras, uma organização realizada pelo governo pode ser uma organização de filiação governativa, ou até mesmo uma organização independente. Para essa matéria, deve a natureza das organizações municipais ser mais apropriada como uma organização semi-pública, ou a uma organização social? Além disso, quais são as funções das organizações municipais? De acordo com a Lei Básica, as funções dos órgãos municipais são serviços e organizações consultivas. Será que as funções dos órgãos municipais são principalmente consultivas ou de serviços? Ou será que essas duas funções são executadas em paralelo e mutuamente? Em termos de funções de serviço, seriam as organizações municipais a fornecer apenas serviços culturais, de lazer, ambientais e sanitárias, ou também a prestar outros serviços públicos? Em termos de funções consultivas, qual seria o âmbito da consulta das organizações municipais?

As respostas a estas perguntas parecem difíceis de obter directamente da experiência nacional e internacional de gestão urbana e de governança urbana. Isso ocorre porque as organizações municipais em Macau têm características regionais mais significativas, o que difere grandemente das dos Estados Unidos e da Europa. Antes da reunificação, a natureza das organizações municipais em Macau era de instituições públicas locais, ao passo que as organizações municipais nos EUA e na Europa são basicamente equivalentes ao governo municipal e á administração da cidade. As organizações municipais de NPP agora em discussão, também têm defi-

nições muito diferentes das usadas nos EUA e na Europa. Actualmente, as organizações municipais nos EUA e na Europa são uma combinação de regimes e não tipos de poder político, que podem ter sistemas de gestão da cidade, tais como sistemas de prefeito, sistemas de Comité Municipal, sistemas de administrador municipal, etc. O seu âmbito cobre extensivamente diversas funções de gestão e de serviços tais como finanças, transporte, polícia, saúde, incêndio, recreio, bibliotecas. Por exemplo, as estruturas organizacionais da Cidade Meriden no Reino Unido e em Baltimore nos EUA, mostram claramente as características entrelaçadas do regime e extra-regime dos tipos de organizações municipais. Depois de várias mudanças o Los Angeles City Hall, também divide os assuntos públicos em tipos de regime ou tipos extra-regime, e configurou uma variedade de comités e organizações especializadas para gerir. Como resultado, a natureza das organizações municipais nos EUA e Europa não tem valor de referência directa com as organizações municipais de Macau de NPP. Como tal, a natureza do NPP as organizações municipais em Macau só pode ser analisada e discutida com base nas suas próprias circunstâncias específicas.

Quanto à determinação da natureza das organizações municipais, há dois pontos que o Governo tem afirmado publicamente na criação das organizações municipais: 1) para integrar a reorganização da função em particular é necessário transformar funcionalmente o IACM em relação ao objectivo de racionalização da governação; 2) o que é necessário para integrar as funções do IACM, bem como o órgão de consulta do serviço comunitário. As opiniões públicas estão mais preocupadas com o fato de os seus membros deverem ser eleitos pelo povo, e esperar que haja uma coordenação entre o IACM, os seus Conselhos Consultivos e os conselhos consultivos dos serviços comunitários e que o estabelecimento das organizações municipais de NPP possam ajudar a supervisionar o governo a fazer um trabalho melhor em diferentes áreas de vida das pessoas. A esse respeito, este artigo procura realizar uma discussão académica preliminar e análise sobre a determinação da natureza das organizações municipais de NPP.

II. Organizações semi-públicas ou Organizações Civis

Na versão em Inglês da “Lei Básica de Macau”, o prazo das organizações municipais que não são órgãos do poder político já foi utilizado,

o que significa “sem poder político.” Com base nas opiniões de consenso entre os acadêmicos, o poder político geralmente corresponde ao poder do Estado. De um modo geral, o poder do Estado contém, principalmente, o poder judicial, o legislativo e o executivo. Assim, a principal interpretação do poder político é com poderes judiciais legislativo e executivo. “Para aqueles que não podem exercer o poder executivo, o poder legislativo e o poder judicial, significa que eles não podem exercer o poder do Estado, não órgãos do governo, e pertencem a organizações de poder não-político.”² Em resumo, “as organizações de poder não político (NPP) “são organizações sem poderes políticos, sem poderes legislativos, judiciais e executivos. Se esta interpretação não apresenta problemas, então nós podemos também compreender” as organização NPP “como” organizações não governamentais “(onde o significado de “governo” se refere a “administrações públicas”, que adaptam a noção de “grande governo”, incluindo os três poderes legislativo, executivo e judiciário).

