

Análise do desenvolvimento das políticas sociais da RAEM

*Kou Peng Kuan**

Introdução

O desenvolvimento das políticas sociais e da transmissão de serviços está na realidade intimamente ligado aos aspectos positivos e negativos dos problemas sociais. Os aspectos negativos dos problemas sociais dizem respeito à forma como se resolve a questão da pobreza e os problemas dela derivados, enquanto que os aspectos positivos dizem respeito à forma como se acelera o desenvolvimento social. Ambos os aspectos se complementam e são consequências um do outro. Do ponto de vista positivo, as mudanças nos objectivos do desenvolvimento social e no conceito do bem-estar estão estreitamente ligadas, sendo fundamental conhecer de forma profunda a pobreza e os outros problemas sociais de aspecto negativo. Do ponto de vista histórico, o conceito de bem-estar que inicialmente representava o grau de riqueza material evoluiu para a qualidade de vida multidimensional que abrange, não só o conteúdo económico do bem-estar e as condições de vida objectivas, mas também os elementos não económicos como a saúde, o relacionamento social, a qualidade do meio ambiental que podem afectar as condições de vida das pessoas bem como o factor subjectivo que afecta o modo como as pessoas sentem e avaliam as condições de vida. Correspondentemente, os objectivos do desenvolvimento social também sofreram transformações, passando da taxa de crescimento económico para a harmonização social, e mais tarde para o desenvolvimento sustentável multidimensional, englobando as dimensões naturais, sociais, políticas, económicas e individuais¹. As políticas sociais traduzidas em acções filantrópicas e a garantia de serviços de bem-estar e protecção social alargaram também a preocupação para o reforço das capacidades de subsistência e a acumulação de activos que visem a erradicação da pobreza e da exclusão social e a promoção do desenvol-

* Doutorando na Faculdade de Administração Pública da Universidade do Povo.

¹ Zhou Changcheng, Prosperidade Global : *Qualidade de Vida e Medição – Indicadores da Qualidade de Vida sob Uma Visão Internacional*, Social Sciences Academic Press, 2003, p. 24.

vimento dos direitos humanos ou, até mesmo, a protecção dos recursos naturais para a sobrevivência da população².

Após o estabelecimento da RAEM, as políticas sociais desenvolveram-se numa trajectória semelhante. Ao incentivar o rápido desenvolvimento económico, o desenvolvimento da indústria do jogo suscitou uma série de problemas sociais, tais como um grande fosso entre ricos e pobres e outros problemas relacionados com o jogo e a problemática dos jovens e da habitação. Atendendo a estes problemas sociais, o Governo da RAEM traçou os objectivos estratégicos tendentes ao desenvolvimento sustentável, à elevação da qualidade de vida dos cidadãos, à construção de uma sociedade harmoniosa e ao desenvolvimento da democracia baseada em negociações e efectuou avaliação da qualidade de vida para orientar o desenvolvimento das várias políticas sociais, no sentido de formular gradualmente as políticas sociais de desenvolvimento. Especialmente durante o seu segundo mandato, o Governo da RAEM implementou uma série de medidas tendentes à reforma das políticas sociais: a atribuição de primeira prioridade à extensão da escolaridade gratuita ao ensino pré-escolar e de segunda prioridade à extensão ao ensino secundário complementar, o lançamento do Plano de Apoio Comunitário ao Emprego, a prestação de maior atenção à integração dos serviços destinados à família e ao jovem, o estabelecimento de critérios de assistência social, o aumento da oferta de habitações económicas, a apresentação de documentos de consulta sobre o sistema de segurança social a vários níveis e a promoção da orientação para o desenvolvimento de empresas sociais. Um dos resultados alcançados com estas medidas de reforma é a descida do valor do coeficiente de Gini que reflecte o fosso entre ricos e pobres, do mais elevado de 0,45 para o de 0,37. Assim, o profundo conhecimento sobre os modelos e teorias que justificam a implementação das respectivas políticas contribuirá para o Governo ter uma visão mais prospectiva quanto à reforma das políticas sociais, um melhor planeamento das suas políticas e a correspondente interacção social.

I. Constituição das políticas sociais de desenvolvimento

As políticas sociais de desenvolvimento consistem no enquadramento da governação sociopolítico como consta em “Terceira Via” de

² Anthony Hall e James O. Midgley, *Social Policy for Development*, Social Sciences Academic Press, 2006, p. 12.

