

**“UM PAÍS, DOIS SISTEMAS”
E A REFORMA DO SISTEMA
DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
— QUESTÃO TEÓRICA E PRÁTICA
DA REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA DA RAEM E DA RAEHK**

*Ng Kee Lian**

Não sou investigador especializado em política pública e em Administração Pública, pelo que não li nem pensei de forma sistemática a política envolvida nessas áreas. No entanto, a política social foi uma das cadeiras mais ensinadas durante os mais de vinte anos que leccionei na Universidade Baptista de Hong Kong. Daí resultou o chamado “futurismo político” e o “futurismo constitucional”, cujas áreas científicas pretendendo explorar, de modo que me vou debruçar, em certo grau, sobre o relacionamento político-social entre o Governo e o povo, entre o Estado e o povo, sobre a teoria e a prática da política partidária na sociedade, bem como sobre a interacção entre a política, os partidos, o Governo e o Estado quanto ao planeamento social, gestão comunitária e desenvolvimento social, entre outras questões.

Pouco a pouco, passei a ter uma concepção-teoria-modelo (ou coisa semelhante), própria relativa à política pública e à Administração Pública na área da acção governativa¹.

* Director do Instituto de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Ciência e Tecnologia de Macau.

Presidente da Sociedade XXI da Ásia-Pacífico de Hong Kong.

¹ Pode-se tomar como referência a análise e a discussão sobre o fornecimento de serviços públicos necessários à exploração e desenvolvimento do chamado “sistema

INTRODUÇÃO: OS SERVIÇOS PÚBLICOS DO GOVERNO VISAM SATISFAZER AS NECESSIDADE DA VIVÊNCIA E DESENVOLVIMENTO DO CIDADÃO-INDIVÍDUO

O presente trabalho procede à análise e ao estudo de numerosos materiais originais, pretendendo assim explorar algumas teorias que possam justificar as muitas mudanças, inevitavelmente ocorridas na política e governação públicas de Hong Kong e de Macau, após o regresso da soberania chinesa sobre estes dois territórios e a criação neles de uma Região Administrativa Especial assente no princípio “um país, dois sistemas”.

Primeiro, o surgimento da política-governo-Estado na sociedade humana deve-se ao desenvolvimento social que exige um sistema que concentre em grande medida os poderes, cuja natureza se caracteriza pelo exclusivo uso da obrigatoriedade e da violência, com vista a fornecer alguns serviços públicos obrigatórios e normativos para satisfazer determinadas necessidades do indivíduo, do cidadão e da sociedade, seguindo uma simples e lógica razão: a política é fundamental para a vida e bens e para o livre desenvolvimento do povo, a elite governante que controla o sistema político e a máquina do Estado deve, portanto, dar resposta à obediência do indivíduo, residente e cidadão às leis, fornecendo-lhes serviços públicos que lhes sejam mais importantes e efectivos².

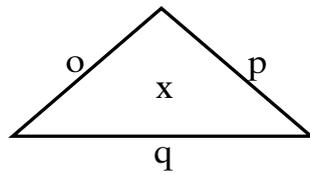
Segundo, os assuntos públicos-serviços públicos-administração pública, podem, ao nível da natureza-estrutura-função, interpretar-se como assuntos funcionais municipais e comunitários [Y], para além dos gran-

das cinco teorias” (fisiologia, psicologia, lógica comunitária, física e lógica natural) do cidadão por parte da política e da sociedade, «Sobre o ambiente do futuro desenvolvimento de Taiwan: O relacionamento entre as duas margens do Estreito de Taiwan e o recomeço da civilização Chinesa, no século XXI», da autoria de Ng Kee Lian, Capítulo VIII “O desenvolvimento de Taiwan no século XXI: É necessário introduzir um procedimento constitucional no relacionamento entre as duas margens do Estreito de Taiwan”, edição da Companhia Cultural Empresarial Bafang, Nova Iorque, Abril de 2000.

² Quanto à teoria da origem da política-governo-Estado, a análise e discussão do autor do presente trabalho está profundamente influenciada por Liu Zongyuan («Sobre o Feudalismo»), Friedrich Engels («A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado») e John Locke («Tratado sobre o Governo Civil», 2.º volume).

des assuntos internos e das relações com o exterior de um país/região [X]; deste modo, não devem, em termos gerais, envolver-se na discussão ao nível da lei e do sistema fundamental dum país [X: o, p, q] e a mudança de Trípolis (ver o quadro 1).

Quadro 1: Superestrutura/estrutura estatal do Sistema Público

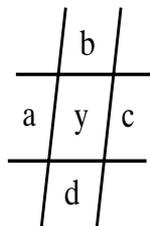


Legenda:

1. O triângulo [X] representa um país soberano;
2. O lado [o] representa a constituição e o sistema constitucional de um país, o [p] representa o sistema fundamental de um país, enquanto o [q] são os territórios e defesa nacional de um país e o seu sistema de relações externas;
3. X representa aqui a República Popular da China e o seu sistema globalizado de acordo com o princípio “um país dois sistemas”

A Administração Pública e os assuntos públicos são discutidos no grande enquadramento do Estado [Δ , X: o, p, q], com vista a explorar e a pesquisar qual o funcionamento do poder ao nível de alguns municípios e comunidades [#, Y: a, b, c, d]; a questão está em saber como fornecer à vida quotidiana dos cidadãos serviços sociais e públicos que as organizações sociais geralmente não podem fornecer (ver o quadro 2).

Quadro 2: Natureza e Estrutura da política pública



Legenda:

1. O rectângulo [Y] refere-se à política pública e a assuntos públicos ao nível municipal e comunitário;
2. Os quatro lados de Y [a, b, c, d] podem considerar-se como âmbito de “um país dois sistemas”;

3. *a* representa o empenho que o sistema dos quadros públicos tem na comunicação e consulta para com os cidadãos e as suas organizações representativas ao nível da decisão estratégica dos assuntos públicos e da Administração Pública, *b* representa a participação dos cidadãos e das organizações nos assuntos públicos, *c* representa a elaboração e controle das políticas públicas e *d* representa a implantação e a aplicação da administração e das políticas públicas;
4. Y [a, b, c, d] representa aqui o sistema de governação pública nas duas Regiões Administrativas Especiais de Hong Kong e Macau, sob o princípio de “um país dois sistemas”.

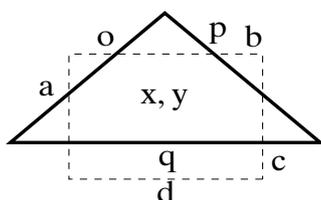
Terceiro, segundo esta razão e lógica, qualquer “decisão estratégica pública-política pública-administração pública” importante e significativa há-de ser aquela que possa fornecer importantíssimos serviços públicos para a exploração e para o desenvolvimento de que os residentes-cidadãos-indivíduos e os grupos sociais têm necessidade no seu dia-a-dia quanto ao chamado “sistema das cinco teorias” (fisiologia, psicologia, lógica comunitária, física e lógica natural), sendo dos serviços que este corpo principal (do poder político) precisa³.

Quarto, as duas Leis Básicas, de Hong Kong e Macau, estipulam explicitamente que o sistema social se mantém inalterado durante cinquenta anos. No entanto, isto não quer dizer que, após a criação da Região Administrativa Especial (RAEHK e RAEM), que representa a concepção de “um país dois sistemas”, a “teoria-prática-modelo” de decisão estratégica pública-política pública-administração pública da velha época e do velho poder político, possa também manter-se completamente inalterada. Na realidade, depois de transmitida à outra mão, o poder político, embora se mantenha inalterado o sistema básico, a elite governante dos dois territórios de Hong Kong e de Macau é já outra, enfrentando uma nova situação e um novo desafio; pelo que o modo de acção governativa (sobretudo o sistema de administração pública) há-de mudar conforme a época em que se vive. Se, com a ideia de “transformar Hong Kong e Macau”, se puder proceder oportunamente à reforma e à abertura ao público e ao correspondente reajustamento, muito se contribuirá para a exploração e o desenvolvimento de “um país, dois sistemas” (ver o quadro 3)⁴.

³ Quanto às funções do regime social (incluindo político e económico) que visam contribuir para o estabelecimento da “estrutura de circunstância social”, em que esteja assente a exploração e o desenvolvimento do indivíduo ao nível do “sistema das cinco teorias”, podemos tomar como referência a obra «Sobre a Circunstância Social», da autoria de Ng Kee Lian, Hong Kong, Zhonghua Shuju, de Dezembro de 1989.

⁴ Ver “Ideia de Criar um Novo Hong Kong: uma Pesquisa em Relação à Teoria e Prática de ‘Todos envidamos esforços conjuntos para vencer a crise’ do Chefe do Executivo Tung Chee Wah”, da autoria de Ng Kee Lian, *in* «Seleção de Textos de Pesquisa do Século XXI», , Hong Kong, Editora Huixun, Junho de 2000, págs. 29-45.

Quadro 3: “Um país, dois sistemas” e a estrutura de administração pública em Hong Kong e em Macau



Legenda:

1. O triângulo [X] representa “uma China”, o quadrado [Y] é a RAEHK e a RAEM;
2. A sobreposição de X e Y representa “um país dois sistemas”;
3. As duas Regiões Administrativas Especiais de Hong Kong e Macau são para explorar e para desenvolver a administração pública dentro do enquadramento de “um país dois sistemas”, o que difere dos assuntos municipais directamente controlados pelos estrangeiros antes do regresso à China.