Teoricamente, «As organizações não-governamentais» podem ter uma de duas formas possíveis, ou seja, organizações semi-públicas (organizações entre o governo e a sociedade civil) e organizações civis puras (as chamados ONG, NPO, organizações sociais, terceiro departamento, sociedade civil, etc.). Na verdade, em termos de órgão principal da administração pública e dos serviços públicos, a principal oferta de serviços públicos, além do governo, também deve incluir os organismos multi-nível e multi-tipo, tais como organizações semi-públicas e organizações da sociedade civil, etc. “O sistema de serviço público “Consummate”, em geral, consiste em vários níveis e diversos tipos de serviço público e organizações. Entre eles, o governo é a principal e mais importante organização de serviço público para fornecer funções fundamentais do serviço público, sendo as outras organizações divididas em diferentes níveis com base nos seus graus de proximidade no seu relacionamento com o governo”.³

As organizações semi-públicas são também conhecidas por organizações semigovernamentais, órgãos estatutários, órgãos executivos e assim

² Wu Zhiliang, *A tradição, sistemas e desenvolvimento dos órgãos municipais de Macau em Investigação sobre a Política de Macau*, Associação de Educação de adulto de Macau, 2000.

³ Fu Xiaosiu, *Serviços Públicos e as suas funções especiais no sistema dos serviços públicos*, Fórum de Administração, No 2, 2009, pp. 8-11.

por diante. Um órgão estatutário é “uma entidade jurídica independente do alinhamento do governo e do sistema de serviço civil, pertencente a organizações semigovernamentais. É uma estrutura organizacional entre o governo e a sociedade. Os órgãos estatutários são como o governo, também se compromete a missão pública de prestação de serviços públicos. Eles diferem do governo em termos de utilização mais flexível dos recursos públicos, uma maior flexibilidade para atrair todos os tipos de profissionais para melhor a qualidade do serviço, formas mais flexíveis de financiamento e modelo de operação para atingir metas públicas, mais independentes da política e menos influência pela política.”⁴ Em Hong Kong, os órgãos estatutários são conhecidos como sector público, “organizações financiadas pelo Governo da RAE e estabelecidas por lei, embora as suas funções sejam similares às do governo, eles não são incluídos no sistema de governo e os seus funcionários não são funcionários públicos”.⁵ Em Macau, uma típica representante da organização semi-oficial é «o Centro de Produtividade e Transferência de Tecnologia», que é «uma organização sem fins lucrativos, organizada conjuntamente pelo Governo da RAEM e pelos privados.»

Assim, as organizações semi-públicas não têm autoridade administrativa, que está fora da organização do governo. Na verdade, as funções do governo podem ser divididas em duas classes principais: gestão e serviços. Especificamente, na noção de um governo orientado para os serviços, as funções de serviço do governo ocupam a posição dominante. De uma perspectiva histórica, os «organismos executores» foram introduzidos pela reforma administrativa britânica, devendo-se principalmente à descoberta de uma grande quantidade de negócios de gestão pública do governo, para servir ao invés de gerir. Em 1988, o programa britânico “British Next Steps” sobre a questão mais importante do sistema de gestão interna do governo mencionou que “a natureza do trabalho para a grande maioria (95%) dos agentes envolvidos no serviço público é a prestação de serviços.”⁶ Vale a pena ressaltar que, para o governo, no exercício das suas funções de serviço, essas funções são suportadas por organizações semi-

⁴ Idem.

⁵ Ding, Yuanzhu, *O modelo de Governança dos Serviços Públicos de Hong Kong*, 2014, n.º 8 pp.29-31.

⁶ Zhou Zhiren, A Reforma dos órgãos de Administração e os seus significados para nós, in *Jornal Administração Pública da China*, 2004, No. 7, pp.79-84.

-públicas sob os sistemas administrativos, em seguida, essas organizações semi-públicas estão envolvidas em serviços, ao invés de funções de gestão. Como tal, se as organizações municipais NPP estão posicionados como organizações semi-públicas, para assegurar um elevado grau de coerência entre as, organizações municipais NPP e a governação do Governo da RAE, podendo reflectir directamente a exigência de “confiada pelo governo da Região, devem prestar serviços em áreas como a cultura, lazer e saneamento ambiental.”