Giddens, na capacitações de *Sen* e na ideologia de desenvolvimento social de *Midgley*, em que se dá relevância à redefinição da responsabilidade dos diversos sujeitos activos das políticas sociais através do diálogo, à elevação das capacidades das pessoas através do esforço conjunto e à compatibilização, ao nível de regimes, entre o desenvolvimentos social e o desenvolvimento económico³. A partir do seu segundo mandato, o Governo da RAEM concebeu, um conjunto de políticas sociais de desenvolvimento no âmbito da educação, família, emprego e protecção social conjugando os objectivos do desenvolvimento sustentável com as várias solicitações sociais, tendo como base o produtivismo existente e recorrendo à *capability approach*.

O enquadramento da governação sociopolítico “Terceira Via” defendido por *Giddens* visa o estabelecimento de políticas de vida e a recuperação da solidariedade social, permitindo que num mundo aberto e globalizado seja elevada a qualidade de vida, despertado o sentido de responsabilidade individual e social para com terceiros e preservadas ou renovadas de forma *selectiva as tradições*⁴. A ideia de *Capability approach* de *Sen* e *Nussbaum* combina os importantes valores de liberdade e justiça com o desenvolvimento, dando realce ao investimento das capacidades das pessoas e à participação na sociedade e nas políticas e proporcionando a *Giddens* orientações de pensamento e enquadramento para a avaliação da qualidade de vida. Tratando-se de um neo-institucionalismo, a ideologia do desenvolvimento social de *Midgley* combina, a nível prático, a “Terceira Via” defendida por *Giddens* e Capacitação de *Sen*, incorporando a elevação do bem-estar do homem no processo de desenvolvimento económico através de regimes, interligando o desenvolvimento económico e o desenvolvimento social, prestando atenção às comunidades, à sociedade e até ao progresso social e à estrutura social inseridos num âmbito mais amplo e dando importância ao reestabelecimento da responsabilidade dos diversos sujeitos activos e ao papel dos regimes ou instituições no desenvolvimento social e na constante consolidação das capacidades das

³ Xu Daoyin, *Desenvolvimento Social e Políticas sociais de desenvolvimento*, n.º 3 do *Journal* of Shenzhen University, 2006, p. 39-40.

⁴ Shang Qingfei e Song Shuqin, *Do Estado do Bem-Estar Activo para o Estado de Investimento Social – Estudo Preliminar do Conceito do Estado-Providência de Giddens*, vol. 28 do *Journal* of Huaiyin Teachers College, 2006, p. 30-31. Antony Giddens, *The Third Way, The Renewal Social Democracy*, Peking University Press, 2003, p. 121.

pessoas⁵. A Ideologia de desenvolvimento social opõe-se ao bem-estar institucionalizado que separa as políticas económicas e sociais e defende a predominância das políticas económicas sobre as políticas sociais. A ideologia do desenvolvimento social defende que a garantia do bem-estar social não se justifica apenas pelo altruísmo e pelos direitos, mas considera muito importante a concretização dos objectivos do desenvolvimento, pelo que é indispensável a combinação das políticas económicas e sociais, uma vez que o desenvolvimento sustentável do Estado só se concretiza quando são combinados os componentes de consumo e de produção do bem-estar social, valorizando-se o capital humano através de investimento social, prestando-se auxílio aos utilizadores do bem-estar físico na participação em actividades económicas com carácter produtivo⁶.

É por vezes muito difícil, quer em termos de objectivos, quer ao nível operacional, a separação entre políticas económicas e políticas sociais. Do ponto de vista dos objectivos de desenvolvimento, não é possível a separação entre a eliminação da pobreza entendida como objectivo social e o crescimento das receitas entendido como objectivo económico. No plano prático, existe ligação interna entre as políticas sociais e políticas económicas. Por exemplo, as despesas com serviços públicos pertencem à área das políticas sociais e à das políticas económicas. A protecção social e a política familiar pertencem à área das políticas sociais, mas a protecção social e as questões relacionados com o rendimento familiar implicam despesas públicas e orçamento global e, portanto, pertencem à área das políticas económicas. A política do mercado laboral, os regimes jurídicos relativos ao salário mínimo e à protecção no acesso ao emprego e as questões relacionadas com a fiscalização por parte do Governo, implicam simultaneamente a área das políticas sociais e a área das políticas económicas. As políticas sociais de desenvolvimento integram os objectivos de crescimento económico, de desenvolvimento social e de elevação da qualidade de vida da população numa macro-estrutura de desenvolvimento e combinam a redistribuição e vários meios económicos tradicionais como o investimento do capital humano, a política laboral (ex.: política de salá-

⁵ Midgley, J. (2003), *Assets in the Context of Welfare Theory: A Developmentalist Interpretation*, Working Paper No. 03-10, Center for Social Development of Washington University, pp. 8-10.