A RAEHK PROCURA UM NOVO MODELO PARA A SUA DECISÃO ESTRATÉGICA E GOVERNAÇÃO

Evidentemente, esta mudança foi dificilmente alcançada pela elite governante da RAEHK, o seu processo tem sido muito sinuoso e doloroso, porque, antes do regresso à China:

- Os funcionários públicos e o sistema de administração pública controlado por eles foram consagrados pelas autoridades inglesas de Hong Kong com um sistema de administração pública muito competente, eficaz, honesto e honrado, mundialmente conhecido, ora Beijing também acreditava nisso e os cidadãos locais sentiam-se orgulhosos por ele;
- Os que trabalham no sistema da administração pública são vaidosos, gozam das vantajosas condições de trabalho e de vida, superiores às de outras pessoas, sendo mesmo altivos e considerando-se onnipotentes;
- Na realidade, na época da administração inglesa, o governo inglês de Hong Kong, directamente controlado por Londres, não passava de uma máquina de administração que executava políticas administrativas, composta por um Governador que concentrava em si grandes poderes e por alguns altos funcionários fiéis; no entanto, após o regresso à China, o 1.º Governo da RAEHK encabeçado por Tung Chee Wah não conseguiu man-

ter uma direcção política e uma administração idênticas, de modo que o sistema de funcionários públicos dirigido por Anson Chan não pôde funcionar em harmonia com o Chefe do Executivo e a governação da RAEHK ficou numa situação difícil — faltava uma figura autoritária;

- Ao mesmo tempo, após o regresso à China, ocorreu uma grande tempestade financeira na Ásia, uma grave crise, como consequência da “economia de espuma” formada na década de oitenta, principalmente por causa da especulação imobiliária e da bolsa de valores muito “quente” na altura; a economia entrou numa decadência sem precedentes, ouvindo-se queixas por toda a parte, o que inevitavelmente prejudicou o prestígio de Tung Chee Wah e criou um grande impacto contra o contingente de funcionários públicos, que foram considerados mesmo impotentes, condenados por terem um ingresso não equivalente ao seu empenho, chegando mesmo a ser alvo de troça e de calúnia e a sofrerem redução de vencimento e a serem mandados frequentar cursos de reciclagem⁵.
- Perante esta situação, o desempenho do 1.º Governo de Tung Chee Wah (Julho de 1997 a Junho de 2002), que não apresentou nenhum ponto que merecesse elogios, chegou assim a ser alvo de fortes críticas. A política da construção de 85 000 apartamentos, que formulou no seu primeiro relatório da acção governativa (Outubro de 1997) e os mais de dez “centros”, que planeou no segundo relatório da acção governativa (Outubro de 1998) acabaram sem resultado algum, a tal ponto que as políticas da economia informática e intelectual e do portal digital também falharam... Tudo isto demonstra que o regime de decisão estratégica das políticas públicas encontrou muitos desafios.
- Nada de estranho pois, ao ver Tung Chee Wah adoptar, no seu segundo mandato, uma série de medidas para proceder à reci-

⁵ Professor convidado da Faculdade de Economia da Universidade de Hong Kong, que goza de vantajosas condições como elite, preconiza, no entanto, que o vencimento dos quadros públicos de Hong Kong é muito alto e que é necessário reduzi-lo em grande percentagem para manter a competitividade de Hong Kong e que essa redução poderia atingir os 40 a 50%, «Ta Kung Pou», edição da ciência e tecnologia, 26 de Setembro de 2002, p. A17.

clagem dos funcionários públicos de Hong Kong e do sistema de administração pública, assumindo um tipo novo de formação colectiva com certa forma e significado.

A partir de alguns fenómenos sociais, a “decisão estratégica pública-política pública-administração pública” de Hong Kong tem vindo a alterar-se ao nível da teoria-prática-comportamento.

Em primeiro lugar, o novo membro do Conselho Executivo e o Presidente da Aliança Democrática pela Melhoria de Hong Kong (Democratic Alliance for Betterment of Hong Kong), Tsang Yok-sing, convocou recentemente uma reunião cimeira sobre o emprego, em que estiveram presentes Deputados da Assembleia Popular Nacional que são residentes de Hong Kong (como Lau Pui King, Chan Wing Kee), especialistas e letrados (como Chan Men Hung), representantes do sindicato (como Cheng Yiu-tong), administradores de empresas cujas acções estão cotadas na bolsa (como Lui Che Woo), Deputados da Assembleia Legislativa (como Choy So-yuk) e cidadãos comuns, num total de cerca de 300 pessoas. O que chamou maior atenção foi o facto de directores de três serviços públicos, nomeadamente Henry Tang Ying-yen (Director do Commerce, Industry and Technology Bureau), Stephen Ip Shu-kwan (Directora do Economic Development and Labour Bureau) e Sarah Liao Sau-tung (Director do Environment, Transport and Works Bureau), darem respeitosamente respostas rápidas na reunião às diversas propostas e sugestões formuladas e expressarem que o Governo iria efectuar estudos detalhados para analisar a viabilidade das propostas apresentadas. Durante a governação inglesa, os quadros públicos não precisavam de participar neste tipo de “reuniões populares”, sobretudo quando se tratava de reuniões em que os chamados “esquerdistas” e “patriotas” eram predominantes ⁶.

Em segundo lugar, no fim de Agosto passado, o Grupo de Promoção da Eficácia do Gabinete do “Secretário-Chefe para a Administração” (Chief Secretary for Administration) organizou um Simpósio sobre a Melhor Administração da Cidade Internacional Asiática, com a duração de quatro dias, e exigiu a presença de mais de dezoito mil funcionários públicos.

⁶ Reportagem intitulada “Reunião cimeira da Aliança Democrática pela Melhoria de Hong Kong à procura de remédios para aliviar o desemprego”, o «Ta Kung Pou», 18 de Agosto de 2002, p. A1.

Esta iniciativa, sem precedentes na história da governação de Hong Kong, visou dar uma nova orientação e uma nova motivação à “decisão estratégica pública-administração pública”, tal como testemunha a mensagem que o Secretário para a Administração, Donald Tsang Yam-kuen, deixou na cerimónia de abertura pautada pelos seguintes critérios:

- Orientar os quadros públicos de modo a conhecerem a concepção da chamada “cidade internacional asiática”, para chegarem a um entendimento comum;
- Para realizar esta meta, o Governo tem de eliminar o isolamento entre o *Bureau* e o *Department*: ambas as partes devem mudar o pensamento tradicional, estabelecendo um estreito relacionamento de cooperação entre parceiros;
- Todos os funcionários públicos têm de envidar esforços conjuntos no trabalho, reunindo a imaginação e a criatividade de cada um;
- Os funcionários públicos vão trabalhar de porta aberta, entrando na estreita cooperação com as instituições do sector privado e com as massas populares, que contribuirão para que a decisão estratégica e as políticas do Governo ganhem maior apoio da sociedade...⁷

Em terceiro lugar, no início de Setembro passado houve um simpósio sobre a competência dos dirigentes da função pública, onde participaram mil quadros pertencentes à hierarquia superior, acompanhado pelo Secretário para a Administração, Donald Tsang Yam-kuen, Secretário para as Finanças, Secretária para a Justiça, Secretário para a Segurança e por directores de outros bureaux; o Chefe do Executivo Tung Chee Wah fez um discurso relativo às políticas, onde exigiu, a partir duma posição dominante, que os funcionários fizessem as correspondentes mudanças nas formas e nos métodos de trabalho quanto à decisão estratégica, à governação e às relações públicas.

Em determinado sentido, esta exigência pode considerar-se uma reforma e abertura e um reajustamento estrutural de todo o processo em todos os seus aspectos e tem como alvo o regime de funcionários públicos, o sistema de administração, controlado por estes, e o modo da operacionalidade do sistema, desde a sua orientação-enquadramento-filoso-

⁷ Importantes discursos de Donald Tsang Yam-kuen e Antony Leung Kam-chung e de outros altos funcionários da RAEHK no Simpósio sobre a Experimentação de Novos Modelos, perante três mil quadros públicos presentes, ver «Ta Kung Pou», 27 de Agosto de 2002, p. A1.

fia, até ao modo de funcionamento sendo, de acordo com as palavras de Tung Chee Wah, composta pelas seguintes medidas:

- Avaliar de modo frequente e eficazmente a nossa circunstância e os assuntos que sobre nós exercem influência (nos trabalhos do Governo);
- Avaliar de forma prática os nossos defeitos e os nossos pontos fortes;
- É necessário procurar encontrar para Hong Kong uma nova coordenada e uma nova concepção que correspondam às vantagens que possuímos;
- Estudar políticas que possam fortificar as vantagens de Hong Kong, ajudem a superar os seus pontos fracos e contribuam a longo prazo, para uma nova coordenada;
- Criar confiança, estabelecer um governo forte, com políticas explícitas;
- Obter o apoio de toda a sociedade, caso contrário, o sucesso não será alcançado;
- Consultar toda a sociedade;
- Fazer com que a sociedade acredite na capacidade do Governo para atingir determinadas metas;
- Explicar ao público qual a origem das dificuldades e como o Governo vai enfrentá-las;
- Explicar como a transformação vai afectar cada um de nós;
- Ter consciência que, na aplicação de políticas de longo prazo, só algumas metas poderão ser atingidas, embora o público deseje ver resultados imediatos;
- Explicitar as políticas de aplicação gradual, pois, um passo, embora pequeno, pode conduzir-nos pouco a pouco ao lugar a que esperamos chegar...⁸

Em quarto lugar, em Outubro de 2002, Tung Chee Wah presidiu à 4.^a edição da chamada “brain-storming”. Segundo se diz, nos funcionários de hierarquia superior do Governo da RAEHK, estaria em curso um intenso debate sobre a orientação, o rumo e o plano de governação nos

⁸ As “Doze medidas para enfrentar a mudança” de Tung Chee Wah, ver «Ta Kung Pou», 5 de Setembro de 2002, p. A1.

futuros cinco anos. As soluções daí resultantes poderiam cobrir os diversos domínios da política, definir um claro processo de governação, tomar concretas medidas políticas para orientação da governação e elaborar um projecto do planeamento de futuro⁹.