As organizações civis, mais academicamente falando, podem ser chamadas organizações públicas não-governamentais (ONG's). De acordo com a definição do Professor Salomon, as organizações geralmente têm características de organização, civil sem fins lucrativos, autonomia, voluntárias, não-políticas e não religiosas podendo ser chamadas as organizações públicas não-governamentais. Por outras palavras, as organizações não-governamentais têm as características das organizações (organizações formais, com constituição escrita, sistemas, equipas fixas, etc.) civis (não governamentais e suas filiadas, não relacionadas com o governo ou pela sua eliminação), não lucrativas (de fins não lucrativos, sem distribuição de dividendos ou lucros), autonomia (com capacidade para tomada decisões e acções independentes, capazes de autogestão), voluntária (participação de membros não obrigatórios, mas voluntários e colaboradores), e (partidos políticos, que não participem nas eleições e em outras actividades políticas), de organizações não-políticas (religiosas, não para a realização de missionário, de culto e de outras actividades religiosas) e não-religiosas. Assim, se as organizações municipais NPP se posiciona como organizações da sociedade civil, podem reflectir melhor que as organizações municipais NPP pode reflectir a natureza das opiniões públicas e também melhor interpretar os requisitos da Lei Básica sobre a “Comissão Eleitoral do Chefe do Executivo para ter a representação das organizações municipais.”

III. Organizações civis comuns ou Organizações comunitárias autónomas

Existem várias categorias dentro das organizações civis, sendo as mais típicas as organizações da indústria, as organizações sociais e as organizações autónomas da comunidade. Na verdade, as sete características acima

mencionadas assinaladas pelo Professor Salamon⁷ são características e ideais típicas das ONGs, que na realidade têm uma variedade de formas e características e podem não satisfazer plenamente as sete características apontadas pelo professor Salamon. Na China continental, há uma grande variedade de formas e categorias de ONG's, que são complexas e diversas. A este respeito, alguns estudiosos classificam as organizações sociais da China continental como “organizações funcionais (divididas por sindicatos e federações das indústrias), organizações comunitárias, organizações religiosas, ONG (oficiais, raízes) e organizações informais (organizações de juros), etc.” Alguns estudiosos classificaram as ONG da China em várias formas de organização: “organizações populares, instituições de transição, organizações associativas de benefício mútuo, organizações de interesse público, registo de transferência ou grupos não registados. Dentre elas, as organizações associativas de benefício mútuo, incluindo os grupos de base económica (indústrias, associações, sindicatos, grupos profissionais, sindicatos, etc.), os grupos sociais (sociedades, estudantes, clubes, grupos de interesse, etc.) e semelhantes; organizações de bem-estar público, incluindo organização de associações de caridade, organizações operacionais, tipo de agências e organizações de serviço social de tipo religioso”⁸. Dentre elas, as organizações municipais NPP estão posicionadas como organizações civis; em seguida, seria mais adequado defini-las como “organizações civis ordinárias” ou “comunidades auto-organizadas”, como dignos de uma maior exploração.

Se a natureza das organizações municipais NPP é definida como «organizações civis comuns», então uma vantagem mais óbvia é que elas estarem em conformidade com as considerações iniciais que não exigem uma estrutura de governança de dois estágios em Macau. Como todos sabemos, a base de considerações para o não estabelecimento de «organizações municipais NPP» na Lei Básica é, a pequena dimensão de Macau que a estrutura de governança de dois níveis, obviamente, leva a um aumento dos custos administrativos e de gestão. As disposições do artigo 95 da Lei Básica de Macau sobre a criação de organizações municipais NPP diferem principalmente das do artigo 97 da Básica de Hong Kong sobre

⁷ Kang Xianuang and Han Heng, *O Controlo Classificativo: estudos sobre a China Contemporânea e a sua relação com sociedade* in *Investigação Social*, 2005, No. 6, pp.73-89.

⁸ Wang Ming and Jia Xijin, *Uma Análise sobre o desenvolvimento de NGO na China*, in *A Gestão Mundial*, 2002, No. 8, pp.30-43.

o estabelecimento de organizações regionais» para aceitar os conselhos do governo da RAEHK na administração do distrito e outros assuntos «. As organizações municipais NPP em Macau não tem disposições tais como «para consultar sobre a administração do distrito e outros assuntos», a este respeito. Assim, parece que, para determinar a natureza das organizações municipais NPP na Lei Básica, «gestão de assuntos regionais ou comunitários» não foi considerada. Assim, para definir NPP organizações municipais como «organizações civis comuns» podem ter que ensideras que Macau deve considerar apenas uma estrutura de governança de nível único, porque, mesmo o estabelecimento das organizações municipais NPP ao nível da comunidade e não sob o regime de organizações municipais, em relação ás as despesas operacionais e administrativas das organizações municipais NPP provavelmente ainda contam com a atribuição de fundos do governo. Portanto, seria mais apropriado definir a sua natureza como «organizações civis ordinárias», quando se consideram os custos administrativos e de gestão envolvidos.