⁶ Deng Guangliang e Liu Zhouhong, *Ideologia de Desenvolvimento Social, vide Políticas Sociais de Dois Estritos e Três Regiões – Teoria e Prática* editado por Wang Zhuoqi, Deng Guang liang e Wei Yanbin, Chinese university of Hong Kong, 2007, p. 133-137.

rio mínimo), política de fomento de emprego (ex.: política de crédito de pequenos montantes e política de finanças públicas ou até política fiscal), por forma a modificar este simples mecanismo de redistribuição. Basta mudar a mentalidade sobre as políticas sociais, projectar essa mudança e os objectivos individuais na área da dimensão intermédia predomina por regimes e na macro-estrutura onde predomina a estrutura social, bem como recorrer a certos diálogos e negociações, para haver lugar à integração com as políticas económicas⁷.

Na área individual, o objectivo da política social de prestar serviço que vise o bem-estar individual deve converter-se no objectivo de concretizar a igualdade de oportunidades através do aumento das capacidades individuais e da diminuição da injustiça e da discriminação. Deve igualmente elevar-se a capacidade de participação individual através do aumento do grau de participação dos grupos especiais. Na área da dimensão intermédia, o objectivo da política social de promover a justiça entre grupos deve ser incluído na construção institucional. Na área da macro-estrutura, deve ser aperfeiçoado o mecanismo de integração e de coordenação entre os grupos de interesses e promovida a participação, o diálogo e a resolução de conflitos por parte dos sujeitos activos das políticas sociais e políticas económicas. O diálogo é muito importante, “podendo transformar-se num meio para melhorar a compreensão comum e a auto-compreensão. A compreensão dos outros pode contribuir para uma compreensão mais profunda da própria pessoa e da sua cultura e, consequentemente, para uma compreensão mútua mais profunda”. O diálogo pode contribuir para a redefinição do papel político, económico e social dum Estado, dos direitos e deveres dos cidadãos, dos regimes ou da cooperação entre as diferentes instituições e o estabelecimento do relacionamento e confiança entre o Estado e os cidadãos, permitindo a resolução dos problemas em que não há harmonia entre o Governo, a sociedade e o mercado no Estado do Bem-Estar e dos problemas de violência no âmbito dos assuntos do homem⁸.

⁷ Zhang Xiulan e Xu Yuebin, *Políticas Sociais de Desenvolvimento e Sua Inspiração*, vide Estudo sobre as Políticas Sociais Contemporâneas II – Coleção do 2.º Fórum Internacional Sobre Políticas Sociais editado por Yang Tuan e ZhangXiulan, *China Labour and Social Security Publishing House*, 2007, p. 150-151; Malcolm Payne, *Modern Social Work Theory*, *East China University of Science and Technology Press*, 2005, p. 221-222.

⁸ Peng Huamin e Song Xiangxiu, *Modelo do Bem-Estar Social Inserido no Enquadramento Social: Teoria e Reflexões sobre as Políticas*, vol. 26 de Sociedade, 2006, p. 144; Anthony

II. As mudanças dos objectivos do desenvolvimento social e a avaliação global da qualidade de vida na RAEM

Com a elevação da consciência política da RAEM relativamente ao conceito de pobreza, o Governo, já no início do seu segundo mandato, altura em que foi apresentado o balanço do primeiro mandato sobre os problemas sociais e a tendência de desenvolvimento no âmbito da acção social, salientou que “o desenvolvimento da economia tem como principal objectivo elevar gradualmente a qualidade de vida da população”. Os objectivos de desenvolvimento social da RAEM sofreram enormes alterações, passando do crescimento económico para a elevação da qualidade de vida global dos residentes e, mais tarde, para os objectivos estratégicos de desenvolvimento social integrados, incluindo o desenvolvimento sustentável, a harmonização social e o desenvolvimento da democracia baseada em negociações. Para compatibilizar os objectivos referidos com o objectivo de elevação da qualidade de vida global dos residentes, foi iniciada a avaliação da qualidade de vida constituída por indicadores subjectivos e objectivos, individuais e sociais.