DESAFIO QUE SE ENFRENTA NA REFORMA DA DECISÃO ESTRATÉGICA PÚBLICA-GOVERNAÇÃO PÚBLICA DA RAEHK

Do acima exposto, podemos ver que, no enquadramento de “um país dois sistemas”, estão a introduzir-se algumas importantes reformas à autoridade dos funcionários públicos e à “decisão estratégica pública-política pública-governação pública”, ao nível do seu funcionamento:

Em primeiro lugar, em vez da teoria-política-prática da “activa não-interferência”, implantada durante a governação inglesa de Hong Kong, está-se a introduzir o modo de funcionamento político de governo poderoso, caracterizado pela activa acção governativa.

Foi formulado o plano de desenvolvimento municipal-regional, macroscópico e de longo prazo; tanto quanto à teoria da “melhor cidade internacional asiática”, como ao planeamento do futuro e ao plano quinquenal de desenvolvimento, há comentadores que indicaram que o Governo da RAEHK acabou por abandonar a tradição do “pequeno governo” inglês, caracterizado pela “governação por não acção governativa”. Na realidade, as autoridades inglesas de Hong Kong aplicaram uma típica governação pela elite, sendo os assuntos de grande importância, evidentemente, todos decididos pelos funcionários de hierarquia superior ingleses; não era, no entanto, um governo fraco sem plano a longo prazo e global¹⁰.

Em segundo lugar, durante a época da governação inglesa, as importantes decisões e a governação pública encontravam-se, evidentemente, controladas à distância pelos altos funcionários de Londres, que, consi-

⁹ Não foi encontrada reportagem detalhada sobre a “brain-storming” presidida por Tung Chee Wah, ver «Ta Kung Pou», 29 de Setembro de 2002, p. A9; O «Diário do Povo» (edição para o ultramar), 7 de Outubro de 2002, p. 2.

¹⁰ Quanto ao ponto de vista de que a política “activa não-interferência” não é uma política de governação por “não acção governativa”, existem muitos comentários e análises, nomeadamente os do Prof. Chan Ho Kun, redactor chefe da publicação semanal «Economic Reporter», que afirma que “Só quando a não-interferência

derando as realidades de Hong Kong, as relações bilaterais entre a Inglaterra e a China e a situação internacional (sobretudo as relações sino-inglesas), procediam a partir das considerações políticas ao rigoroso “tratamento a nível superior” das importantes decisões do governo inglês de Hong Kong, que eram depois submetidas à “operação a nível médio” *in loco* por parte do Governador e dos seus conselheiros políticos.

Os ingleses, que moravam longe em Londres ou em Hong Kong, “entrevistos”, depois de tomarem uma importante decisão política e elaborarem um plano político (a nível superior), passavam a discutí-los no Conselho Executivo, dirigido pelo Governador, onde eram elaboradas medidas políticas viáveis ao funcionamento (a nível médio), que eram as partes dianteiras (a nível superior e médio) do processo de “decisão estratégica pública-política pública”; quanto à acção governativa de grande importância, recorriam em geral ao livro verde ou ao livro branco para consultar os cidadãos, o que era apenas um processo formal; depois a questão era levada à Assembleia Legislativa para ser debatida, que a aprovava, dando o orçamento; quanto à administração pública constituída pelos funcionários públicos, era para proceder à “operação a nível inferior”. Todo este processo, de cima para baixo, do nível superior ao médio e ao inferior, era efectuado rapidamente. Daí podermos dizer que o governo inglês de Hong Kong foi um governo poderoso, que funcionava de forma ligeira e podia proceder a acções de grande importância.

O 1.º Governo de Tung Chee Wah não teve uma direcção política “a nível superior” nem o apoio da Secretária-Chefe Anson Chan, que era do “nível médio”. Às políticas assim entradas na administração pública operada pelos funcionários públicos, faltava, inevitavelmente, uma motivação que as pudesse promover continuamente. A partir de Julho de 2002, um “Cabinet” constituído pelo “Secretário para a Administração, Secretário para as Finanças, Secretária para a Justiça e pelos directores dos onze “bureaus” procede primeiro à discussão e à coordenação interdepartamental e apresenta propostas ao Conselho Executivo para apro-

prejudicar e afectar a economia de Hong Kong, é que o Governo passa a interferir”, «Fórum da Economia de Hong Kong», Editora da Universidade de Xiamen, Abril de 2000, págs. 187-188. Cheng Guog Hon, professor de economia da Universidade de Ciência e Tecnologia de Hong Kong, defende que “esta política não se pode interpretar como o Governo nunca interferir, deixando a mão invisível que é o mercado a controlar tudo”, revista mensal «Strategic Business World Monthly», Hong Kong, n.º 9 de Setembro de 2002, p. 26.

var e tomar as respectivas decisões; depois, disso, passa a consultar os cidadãos sobre as políticas em questão e a passá-las à Assembleia Legislativa com o respectivo orçamento. Este processo é relativamente complicado, como falta uma autoridade de cima para baixo e de fora para dentro, pelo que há razão para duvidar de que a operação a nível superior, médio e inferior possa funcionar sem problema e com notório sucesso de governação; por outro lado, um poderoso governo precisa de ser examinado pelas suas práticas¹¹.

O governo inglês de Hong Kong, que foi um governo colonial e não directamente eleito, não precisava de considerar a política democrática. Hoje são os residentes de Hong Kong que governam Hong Kong sob “um país dois sistemas”. No entanto, devido, mas só à predominância da administração pública e ao facto de a Assembleia Legislativa não ser composta por deputados representantes da opinião pública e das organizações de interesses eleitos por sufrágio directo de entre os candidatos partidários, como ainda aos deputados partidários e os representantes de organizações de função terem uma qualidade bem diferente, os deputados à Assembleia Legislativa não podem, portanto, reflectir plenamente as opiniões dos cidadãos e das organizações de diferentes níveis e interesses, nem participar de forma eficaz no processo de decisão estratégica pública. Ao debater uma importante proposta, dividem-se naturalmente em duas frentes — os chamados “royalists” e os “democratas”, o que demonstra que os novos deputados ainda não sabem localizar-se a si próprios e cumprir os seus deveres na Assembleia sob “um país, dois sistemas”.

Desta maneira, para promover a sua administração, o Governo da RAEHK é obrigado a aproximar-se sozinho da população, fazendo esforços na comunicação com a opinião pública. No entanto, esta iniciativa

¹¹ Quanto à reportagem sobre “os três Secretários e Directores de onze bureaux”, Donald Tsang Yam-kuen diz: “Para coordenar o Conselho Executivo, as autoridades já criaram um “Cabinet” em regime de responsabilidade, que substituiu os diversos grupos de políticas subordinados ao Gabinete do Secretário-Chefe para a Administração. Este “Cabinet” tem três objectivos: 1. Estudar as propostas de política apresentadas pelos diversos bureaux de política, coordenando-os com os trabalhos dos respectivos bureaux e departamentos; 2. Avaliar o tempo da aplicação das novas políticas e a possibilidade de serem aceites pela Assembleia Legislativa e pelo público; 3. Verificar se as novas políticas estão em conformidade com a orientação da governação do Chefe do Executivo...”, ver «Ta Kung Pou», 3 de Setembro de 2002, p. A3.

limita-se apenas à participação de altos funcionários em reuniões de diferentes organizações ou à resposta às interpelações formuladas na Assembleia Legislativa, por meio de discursos formais.

Daí podemos ver que, na governação pública, o tratamento “a nível superior, médio e inferior” não funciona bem¹².

Não faltam em Hong Kong organizações profissionais, organizações representativas de diferentes interesses e organizações sociais. No entanto, estas organizações não formam uma força eficaz que contribua para promover a administração e a decisão estratégica pública através da participação e apresentação de propostas e sugestões. Muitas outras organizações são controladas por comerciantes (entre os quais não faltam membros da Conferência Política Consultiva do Povo Chinês e Deputados da Assembleia Nacional Popular); pessoas que, segundo a impressão que nos dão, gostam de exprimir a sua posição política e de participar nas actividades de relações públicas promovidas pelo Governo da RAEHK e pelo Gabinete de Ligação do Governo Popular Central na RAEHK, procurando aparecer na imprensa o maior número de vezes possível; o significado e a função que têm para o reordenamento da sociedade ficam ainda por avaliar.