Por outro lado, se as organizações municipais NPP são definidas como “organizações autónomas da comunidade», seria possível atender à tendência actual da boa governação através do governo da colaboração e da comunidade. «O governo depois de abandonar o sistema de gestão urbana tradicional e a comunidade, cada um de acordo com a sua independência de governação, realizaram juntos, as organizações e as comunitária, ambas com recursos e métodos diferentes, uma governação sociedade urbana «de base» em colaboração, estabelecendo assim um novo modelo de sistema de gestão colaborativa urbana.”⁹

Pode haver questões levantadas sobre as “organizações autónomas como locais, que fornecem serviços confiados pelo governo.” Aqui há que sublinhar enfaticamente que não existam contradições substanciais entre a natureza das “organizações autónomas da comunidade” devendo, tal como previsto na Lei Básica, prestar “serviços em áreas como a cultura, o lazer e o saneamento ambiental confiados pelo Governo da Região”. Na verdade, existem duas tradições na autonomia local, ou seja, a tradição continental e a tradição anglo-saxónica. “A tradição continental da autonomia local tem a natureza de partilha dos assuntos do Estado, sendo

⁹ Deng Minfen, *O pensamento novo sobre o estabelecimento das associações da cidade no processo autónomo*, in Forum de Estudo, 2007, No. 1 pp.42-45.

uma obrigada da autonomia é uma obrigação de participar, mas um papel limitado para reflectir as opiniões públicas.

Por outro lado, as tradições Anglo-saxónicas consideram a autonomia local, como um direito do povo.¹⁰ Por outras palavras, se o que a autonomia da comunidade em Macau seguir por a autonomia local do continente tradicional, então não pode ter a natureza de” partilha de assuntos nacionais “ e não pode haver um ponto de equilíbrio para as organizações de autonomia da comunidade entre a autonomia local e a prestação de serviços públicos confiados pelo governo. A experiência da autonomia da comunidade no Interior da China também indica que pode haver coexistência das práticas das organizações autónomas na governação e da gestão governamental. “Apesar de serem organizações autónomas, nunca podem estar completamente fora do controlo do governo. Devem agir sob a orientação directa do governo, que desempenha o papel de orientador, de planeadas, de coordenador, de supervisor e apoio o papel.”¹¹

Ao mesmo tempo, se organizações municipais NPP forem são definidas como “auto-organizações da comunidade”, elas colocariam maiores desafios ao Governo da RAEM. Em governação urbana, seria um novo desafio integrar organicamente as funções administrativas empreendidas pelo governo, mas que requerem a assistência das funções de comunidade e de serviço social cometidas pela comunidade, para atingir tanto os interesses do governo e da comunidade. Durante muito tempo, faltaram em Macau as bases para a autonomia local. “Se havia uma organização municipal antes do retorno ou o IACM, após a transferência de soberania as funções da autonomia da comunidade nunca foram assumidas. Porque as próprias organizações civis de tais serviços eram corporativas a comunicação com o governo de Macau dependia principalmente das bases dessas organizações. Assim, com efeito, às associações de Macau, especialmente às associações de bairro e às municipais não eram cometidas as mesmas funções que às associações regionais em Hong Kong”¹². Assim, o estudioso ao discutir o modo como estabelecer organizações regionais em Macau

¹⁰ Minoru Nakata, As características e o significado da investigação sobre as organizações autónomas de Machida no Japão, in *Estudo de sociologia*, 1997, n.º 1, pp 42-45.

¹¹ Lei Peng Leong, A criação e Renovação das associações autónomas, in *Ciências Social*, 1999, n.º 1, pp 25-27.