No intuito de prestar apoio ao Governo na concepção das políticas e medidas, bem como na elevação da qualidade de vida global dos residentes da RAEM, o Governo criou em 2005 o Centro de Estudos para a Qualidade de Vida, ao qual compete recolher, analisar e sistematizar um conjunto de dados representativos da qualidade de vida dos residentes da RAEM, bem como propor acções e medidas programadas tendentes a compatibilizar o crescimento económico com os objectivos da elevação da qualidade de vida e do desenvolvimento sustentável⁹. Posteriormente, ponderando a dinâmica da qualidade de vida global que reflecte as condições de vida humana em sociedade e a interacção e a mútua influência com as condições económicas, sociais e ambientais subjacentes ao processo de desenvolvimento sustentável, o Governo da RAEM reestruturou, em 2006, o Centro de Estudos para a Qualidade de Vida alterando o mesmo para Centro de Estudos Estratégicos para o Desenvolvimento Sustentável que visa apoiar o Governo na definição de estratégias e de políticas públicas de desenvolvimento sustentável que contribuam para assegurar a compatibilização entre os objectivos económicos, sociais e

Giddens, *Beyond Left and Right - The Future of Radical Politics*, Social Sciences Academic Press, 2003, p.14-18.

⁹ Despacho do Chefe do Executivo n.º 30/2005, de 25 de Fevereiro de 2005.

ambientais, bem como uma progressiva melhoria da qualidade de vida dos residentes da RAEM. O âmbito de trabalho do Centro também foi alargado, passando da elevação da qualidade de vida para a colaboração com os governos regionais da Região Alargada do Delta do Rio das Pérolas na elaboração de estudos sobre as questões económicas, sociais, culturais e ambientais e de ordenamento de infraestruturas que justificam uma cooperação regional¹⁰. A criação e reestruturação do Centro marcaram as mudanças nos objectivos sociais do Governo da RAEM.

Na realidade, os objectivos de desenvolvimento social e os componentes da qualidade de vida de um Estado ou região têm estreita ligação com o tipo de problemas sociais enfrentados e o entendimento do público quanto ao bem-estar. Isto também acontece em Macau. Não obstante as diferentes formas de que se revestem, os problemas sociais enfrentados por Macau são efectivamente a pobreza e os problemas dela decorrentes, podendo ter a ver com a evolução do conceito de pobreza. A evolução do bem-estar e dos componentes da qualidade de vida está estreitamente ligada ao conceito de pobreza. Se a pobreza é a carência objectiva individual enquanto falta de rendimento ou de vida espiritual, então o bem-estar ou a qualidade de vida é traduzido em grau de riqueza material e em grau de satisfação relativamente à vida. Se a pobreza é uma crítica social no tocante à desigualdade de rendimentos entre diferentes pessoas, à acessibilidade aos recursos e ao sentimento de incapacidade e privação, então a avaliação do bem-estar ou da qualidade de vida desenvolve-se na vertente da avaliação global objectiva e subjectiva, ou seja, da avaliação da qualidade de vida baseada no conteúdo de recursos e capacidades gerais, de bem-estar subjectivo¹¹ e de bem-estar psicológico¹². Hoje em dia, a

¹⁰ Despacho do Chefe do Executivo n.º 128/2006, de 4 de Maio de 2006.

¹¹ *Diener* considera que o bem-estar subjectivo é dividido em três níveis e quatro áreas, sendo o nível mais elevado o bem-estar subjectivo global que reflecte a avaliação global da vida das pessoas. O nível secundário abrange o afecto positivo, o afecto negativo, o grau de satisfação quanto à vida em geral (avaliação global de vida) e o grau de satisfação quanto às áreas concretas de vida (satisfação quanto às áreas concretas). Miao Yuanjiang e Gong Jifeng, *Ultrapassar o Bem-Estar Subjectivo*, n.º 5 do vol. 36 do Journal of Inner Mongolia Normal University, 2007, p. 6.