Assim, após o regresso à China, os líderes de organizações industriais e comerciais de grande importância, tal como os deputados à Assembleia Legislativa, também não podem apresentar críticas e propostas próprias de uma associação comercial, dum associação de serviços, dum sindicato ou dum organização social, que sejam sistemáticas, científicas e viáveis para a reconstrução económica, a reforma política e o desenvolvimento social. Claro, os membros da Conferência Política Consultiva do Povo Chinês e os deputados da Assembleia Nacional Popular, sendo figuras políticas do nível dos assuntos estatais, muito menos podem intervir ou comentar directamente quanto ao funcionamento da RAEHK, pois são pessoas especiais, “de identificação ambígua, grandes mas inconvenientes”. São pessoas que não podem (melhor dizendo, continuam a não poder) passar do desempenho “a nível médio” de determinados papéis na comunicação-decisão-implantação de políticas¹³.

¹² Cheng Ceg Yim (professor a tempo parcial na Faculdade de Política e Administração chinesa da Universidade de Hong Kong, “O Governo de Tung Chee Wah como se fosse um montão de areia”, revista mensal «Strategic Business World Monthly», Hong Kong, n.º 9 de Setembro de 2002, p. 102 a 104.

Isto deve-se talvez ao facto de que, sob a governação colonial, os cidadãos não podiam intervir na administração nem comentá-la, de modo que não têm hoje aptidão suficiente para intervir e comentar “a nível médio e inferior” a política e a administração da cidade, necessitando ainda da respectiva cultura política. Indubitavelmente, tal está relacionado com o nível dos conhecimentos e dos pontos de vista políticos dos cidadãos de Hong Kong. Grande pena é os trabalhadores da comunicação social de Hong Kong, de qualidade relativamente baixa, gostarem, no entanto, de relacionar tudo com a política e a ideologia, não podendo assim desempenhar, após o regresso à China, um papel positivo susceptível de promover a opinião pública e a sociedade, nem ser considerados uma força saudável para a governação¹⁴.

Daí se pode ver que ainda não se formou uma nova cultura política em Hong Kong porque a sua elite governante ainda não chegou a ter um pleno desempenho precisando, portanto, de percorrer um processo de aprendizagem para poder desempenhar melhor os trabalhos que devem realizar nos seus postos, o que não deixa de ser um processo sinuoso. É por esta razão que os funcionários, os funcionários públicos, os deputados, os especialistas e os letrados e as personalidades sociais de grande importância ainda não têm um devido desempenho, através de uma boa cooperação e

¹³ As organizações e os seus dirigentes de Hong Kong não podem desempenhar um papel de NGO ou intervir e comentar a Administração, o que está confirmado pelo facto de que elas ou eles aproveitam as ocasiões do Ano Novo, Ano Novo Chinês, Dia da RAEHK, Dia Nacional e outras festas para fazer publicidade de congratulação em grande escala; há, de vez em quando, alguns peritos conhecidos da área de economia e das finanças, que publicam, através da mão, alheia comentários sobre a situação nos “jornais patrióticos” e não deixam de dar a conhecer a sua posição política, repetindo palavras dos dirigentes do Governo Central ou do Gabinete de Ligação do Governo Popular Central na RAEHK; são comentários que não reflectem plenamente as realidades que se vivem em Hong Kong nem exprimem as opiniões próprias e construtivas para a Administração Pública da RAEHK.

¹⁴ Na RAEHK, os chamados deputados “pró-democráticos” sempre se apresentam não cooperantes quando se trata de assuntos políticos relacionados com a RAEHK ou com o Governo Central, a razão qualquer que seja, e o seu líder há-de aproveitar a ocasião para publicar artigos em «The Asian Wall Street Journal», jornal que representa a direita norte-americana, criticando energicamente Hong Kong e a parte chinesa; e, por outro lado, os chamados “jornais patrióticos” de Hong Kong também actuam de modo contrário, “condenando” os democratas, negando todos os seus pontos de vista. A oposição existente entre ambas as partes nada contribui para introduzir uma nova cultura política em Hong Kong, sob “um país dois sistemas”, ver Zung Yin, “A espada dos democratas aponta ao regime de responsabilidade”, revista mensal «Mirrormpost», n.º 9 de Setembro de 2002, p. 14 a 15.

intercâmbio, fluentes, benéficos e construtivos, no processo da operação da decisão estratégica pública (a nível superior) da política pública (a nível médio) e da administração pública (a nível inferior) (ver o quadro 4).

Quadro 4: Estrutura do funcionamento político e da administração pública em Hong Kong antes e após o regresso à China

| Modelos antes e após o regresso | Operação a curso superior | Operação a curso médio | Operação a curso inferior |
|---|--|--|---|
| Época da governação inglesa | A decidir pelos próprios ingleses | Dominada pelo Governador e pelo Conselho Executivo | Concretamente executada pela Assembleia Legislativa e pelos funcionários públicos. |
| Governo de 1.º mandato de Tung Chee Wah | Não pode ter uma direcção política. | O Chefe do Executivo e Secretário para a Administração não entram em cooperação para promover os assuntos políticos. | Os funcionários públicos, os meios de comunicação social e as organizações não podem cooperar para promover a governação. |
| Governo de 2.º mandato de Tung Chee Wah | Estabelecer uma direcção política e elaborar plano a longo prazo | O regime de funcionários públicos e o sistema público foram reformados e abertos ao público. | Esforça-se para ganhar o apoio dos cidadãos, organizações sociais e meios de comunicação social. |

Em certo sentido, Hong Kong não é uma “sociedade cívica” tal como é designada pelos ocidentais.

A sua situação concreta e desenvolvimento desendem esforço que o Governo da RAEHK está a envidar, na primeira linha, para promover a sua reforma e a sua abertura.

Em primeiro lugar, segundo a Lei Básica e o princípio de “um país dois sistemas”, hoje são as pessoas de Hong Kong que governam Hong Kong, e o regime de funcionários públicos passou assim a ter certos poderes de decisão e assumir os respectivos deveres, podendo controlar directamente o sistema de administração pública, deixando de ser apenas trabalhadores, como nos tempos da governação inglesa, que só actuavam segundo as instruções recebida e os regulamentos. Outro desenvolvimento concreto é a introdução do regime de responsabilidade, sob o qual muitos dirigentes (directores de bureau e Secretários) são hoje personalidades públicas que assumem certa responsabilidade política.

Em segundo lugar, entre as Secretarias, Serviços e Departamentos, tomando como exemplo o “*Cabinet*” constituído pelos três Secretários e directores de onze bureaux, agora é necessário promover uma comunicação interna mais directa e estreita e implantar um intercâmbio e uma cooperação que ultrapasse os Serviços, os sectores e os regulamentos.

Em terceiro lugar, sob o regime de responsabilidade, os dirigentes e os quadros de hierarquia superior e médio têm de estar em comunicação com as personalidades sociais e com o público de uma forma mais directa, frequente e institucionada, podem sentir grande pressão da sociedade e da opinião pública, sendo inviável tomarem uma decisão e promoverem as políticas da mesma forma à porta fechada, devendo ainda assumir responsabilidade para com os problemas surgidos na implementação de políticas. Nos tempos da governação inglesa, eles eram fundamentalmente operadores “a nível médio”; hoje são figuras públicas que actuam “a nível médio-superior”. É necessário avaliar tudo isto na prática para poder dizer se esta mudança é boa ou má¹⁵.

Em quarto lugar, os quadros colocados em diferentes níveis têm de participar em diversos simpósios; os que estão em posição mais elevada têm que participar nos chamados “encontros de *brain storming*”. Antes e depois destas reuniões, ainda têm de estudar os documentos indicados.

Em quinto lugar, o Governo da RAEHK também começou a introduzir um plano a longo prazo para a economia nacional e desenvolvimento social, tradicionalmente implantado e praticado nos países socialistas (como no interior da China)¹⁶; com a definição de uma grande meta a longo prazo, é necessário ainda um determinado processo, exi-

¹⁵ Gu Xing Fei, “É necessário um determinado tempo de treino para o regime de responsabilidade de altos funcionários”, revista mensal «*Mirrorpost*», n.º 9 de Setembro de 2002, págs. 12 a 13.

¹⁶ A questão da RAEHK pode recorrer ao plano quinquenal implantado na economia nacional e desenvolvimento social da Pátria socialista, com vista a promover o desenvolvimento da RAEHK é discutida várias vezes no «Em Sete Continentes e Oceanos — Fórum dos Pensadores» organizado conjuntamente pela Sociedade XXI da Ásia-Pacífico de Hong Kong e pela revista mensal «Comentário da China» de Hong Kong. Para a mesma questão pode tomar como referência os comentários da obra citada na Nota 4, p. 43.

gindo que os funcionários públicos cumpram as tarefas conforme o que está estipulado no plano¹⁷.

Claro que há quem diga que o sistema socialista perturba o sistema capitalista; no entanto, o planeamento a longo prazo e o tratamento de processo são, ao nível da “decisão estratégica pública-administração pública”, uma questão relacionada com o funcionamento, não sendo necessário persistir para identificar se é socialista ou capitalista.

Em sexto lugar, está a introdução de uma “cultura de funcionários públicos”; devem estabelecer-se novas regras de comportamento para os funcionários públicos, que devem ter uma nova imagem e o público uma nova concepção e uma melhor compreensão para com os funcionários públicos e os serviços fornecidos por estes. Na realidade, o mais provável é que todas as pessoas, desde os deputados aos cidadãos comuns, necessitem de criar uma cultura política, assente na participação e na crítica da administração sob “um país dois sistemas”¹⁸.