¹² Pan Guanjian, As considerações da estrutura dos órgãos regionais de Macau, *Revista Administração*, n.º 79, 2008, pp 5-18.

não considerou o papel positivo das organizações municipais NPP na autonomia local, mas centrou-se na discussão sobre as associações de bairro. “Embora as associações de bairro também estejam a enfrentar questões que devem ser reformadas, em termos de amplitude e frequência dos contactos com as pessoas e de capacidade de resposta às necessidades das pessoas, parece ser possível alcançarem os efeitos desejados mais facilmente do que as associações desenhadas com municipais.”¹³

A complexidade do problema reside na forma como as associações existentes coexistem com a comunidade das organizações autónomas. Existe a necessidade de conceber um sistema de associações autónomas locais na base de associações da comunidade? Como é que as forças existentes de sociedade competem por interesses políticos com associações autónomas da comunidade? Se as dificuldades acima puderem ser superados, as organizações municipais NPP como “organizações autónomas”, da comunidade necessitam de integrar o estabelecimento das organizações comunitárias NPP com o sistema existente das freguesias de Macau que só ocorre, porque as atuais eleições democráticas de Macau ainda são realizadas no âmbito da paróquia administrativa, “a administração eleitoral actual na península de Macau, bem como o trabalho estatístico de toda a Macau, ainda usa a paróquia como unidade.”¹⁴ Portanto, uma vez que as organizações municipais NPP estão autorizados a ter seus membros eleitos, então há uma necessidade de as integrar estreitamente na paróquia actual em Macau. Por outras palavras, se o estabelecimento das associações autónomas da comunidade está peito na base das cinco freguesias existentes: São Lourenço, Freguesia da Sé, São Lazaro, Santo Antonio e Nossa Senhora de Fátima, ou com base no Norte, Centro, e câmara das ilhas é a primeira questão a nível operacional a ser resolvida.

Na verdade, isso envolve um tópico actualmente “quente” da sociedade de Macau no debate sobre se os membros das organizações municipais NPP devem ser eleitos. As opiniões acentuam que os membros das organizações municipais NPP não podem ser eleitos, ou seja, os membros das organizações municipais seriam eleitos através das associações. Algumas opiniões sentiram que «não é necessário um tipo de regime para eleições». «Quanto às opiniões sobre a natureza do regime das eleições, o au-

¹³ Idem.

¹⁴ Chen Zhenyu, *O Estudo da Freguesia de Macau*, in “Revista da Administração Pública”, Vol.79, pp.19-33.

tor acredita que os dois não estão necessariamente relacionadas, porque, por um lado, os conselhos consultivos do governo atual, na verdade, têm alguns membros eleitos, por outro lado, a Lei Básica, Artigo 95, também atribui funções às organizações municipais com conselhos consultivos similares ao abrigo do sistema de agências administrativas.» Neste trabalho o ponto de vista de que «as eleições não se correlacionam necessariamente com o regime» está acordado¹⁵. As eleições comunitárias são praticadas em pleno andamento na autonomia da comunidade urbana na China Continental, que é um exemplo vivo.

IV. As funções dos serviços dominantes ou dos serviços de consulta

“O governo da Região, deve confiar-lhes a menstuação de em áreas como a cultura, o lazer, o saneamento ambiental, e devem ser consultadas pelo governo da Região sobre os assuntos acima mencionados.” Esta disposição indica que as organizações municipais NPP são organizações de serviços e organizações consultivas, tendo ambas funções de prestação de serviços e de consulta. O problema reside em saber se os serviços e a consulta são dois sistemas funcionais distintos, ou se os municípios podem integrar melhor as duas funções? Ou, por assim dizer, as organizações municipais devem ser mais apropriadas à prestação de serviços, mais orientados ou mais orientadas para as funções de consulta? Isto é, quando um organismo tem uma série de funções, mas não especifica que uma é dominante, na verdade, a situação pode ter a haver com penetração mútua de duas ou mais funções que podem ser difíceis de distinguir. Assim, nos primeiros dias da criação dos organizações municipais NPP, a sua função dominante deve ser considerada, o que seria necessário e benéfico para regular o funcionamento das futuras organizações municipais NPP.

Desde as presentes disposições da Lei Básica, as funções de serviço parecem ser o conteúdo dominante, porque foi mencionado pela primeira vez que “O governo da Região deve confiar-lhes a prestação de serviços em áreas como a cultura, o lazer e o saneamento ambiental.” E, em seguida, foi mencionado que “e devem ser consultadas pelo governo da Região sobre os assuntos acima mencionados.” Em termos de relações

¹⁵ Chen Zhenyu, considerações sobre os órgãos municipais do poder não-political Jornal Ou Mun, 17 de Junho, 2-15, p. DO5.

lógicas implícitas nos artigos, as funções de serviço deve ser prioritárias às funções de consulta. Por outro lado, em termos da relação intrínseca das funções de serviço e das funções de consulta com «poder não-político», os serviços de consultoria e «poder não-político» estão mais próximos. Isto porque, as funções de consulta podem reflectir melhor os aspectos participativos e as opiniões públicas do «poder não-político», enquanto a relação entre os serviços e o exercício do poder executivo é complexa e difícil de cortar. Com base no princípio da indissociabilidade da política e da administração, as funções de serviço devido ao «apoio pelo governo» pode colocar as organizações municipais NPP, na prática, perante o dilema sobre a forma de pôr de lado as relações emaranhadas com o regime.

Se devem ser funções de serviço ou funções de consulta orientada vai determinar o que seria apropriado sobre o tipo de poder que as organizações municipais NPP merecem. Se for considerado mais do ponto de vista da oferta, pelas organizações, de serviços para melhorar o serviço ao público, em seguida, deve-se considerar que maior poder de decisão das acções deve ser dado às organizações municipais NPP. ¹⁶ Em questões directamente relacionadas com o público, tais como obras de abertura de estradas e de plantação de árvores, deve haver certos poderes de tomada de decisão.” E se as funções de consulta forem dominantes, então parece que não haverá necessidade de dar poder de decisão às organizações municipais NPP, e, como tal poderia ser posta em causa e questionável a sua natureza.

Se devem ter funções de serviço ou funções de consulta orientada, isso também irá determinar como o governo prosseguirá com “a integração do IACM e das organizações de serviço à comunidade”, para estabelecer as organizações municipais. Integrando as funções de consulta à comunidade do conselho e o IACM, tem sido a principal direcção, declarou publicamente o actual governo no estabelecimento das organizações municipais NPP. “As organizações municipais NPP irão integrar as funções de consulta à de comunidade do conselho consultivo e o IACM, apoiadas pelo governo para prestar serviços culturais, recreativos e sanitários, mas também serem consultadas pelo governo.”¹⁷ No processo de

¹⁶ Um estudo sobre o estabelecimento de órgãos municipais do poder não político, in “Exmoo News”, 25 de Março, 2015, p.P06.

¹⁷ Integração das funções consultivas do IACM para órgãos municipais do poder não político, in “Cheng Pou”, 17 de Março, 2015, p. P01.

integração com as funções do IACM e os serviços e funções de consulta à pela consulta à comunidade do conselho consultivo, se ele vai ser dominado pelas funções do IACM ou comunidade do conselho consultivo, sem dúvida, que à lançar impacto decisivo sobre a função das futuras organizações municipais NPP. Além disso, se as funções consultivas das futuras organizações municipais NPP forem de orientação profissional, as opiniões devem ser esclarecidas antes de ser determinada a natureza das organizações municipais NPP, caso contrário elas podem facilmente repetir as más práticas de ineficácia dos órgãos consultivos actuais, devido à ambiguidade das funções.

V. Conclusões

As organizações municipais, em certa medida são um conceito inseparável das organizações da administração pública e do regime. Na Lei Básica, em resposta à situação real de Macau, há disposições que permitem que “pode estabelecer organizações municipais NPP,” de tal forma que a natureza das organizações municipais NPP torna-se obscura e difícil de esclarecer. Este artigo discute as várias possibilidades teóricas, bem como os prós e os contras das organizações NPP.

No geral, se as organizações NPP são definidas como organizações semi oficiais, então seria mais provável refletir sobre a prestação das “organizações municipais NPP”, se que devem ser confiadas pelo governo funções para fornecer serviços públicos. No entanto, elas estão sob a gestão do governo além do mais e a sua natureza oficial pode atrair controvérsia sobre “o poder não-político.” Se as organizações NPP são definidas como organizações civis, então eles podem ser mais claramente demarcadas dos sistemas administrativos, o que não só pode reflectir melhor as características do poder não-político, como também representar melhor o público, mas iriam colocar exigências mais elevadas sobre o governo na implementação de iniciativas governamentais e reflectir o equilíbrio das opiniões sociais. Se as organizações NPP são definidas como organizações civis ordinárias, em vez de organizações autônomas da comunidade, eles vão estar mais de acordo com a visão original da primeira estrutura de governança. Se as organizações NPP são definidas como organizações autônomas da comunidade, embora benéficas para refletir a imagem da da governança cooperativa e da cortesia entre o governo e a comunidade, das carecem de definição estabelecida em Macau e teriam de enfrentar mais desafios.

Além disso, como integrar funções de serviço e de consulta é também uma questão que requer estudos mais aprofundados. Para evitar as circunstâncias da ocorrência de organizações municipais disfuncionais, como resultado de funções não-específicos, os serviços de consulta e as funções das organizações municipais NPP devem ser melhor coordenadas.