Evidentemente já notámos que os esforços envidados para a reforma e abertura ao público do regime de funcionários públicos e do sistema de administração pública da RAEHK, são necessários e oportunos; no entanto, quanto ao funcionamento das três partes, a nível superior, médio e inferior, parece que o Governo não tem assumido convenientemente os trabalhos necessários para a política e a administração, pois que:

- É necessário reforçar a direcção ao nível superior (a curso superior), mas,
- Deve por certo, evitar-se que o comportamento dos funcionários públicos na administração pública a nível médio seja muito político e ideológico (deve manter-se “politicamente neutro”). Assim,
- Poderá contribuir para que os cidadãos e as organizações sociais possam dar os seus contributos a partir do curso inferior para a vida quotidiana e o funcionamento municipal, através da participação e da crítica da administração, procurando a verdade nos factos concretos.

¹⁷ É o chamado modo “Root Map Learning”, ver «Ta Kung Pou», 27 de Agosto de 2002, p. A1.

¹⁸ “Reordenar a cultura dos quadros públicos”, da autoria do deputado Lau Ping-Cheung, «Ta Kung Pou», 16 de Setembro de 2002, p. A14.

RAEM ESTÁ TAMBÉM A ENVIDAR ESFORÇOS PARA A REFORMA E ABERTURA AO PÚBLICO DO SEU REGIME DE FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS E DO SISTEMA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Em relação a Hong Kong, a RAEM debate-se com diferentes problemas ao nível do sistema e do seu funcionamento:

- Nos tempos da administração portuguesa, os seus funcionários públicos e o sistema de administração pública não eram considerados de alta qualidade; de modo que, após o regresso à China, os que foram postos em questão não podem ou não se atrevem a resistir ao processo de reforma e abertura ao público e de optimização (em Hong Kong, foi a contínua declinação económica que os obrigou a aceitar esta cruel realidade);
- Das diversas camadas sociais de Macau ao Governo Central, todos os aspectos, de cima para baixo e de fora para dentro, consideram que é necessário proceder à reforma e à renovação do sistema de administração pública de Macau; e os meios de comunicação social de Macau também desempenharam certo papel de coordenação nesta questão¹⁹;
- Evidentemente, o Chefe do Executivo da RAEM, Ho Hau Wah, conseguiu estabelecer, logo no início e a partir do topo, uma poderosa direcção (empenho “a nível superior”), de modo que a administração pública de Macau entrou hoje numa nova fase. As personalidades do exterior opinam que, em relação ao Governo de Tung Chee Wah, o de Ho Hau Wah é mais poderoso e com maior potencialidade para promover grande acção governativa.

Perante esta situação, o Governo da RAEM pôde, partindo de uma alta posição, estabelecer um Observatório da Administração Pública de Macau, que funciona “a nível médio”, sendo um órgão consultivo que integra ao mesmo tempo funcionários públicos, industriais e académicos, cuja função é recolher dados de outros países/regiões, apresentar

¹⁹ O Chefe do Executivo Ho Hau Wah fez uso da palavra numa recepção de celebração aos meios de comunicação social, o que demonstra a existência de relações de cooperação entre o Governo da RAEM e a imprensa local.

propostas e sugestões para a modernização da administração de Macau e, sobretudo, avaliar a eficácia da administração apresentando propostas no sentido de otimizar o funcionamento e a estrutura da administração²⁰.

Quanto à Assembleia Legislativa da RAEM, embora não esteja explicitamente dividida em “royalists” e em “democratas”, como aconteceu em Hong Kong, não conseguiu desempenhar, na participação e na crítica da administração pública e “a nível médio”, o seu papel político, próprio de um órgão legislativo, de apresentar propostas e sugestões, de comunicar com os cidadãos e de mobilizar a iniciativa de todos, por isso a sua “função institucional” necessita também de ser reforçada²¹.

²⁰ Segundo o Despacho do Chefe do Executivo n.º189/2002, as atribuições do Observatório da Administração Pública de Macau são: “1) Recolher informações sobre a modernização administrativa de outros países e regiões e apresentar relatórios; 2) Avaliar e analisar as matérias de modernização administrativa, nomeadamente, a optimização de funcionamento e estrutura da Administração e a elevação do seu grau de eficácia, assim como apresentar as respectivas propostas; 3) Acompanhar a execução das medidas adoptadas relativas às matérias referidas na alínea anterior; 4) Pronunciar-se sobre as propostas de alteração ao regime jurídico da Função Pública; 5) Pronunciar-se sobre a simplificação da estrutura da Administração Pública; 6) Definir o regulamento interno conforme as necessidades; 7) Pronunciar-se sobre as demais matérias cometidas pelo Presidente ou apresentar as respectivas propostas.” — «Jornal Va Kio», 3 de Setembro de 2002, p. 2 da 2.ª folha; «Diário de Macau», 20 de Setembro de 2002, p. A2 e B1; «Diário de Macau», 16 de Outubro de 2002, p. B7; «Jornal Va Kio», 16 de Outubro de 2002, p. 4 da 1.ª folha. O Observatório da Administração Pública de Macau tem hoje três grupos de trabalho sobre matérias específicas, nomeadamente o da Modernização Administrativa, o da Optimização de Funcionamento Administrativo e Serviços Prestados e o da Racionalização da Organização Administrativa. O Grupo da Modernização Administrativa está encarregado de recolher informações do exterior relativas à matéria e estudar problemas existentes no sistema, formulando a orientação para o desenvolvimento da administração pública; o da Optimização do Funcionamento Administrativo e Serviços Prestados é responsável pela simplificação de procedimentos administrativos e pela elevação da eficácia da administração pública e da qualidade dos serviços prestados, para além de rever a eficácia da Carta de Qualidade, do reconhecimento da qualidade de gestão ISO, do mecanismo de reclamação, da *Loja do Cidadão* e do governo electrónico, entre outras medidas; o Grupo da Racionalização da Organização Administrativa visa resolver problemas como a hipertrofia dos serviços e da estrutura, a sobreposição de funções, a afectação de recursos humanos e a insuficiência da regulamentação, tendo decidido à partida que o estudo a efectuar envolverá, como orientação básica, a unificação dos princípios para o estabelecimento e afectação de órgãos e o controle de pessoal, estrutura e volume total de orçamentos.

²¹ A 1.ª Legislatura da Assembleia Legislativa não parece boa para os cidadãos de Macau, que opinam que foi insuficiente a coordenação entre as autoridades administrativas e a Assembleia Legislativa; o empenho dos deputados e participação bem

Deste modo, a aplicação duma acção governativa de grande importância recorre necessariamente à consulta junto dos cidadãos e do Conselho Consultivo, introduzindo assim outro sistema a operar “a nível médio”. Por exemplo:

O Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais, que substituiu os antigos órgãos municipais, introduziu, um regime de Conselho Consultivo, um Conselho de Fiscalização e um Conselho de Administração; destes, o Conselho Consultivo é o principal, reunindo duas vezes por mês.

Em comparação com Hong Kong, a resolução da questão de Macau reside na reforma fundamental do regime de funcionários, do sistema de governação e dos respectivos regulamentos e regras; a criação do Conselho Consultivo deve ser uma medida a tomar a seguir. A este respeito, há quem indique de forma perspicaz:

“A estrutura do actual sistema de administração pública está hipertrofiada, o problema da sobreposição de funções continua a existir amplamente, as funções de diversos departamentos estão sobrepostas umas às outras, desintegradas e fracturadas, e, sobretudo quanto aos assuntos que necessitam de ser tratados interdepartamentalmente, falta uma devida coordenação entre os diversos departamentos, o que conduziu à baixa eficácia da administração; o problema da desarticulação apresenta-se mais destacado, pois tratar um assunto por diversos serviços administrativos pode facilmente dar oportunidade a escapar de assumir a responsabilidade, sendo assim difícil proceder à fiscalização e à sua responsabilização, de modo que falta iniciativa nos diversos departamentos e a velocidade da governação é lenta...

Para promover a interacção entre o Governo e a população, os serviços governamentais devem estabelecer primeiro estreitas relações de cooperação entre si e eliminar a tradição de tratar assuntos sozinhos para poder assim realizar a mesma concepção de governação...

574 como a discussão sobre a administração pública não é muito profissional; a normalização da interpelação verbal poderá contribuir para promover a vigilância que a Assembleia Legislativa exerce sobre as acções governativas do Governo («Diário de Macau», 15 de Janeiro de 2002, p. A6, e 17 de Outubro de 2002), p. B3. . Quanto à qualidade das intervenções dos Deputados na 1.ª Reunião da 2.ª Legislatura, deveria, pela “função institucional” (deputado Jorge Manuel Fão), responder com maior força ao “pedido da sociedade no sentido de rever e revogar más leis” (Deputado Ng Kuok Cheong) («Jornal Va Kio», 17 de outubro de 2002), p. 4 da 2.ª folha.

Antes de redefinir as atribuições e competências dos diversos departamentos, o Governo deve primeiro começar pela simplificação dos procedimentos de administração: quando a lei permitir, simplifique o processo de administração, articule as atribuições dos diversos departamentos, reforce o mecanismo de cooperação interdepartamental e estenda o modo da “Loja do Cidadão” para outras áreas de administração. Por exemplo, os diversos departamentos emissores de licença podem enviar os seus representantes para formar um grupo especializado, que vai fazer inspeção conjunta, para evitar que diversos serviços usem diferentes normas na interpretação e aplicação de leis, reduzindo eficazmente o procedimento administrativo e o tempo necessário, elevando a eficácia, aliviando a influência que a sociedade e a economia poderão sofrer durante o período de transição da reforma...”²⁴

Neste caso, através da questão da criação da zona industrial fronteira tipo fechada, pode dizer-se que, quanto à decisão estratégica pública de Macau, existem problemas na concepção e funcionamento do sistema de operação “a nível superior, médio e inferior”.

É que, para fazer face ao choque que a eliminação do regime de quotas de têxteis e vestuários, prevista para o ano de 2005, poderá causar eventualmente na economia e sociedade de Macau, o Governo da RAEM planeou estabelecer um parque industrial tipo fechado em zonas fronteiriças, onde as indústrias tradicionais — indústrias de sol poente — possam aproveitar, em grande quantidade, mão-de-obra barata do interior do continente, para que as poucas indústrias manufactureiras de Macau, em que predominam os têxteis, possam ter um desenvolvimento contínuo. No entanto, como converter esta concepção política formada “a curso superior” numa política pública “a curso médio” e obter o acordo e o apoio (a curso inferior) dos empresários e trabalhadores e dos cidadãos em geral, passou a ser um problema de discussão pública.

Do comentário acima apresentado, podemos ver que o mecanismo de elaboração da política do Governo para a criação do bairro de processamento e o tratamento do seu processo necessitam evidentemente de se aperfeiçoar...

— Em primeiro lugar, o Governo ainda não conseguiu apresentar um relatório de estudos sobre a reestruturação industrial, nem

²⁴ «Diário de Macau», 7 de Outubro de 2002, p. B6.

um plano de desenvolvimento para a nova economia, que seja sistemático, completo, científico e expectatório, de modo que o significado estratégico da criação do parque industrial fronteiriço não foi posto em devido destaque, ou seja, os esforços que o Chefe do Executivo e os respectivos Serviços deviam fazer “a nível superior” estão longe de estar concluídos;

- Foi por esta razão que o Governo não pôde propagar, “a nível inferior” e de forma plena e sistemática, a sua concepção para o desenvolvimento junto das personalidades dos diversos círculos sociais e dos cidadãos em geral. O parque industrial fronteiriço é um dos importantes projectos do Governo no século XXI para proceder ao ajustamento da política industrial e da estrutura industrial, ou seja, embora o desenvolvimento económico de Macau siga a orientação de que “a nova estrutura industrial é encabeçada pelos sectores do jogo e do turismo, assentes no sector de serviços em coordenação com outros”, o Governo considera que, para além de prosseguir esta principal orientação, é necessário fazer esforços para manter e desenvolver as indústrias manufactureiras. Das dolorosas experiências vividas em Hong Kong, podemos concluir que, sem indústrias manufactureiras uma região não pode resolver o seu problema de emprego. Portanto, a criação do parque industrial fronteiriço não vem rivalizar completamente com os têxteis, mas estabelecer um modelo de equilíbrio e de desenvolvimento da economia a longo prazo...
- Por outro lado, o Governo também não conseguiu, “ao nível médio”, apresentar um plano inicial de desenvolvimento para debater na Assembleia Legislativa, a fim de obter o consenso comum junto da elite governante; também não chegou a efectuar diálogo, através do mecanismo de consulta inter-industrial, a fim de procurar a compreensão dos círculos de empresários e trabalhadores. É um diálogo que, através duma discussão renhida sobre a elaboração da política por parte das personalidades dos diversos círculos, pode conduzir ao consenso comum, à formação da política em questão e à obtenção da compreensão da população (sobretudo dos operários das indústrias manufactureiras que, nas palavras de Tam Pak Yuen, são “ge-

ralmente de idade relativamente alta e de nível cultural e grau académico relativamente baixo” (sendo estes os esforços a fazer “a nível inferior”)²⁵.

QUESTÃO DO MODELO DE GOVERNAÇÃO EM HONG KONG E EM MACAU SOB “UM PAÍS, DOIS SISTEMAS”

A carta com que o Secretário para a Economia e Finanças Tam Pak Yuen respondeu ao deputado Ng Kuok Cheong parece uma exposição dos próprios pontos de vista sem fazer caso dos pontos de vista alheios, o que demonstra que a elite governante de Macau ainda necessita de efectuar uma constante comunicação quanto à decisão estratégica pública-administração pública. O último parágrafo da carta do Secretário pode considerar-se como um exemplo que explica como o Governo da RAEM, em que predomina a Administração Pública, procede à reforma e abertura ao público do sistema de administração pública sob “um país dois sistemas”

“A criação do parque industrial tem de tomar por premissa o seu contributo para o global desenvolvimento económico a longo prazo do Território, sobretudo para atrair novos investidores, criar novos postos de trabalho, promover o desenvolvimento dos respectivos sectores e do fornecimento de materiais, serviços financeiros, transportes, contabilidade e comércio externo; o Governo da RAEM assentará neste princípio para proceder a um estudo prudente, ouvindo plenamente as opiniões nos diversos aspectos e equilibrar os interesses das diversas partes, tomando em consideração a eficácia dos recursos investidos, com vista a fazer um plano que seja mais favorável para Macau. Alguns trabalhos do estudo inicial e a consulta sobre o plano de cooperação serão iniciados formalmente, em breve e sucessivamente, para poder realizar a meta acima mencionada o mais cedo possível.”

Aqui podemos recorrer aos “futuros modelos de governo” formulados pelo estudioso norte-americano B. Guy Peters para explorar novos modelos que sejam adequados à reforma da administração e da Admi-

²⁵ Tam Pak Yuen e Ng Kuok Cheong falam sobre a questão do parque industrial, apresentando os seus próprios pontos de vista; na realidade, não existe divergência fundamental entre as duas personalidades, «Jornal Va Kio», 16 de Setembro de 2002, p. 3 da 1.ª folha.

nistração Pública de Macau (Usa-se aqui a edição chinesa da tradução de Wu Aiming e Xia Hongtu)²⁶.

O estudioso norte-americano formulou quatro modelos que a elite política e os funcionários públicos poderão usar no governo (*Governance*):

1. Modelo de mercado (*market model*): Um mecanismo de repartição de recursos sociais orientado pelo princípio de mercado, para enfrentar o impacto causado pela insensibilidade do tradicional regime burocrático (p. 25 a 26); procede-se assim a uma reforma da eficácia do sistema de administração pública que costuma “fabricar carroça à porta fechada” (p. 27 a 28). Este modelo toma os órgãos administrativos por serviços públicos (educação, ambiente, higiene, correios, transportes...). Este fornecedor de mercadoria tem como consumidores os cidadãos, provocando assim uma concorrência entre os diferentes departamentos e grupos (p. 29 a 30). A par dos serviços públicos, há ainda o sector particular que fornece semelhantes produtos de serviço (p. 35). Os funcionários públicos naturalmente têm de recorrer à sua aptidão para angariar os seus próprios interesses específicos e exigir que os cidadãos aceitem os regulamentos, regras e as medidas de administração controladas por eles assim como algum privilégio que tenham; os cidadãos, como consumidores, procuram, por sua vez, obter certa forma e significado de compensação de “bom produto a preço barato”, tendo considerado a qualidade para satisfação

²⁶ B.Guy Peters, «The Future of Governing: Four Emerging Models», University Press of Kansas, 2000, edição chinesa e tradução de Wu Aiming e Xie Hongtu, Editora da Universidade do Povo Chinês, Beijing, 2001. O seguinte parágrafo pode resumir a ideia central da obra citada: “O estudo que o presente trabalho pretende fazer a estes quatro modelos reside em que eles são considerados como diferentes métodos para organizar todos os Serviços Públicos, enquanto outro método de estudo relativo aos mesmos quatro modelos presta maior atenção a um determinado trabalho do governo e à sua organização de maneira diferente, assim como à melhor coordenação entre os serviços administrativos. Por exemplo, o modelo de mercado é mais conveniente e viável para os serviços que podem ser “mercantilizados”, mas muito inconveniente para muitos serviços de carácter social. Outro exemplo é o modelo de participação, que melhor se adapta ao planeamento urbanístico e à questão do ambiente, não poder ser adoptado para o plano judiciário; o modelo flexível é bem sucedido para alguns problemas complicados, como os de medicamentos, e para os problemas temporários, como a assistência às vítimas de uma calamidade. Embora a Administração Pública tenha pretendido estabelecer uma complexa teoria de mudança de poder, a eficácia não é notória, de modo que devemos ainda considerar o modo de determinar a pena e aplicar...” (p. 156)

das suas necessidades, ou seja, a administração pública tem de prestar serviços que valham e promover a tempo e eficazmente os interesses públicos (p. 45 a 46).

No modelo de mercado, por exemplo, o Governo da RAEM poderá tomar o parque industrial como um produto de serviço em curso de *design* e apresentá-lo aos cidadãos que eventualmente necessitarão dele; os seus consumidores, para além dos empresários e trabalhadores de Macau, incluem ainda os empresários e trabalhadores do exterior e até de países estrangeiros. Quanto maior for o “desejo de consumo” destes consumidores, mais optimista será a expectativa do lançamento e venda do produto em questão. Só com vendedores e compradores interessados é que poderá realizar-se uma acção governativa junto do público (p. 54).

Quanto à RAEHK, o Governo de Tung Chee Wah tem de tomar a iniciativa imediata de explicar aos cidadãos as reformas que o seu governo, de altos custos e “em regime de responsabilidade”, está a implantar estas reformas sendo medidas indispensáveis na reconstrução da economia de mercado de Hong Kong e promovem o emprego dos cidadãos (vendendo mão-de-obra) e o consumo (comprando mercadorias).

2. Administração de participação (*participatory management*): Um mecanismo que pretende ser mais político, mais democrático e mais colectivo. Em qualquer processo de administração pública, o governo tem de permitir a participação dos cidadãos, de baixo para cima. Caso contrário, o governo dificilmente poderá legitimar as suas decisões estratégicas e a sua acção governativa (p. 59). Evidentemente este modelo está a insinuar que o regime democrático representativo é imperfeito na transmissão das aspirações do público quanto às políticas (p. 68); o que exige que o governo, ao elaborar políticas, tenha de tomar iniciativa própria em obter e aceitar as opiniões directamente junto das organizações sociais e indivíduos, para depois poder tomar as decisões que correspondam às necessidades da população (p. 70).

Então, no nosso modelo de participação, o que poderá fazer o Secretário Tam Pak Yuen? Simplesmente, terá de tomar uma atitude mais activa e aberta para com os problemas e as opiniões apresentadas pelas associações comerciais, sindicatos e Assem-

bleia Legislativa; e o Governo de Tung Chee Wah, para além de promover o sistema da função pública a funcionar com maior iniciativa e de forma mais positiva na decisão estratégica e na acção governativa, dirigir-se-á aos cidadãos, com os quais manterá um diálogo aberto para ganhar apoios para a sua governação.

3. Governação flexível (*flexible government*): Um modelo que exige que o governo e os seus órgãos sejam capazes de reajustar as políticas e as estruturas ao longo do tempo, conforme a mudança do ambiente interno e externo e das necessidades da população, em vez de recorrer a modos fixos (condições e instituições) para enfrentar o novo desafio (p. 87). Muitas pessoas opinam que uma estrutura de governo inalterada durante longo tempo, constitui obstáculo à eficaz governação (p. 91).

Quanto à implantação desta estratégia, os dois governos da RAEHK e da RAEM têm ambos necessidade de proceder à reforma da actual estrutura: extinguir, juntar e transformar alguns serviços, constitui um requisito prévio para a decisão oportuna e para a reconstrução económica.

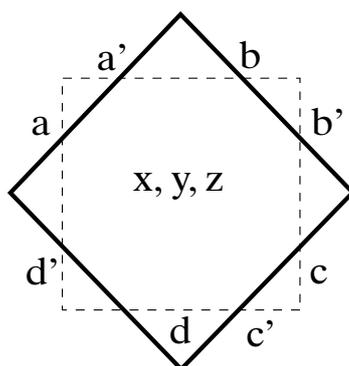
4. Governo desregulador (*deregulating government*): Exige rever, diminuir ou revogar algumas leis, regulamentos e regras evidentemente erradas, para os órgãos do governo poderem proceder aos actuais trabalhos dum forma mais eficaz (p. 108); a chamada “liberalização” poderá elevar a eficácia do governo e a sua criatividade, podendo recorrer a todos os meios disponíveis para promover a administração pública (p. 120).

O Deputado Ng Kuok Cheong indicou que, quer antes, quer após o regresso à China, os cidadãos de Macau sempre apresentaram pedidos para rever muitas leis de Macau ou para produzir novas leis, a fim de que o regime jurídico legado dos tempos da governação portuguesa possa adaptar-se às novas mudanças, satisfazendo sobretudo as necessidades resultantes do novo desenvolvimento. O tema da revisão de leis deve ser portanto uma das prioridades (que é o empenho “a nível superior”) para o Governo da RAEM, quer hoje em dia, quer futuro próximo. Deste modo, o Governo deve tomar uma atitude mais aberta quanto aos trabalhos de revisão de leis. Deve apresentar oportunamente documentos para consulta, sobretudo quando se trata de projectos de lei estreita-

mente relacionados com os interesses do público, convidando os cidadãos a participar e a discutir (esforços “a nível inferior”). Por exemplo, como proceder à revisão do Código Comercial adaptando-o ao desenvolvimento de Macau? As autoridades devem efectuar uma discussão aberta com os cidadãos ou consultar pelo menos as opiniões do sector comercial (trabalhos “ao nível médio”).

Quanto à RAEHK, cujo regime jurídico poderá ser considerado por muitas pessoas perfeito, a dimensão da função pública é muito grande, precisando de um orçamento elevado para o seu normal funcionamento. Urge assim simplificar e comprimir os seus procedimentos.

Neste caso, podemos aproveitar a estrutura apresentada no quadro 2 (#, Y, a, b, c, d), recorrendo a um losango para explorar os modos como a administração pública da RAEHK ou da RAEM poderá ser usada sob “um país dois sistemas” (ver o quadro 5).



Legenda:

1. O losango representa a estrutura indispensável para a reforma do sistema da administração pública e para a reestruturação das formas do seu funcionamento [Z];
2. Z apresenta quatro características: a' — factor do mercado, b' — factor da participação, c' — factor da flexibilidade, d' - desregulador;
3. [Y: a, b, c, d] deve combinar-se com [Z: a, b, c, d], ou seja, a reforma e a abertura ao público da gestão dos assuntos públicos exige a comunicação com os cidadãos, a fim de conhecer as suas necessidades [a - a']; deve promover os cidadãos e as suas organizações a terem maior grau de participação democrática [b - b']; assim o governo poderá acompanhar, ao longo do tempo, a elaboração das políticas públicas que satisfaçam as necessidades [c - c']; as políticas optimizadas exigem, por sua vez, que os respectivos regulamentos, regras e o regime de funcionários públicos, simplificados, possam pô-las em boa execução.

Como as duas Leis Básicas, de Hong Kong e de Macau, tomam ambas a administração pública como corpo principal da sua estrutura política, devemos, portanto, dar maior atenção aos seguintes aspectos:

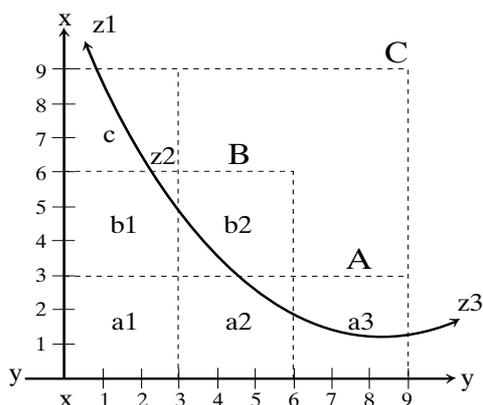
Primeiro, o Chefe do Executivo da RAE e o seu Conselho Executivo encontram-se indubitavelmente na posição dominante de todo o processo quanto ao funcionamento e gestão dos assuntos públicos “a nível superior, médio e inferior”; mas, a sua principal superioridade é exercer, de cima para baixo e partindo do curso superior, influência sobre o curso médio e inferior.

Segundo, a Assembleia Legislativa prevista nas duas Leis Básicas não são parlamentos do sistema político tripartido da política democrática ocidental, mas sim outro tipo de mecanismo legislativo, teórico e prático. Por exemplo, na Assembleia Legislativa da RAEHK não há um partido no poder nem partidos da oposição. A Assembleia Legislativa, desta natureza, não passa de uma instituição consultiva do Chefe do Executivo, encontra-se na realidade “ao nível médio” quanto ao processo da administração pública, desempenhando, “a nível superior e inferior”, certo papel de comunicação e influência sobre a decisão estratégica.

Terceiro, perante esta situação, os Governos da RAEHK e da RAEM têm de, no processo da “decisão estratégica pública-política pública-administração pública”, tomar a iniciativa de absorver as opiniões da sua Assembleia Legislativa, das organizações sociais, dos grupos representativos de diferentes interesses e dos cidadãos em geral, a fim de poder tomar uma correcta decisão estratégica. A responsabilidade da comunicação com a opinião pública e da cooperação e intercâmbio incide principalmente sobre o Chefe do Executivo e nos sistemas de funcionários públicos e de administração pública directamente controlados por ele.

Quarto, como na Região Administrativa Especial não existe uma política democrática e uma política partidária do tipo ocidental, necessita-se, portanto, duma diferente cultura política; a elite governante e os activistas sociais da Região Administrativa Especial, assim como os cidadãos em geral, têm de ter consciência disso quanto mais cedo possível e fazer os esforços necessários para formar uma política democrática diferente e própria (ver o quadro 6).

Quadro 6: Sistema de “decisão estratégica-administração pública” da RAE, em que predomina a administração



Legenda:

1. X [x1 – x9] é o grau da participação política; Y [y1 – y9] é a participação administrativa; Z [z1 – z2 – z3] é o grau da predominância da administração, a partir do nível superior sobre o nível médio e inferior.
2. A [a1, a2, a3] é a operação “a nível inferior”; B [b1, b2] é a operação “a nível médio”; C [c] é a operação “a nível superior”.
3. O Chefe do Executivo e o Conselho Executivo encontram-se “a nível superior” [c], com atribuições e competências sobre o nível médio [B: b1 – b2] e sobre o nível inferior [a: a1, a2, a3], tendo um alto grau de participação política [X: x1 – x9] e de participação administrativa [Y: y1 – y9].
4. “A nível médio” [B: b1, b2] há também um certo grau de participação política [X: x1 – x6] e de participação administrativa [Y: y1 – y6], enquanto as personalidades do nível inferior só têm uma participação política de baixo grau [X: x1 – x3].
5. A “decisão estratégica pública-administração pública”, “a nível superior, médio e inferior”, é dirigida pelo Chefe do Executivo [Z: z1 – z2 – z3].

| Estrutura | Operação a nível superior | Operação a nível médio | Operação a nível inferior |
|---|--|--|---|
| (As cifras entre parênteses representam a importância/percentagem da participação de determinada camada social na política pública, totalizando 10 pontos em cada coluna) | | | |
| Chefe do Executivo e Assembleia Legislativa | Consideração política, grande plano de desenvolvimento (5) | Explicação de políticas, comunicação com a AL, com as organizações sociais, especialistas e letrados (3) | Propaganda de políticas, conhecendo a opinião pública (2) |

| Estrutura | Operação a nível superior | Operação a nível médio | Operação a nível inferior |
|---|--|--|--|
| (As cifras entre parênteses representam a importância/percentagem da participação de determinada camada social na política pública, o total de cada coluna sendo 10 pontos) | | | |
| Assembleia Legislativa | Reflectir a opinião pública, apresentando propostas para as políticas (3); Debate sobre as políticas e a elaboração dos orçamentos (5) | Comunicação com as organizações sociais, funcionários públicos, especialistas e letrados | Conhecendo a opinião pública e a vida do povo, divulgação e revisão de políticas (2) |
| Sistema de funcionários públicos | Propostas para as políticas e propostas de solução (3) | Comunicação com a AL e as associações sociais, elaboração de medidas políticas e a execução de políticas (5) | Explicação, divulgação e revisão de políticas (2) |
| Organizações sociais | Propostas para as políticas e a apresentação da opinião pública (2) | Elaboração da orientação para o desenvolvimento da respectiva organização, obtendo o apoio da AL (5) | Propaganda das políticas, conhecendo a opinião pública (3) |
| Meios de comunicação social | Comunicação com a opinião pública e a apresentação de propostas para as políticas (3) | Reflectir a situação que se vive, conhecer a tendência do desenvolvimento e explicar as políticas (4) | Conhecer a opinião pública e explicar as políticas (3) |
| Especialistas, letrados/profissionais | Comentário sobre as políticas e apresentação de propostas para o desenvolvimento (2) | Investigação e estudo, e prestação de serviços profissionais (5) | Trabalho de “campo”, conhecendo a situação actual e explicando as políticas (3) |
| Cidadãos comuns | Reflectem as realidades, apresentam pedidos, exercem pressão política (3) | Aproximam-se dos Deputados e associam-se (3) | Obedecem às leis e aceitam as políticas (4) |

CONCLUSÃO: O SISTEMA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOB “UM PAÍS DOIS SISTEMAS” ENCONTRA-SE AINDA NUMA FASE INICIAL DE EXPLORAÇÃO

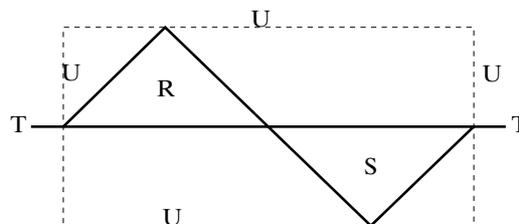
O quadro agora referido pode ser lido de duas formas diferentes:

- Da esquerda para a direita, para conhecer individualmente os papéis e as posições que as diferentes figuras, como o Chefe do Executivo, a Assembleia Legislativa, os funcionários públicos, têm na “decisão estratégica pública-administração pública”; os

trabalhos “a nível superior” são principalmente da responsabilidade do Chefe do Executivo e das personalidades que o rodeiam, enquanto os do “nível médio” são executados pela Assembleia Legislativa, pelos funcionários públicos, pelas organizações sociais, pelos especialistas e letrados e pelos meios de comunicação social.

- De cima para baixo, para conhecer o funcionamento do sistema “a nível superior, médio e inferior”. A operação “a nível superior” incide no Chefe do Executivo, no entanto, as personalidades de diferentes camadas (como deputados à Assembleia Legislativa, funcionários públicos, especialistas e letrados, meios de comunicação social e até cidadãos comuns) podem ter certo acesso à participação política. E quanto ao “nível médio”, os principais operadores são funcionários públicos, deputados à Assembleia Legislativa e especialistas e letrados tendo certo grau de participação. E “a nível inferior” é o âmbito dos cidadãos comuns, em que participam também personalidades do nível superior e médio (ver o quadro 7).

Quadro 7: Grau da participação política e da participação administrativa “a nível superior, médio e inferior”



Legenda:

- R = operação “a nível superior”;
- S = operação “a nível médio”;
- T = operação “a nível inferior”;
- U = âmbito de “um país dois sistemas”;

A partir dos resultados da investigação inicial, estudo, análise e discussão, podem resumir-se alguns problemas que merecem maior atenção, relativos à estrutura e à eficácia.

Primeiro, sob o regime de predominância da administração, não será que conferimos muitas tarefas políticas (como o grande plano para o desenvolvimento, a gestão social e a comunicação com a opinião pública) ao Chefe do Executivo, ao Conselho Executivo e aos quadros públicos de alto nível? Uma tal concentração de poderes numa só parte constitui um factor positivo para a “decisão estratégica pública-administração pública”, ou uma carga que o sistema não aguenta, conduzindo ao problema do cansaço da estrutura?

Segundo, uma tal estrutura de repartição de poderes e de responsabilidades pode levar o sistema da Região Administrativa Especial (sobretudo o Chefe do Executivo e os funcionários públicos) a converter-se pela sobrecarga num “governo grande” aparentemente onipotente, que é na realidade um governo fraco e que não pode realizar a esperança que o público nele deposita devido ao problema da eficácia?

Terceiro, nos termos do Capítulo IV da Lei Básica, a RAEHK ou a RAEM, sob o sistema dominado pela Administração controlada pelo Chefe do Executivo, pode haver diferentes modos de empenho, funcionamento e operação? Ou seja, o Chefe do Executivo, o Conselho Executivo, a Assembleia Legislativa, o sistema de funcionários públicos, os meios de comunicação social, os especialistas e letrados, as organizações sociais e até os cidadãos em geral não necessitam de diferente teoria-prática-política, quanto ao seu poder-direito-deveres na área de “decisão estratégica pública-administração pública” para proceder a uma nova distribuição e divisão de trabalhos no que respeita à operação “a nível superior, médio e inferior”? Uma tal prática contribuirá para explorar novo modelo para a política democrática, a cultura política e a administração pública?

Como todos vimos, entrados na época da globalização caracterizada pela tecnologia informática, por uma economia intelectual e pela popularização da internet, a teoria e a prática do Estado, do Governo e da administração pública estão a registar uma mudança revolucionária. Mesmo no interior da China, o Partido Comunista Chinês apresentou a teoria das “três representações” para assinalar o seu XVI Congresso Nacional, o que demonstra que a essência da “decisão estratégica pública-administração pública” está a progredir ao longo do tempo, procurando a melhor teoria-prática-política-modelo, com vista a fornecer os necessários serviços públicos que possam contribuir para que o povo e as massas populares melhor procedam à exploração do “sistema das cinco teo-

rias” e as suas associações planeiem o desenvolvimento estratégico. Sob “um país dois sistemas”, a RAEHK ou a RAEM não podem copiar a teoria das “três representações”, no entanto, a sua administração pública não deixa de enfrentar o problema de como reestruturar a economia, libertando a força da produção, e de prestar melhores serviços públicos aos cidadãos bem como o problema de construir uma avançada cultura, própria, que seja adaptável ao princípio de “um país, dois sistemas”.

Para todas estas tarefas e esforços pedidos à direcção do Governo da Região Administrativa Especial (R), é indispensável, no entanto, a participação das massas populares das camadas média e inferior e das suas organizações (T). (R) não tem necessidade nem possibilidade de substituir (T) para exercer o seu próprio direito e responsabilidade. Entretanto, o intercâmbio e cooperação entre (R) e (S), entre o superior e o inferior e entre o interior e o exterior, constitui exactamente uma condição indispensável para a população, no processo da participação política e na prática democrática (T), explorar o “sistema das cinco teorias” e realizar o seu plano do desenvolvimento estratégico.

Esta prática ao nível dos assuntos públicos é essencial para o desenvolvimento dos direitos humanos fundamentais e da democracia do povo da sociedade moderna, imerso numa política que é também moderna, assim como para o seu próprio e digno desenvolvimento.

Daí se pode ver como o sistema da administração pública sob “um país dois sistemas” deve tomar como ponto de partida as realidades de Hong Kong e Macau e absorver as avançadas experiências do interior da China e dos países estrangeiros para poder ter um desenvolvimento contínuo que sempre acompanhe a época que se vive. No entanto, é ainda um terreno virgem a cultivar.