¹² *Ryff* considera que o bem-estar é objectivo, tratando-se de auto-aperfeiçoamento, auto-realização, auto-sucesso e realização perfeita das potencialidades da própria pessoa que não se alteram da força de vontade da própria pessoa e dando relevância à realização das potencialidades das pessoas. O modelo ideal do bem-estar psicológico significa o bom estado de funcionalidade mental e a realização perfeita das potencialidades das pessoas.

pobreza consubstancia-se na exclusão social¹³ causada por redes de sociabilidade e incluem-se nos componentes da qualidade de vida, na harmonização social, no desenvolvimento sustentável e no bem-estar social¹⁴.

A definição do conceito da qualidade de vida global da RAEM toma como referência o conteúdo da qualidade de vida da União Europeia, dando importância quer às condições de vida objectivas, quer à qualidade social e ao bem-estar subjectivo, às expectativas e às convicções

Em 1989, *Ryff* propôs um modelo do bem-estar psicológico que integra seis dimensões: (1) Auto-aceitação, significando uma atitude positiva do indivíduo em relação a si próprio e ao seu passado e um reconhecimento e aceitação das suas características positivas e negativas; (2) Autonomia, implicando a auto-determinação e a independência, capacidades para encarar as pressões sociais que se possam exercer sobre o modo de pensar e agir e para tomar decisões de acordo com o que se acredita ser melhor, de acordo com os seus próprios padrões; (3) Objectivos na vida, significando ter metas a atingir e um sentido de direcção, perceber que há sentido na sua vida presente e passada e ter crenças que dão sentido à vida; (4) Crescimento pessoal, significando ter sentido de desenvolvimento e crescimento pessoal contínuo e de progresso de si próprio e do seu comportamento normalmente registados pelas mudanças no seu conhecimento e eficácia, abertura a novas experiências e reconhecimento do seu potencial de auto-realização; (5) Relações positivas, significando manter com os outros uma relação calorosa, satisfatória e verdadeira, preocupar-se com o bem-estar dos outros, ter fortes relações afectivas e sentido de intimidade e ser capaz de manter relações pessoais de dar e receber; (6) Domínio sobre o ambiente, significando ter competência para o manejar, controlar as actividades externas complexas, usufruir das oportunidades que surgem ao redor e ter habilidades para escolher ou criar contextos adequados às suas necessidades e valores. Miao Yuanjiang e Gong Jifeng, *Ultrapassar o Bem-Estar Subjectivo*, n.º 5 do vol. 36 do Journal of Inner Mongolia Normal University, 2007, p. 8.

¹³ Sun Daiyao e Guo Yongzhong, Relatório do Estudo sobre a Situação de Vida das Pessoas Economicamente Carenciadas de Macau e os Respectivos Apoios, Instituto de Acção Social, 2006, p. 4.

¹⁴ O bem-estar social tem origem no pensamento da unificação dos indivíduos e da sociedade defendido pela teoria sociológica, dando mais importância ao contributo e bem estar das pessoas numa sociedade. Keyes propõe a decomposição do bem-estar social em 5 dimensões: (1) Integração Social, significando a crença de pertencer a um determinado grupo e partilhar o interesse comum com outros membros; (2) Contribuição Social, significando o sentimento de contribuir para a sociedade, de ser membro importante da sociedade e de conseguir criar valores para o mundo, (3) Coerência Social, significando estar interessado em tudo o que se verifica no mundo e considerar que a sociedade é compreensível e previsível, (4) Aceitação Social, significando tratar bem e aceitar as outras pessoas, (5) Realização Social, significando ter confiança no desenvolvimento social e nas potencialidades sociais. Miao Yuanjiang e Gong Jifeng, *Ultrapassar o Bem-Estar Subjectivo*, n.º 5 do vol. 36 do Journal of Inner Mongolia Normal University, 2007, p. 9.

individuais da população¹⁵. No plano subjectivo, recorre-se à medição do sentimento e orientação das pessoas quanto à experiência da vida, ou seja, aos vários aspectos da vida dos residentes de Macau que abrangem o relacionamento com os filhos, cônjuge, pais, irmãos e irmãs, amigos e colegas, a vida familiar, as relações parentesco, o estado de saúde física e mental, os tempos livres, o meio familiar, a situação de emprego, as condições financeiras da família, a satisfação quanto ao nível de educação e o sentimento relativo de privação, no sentido de conhecer o ponto de vista subjectivo dos residentes em relação às suas condições de vida e o sentimento do público em relação à qualidade social de Macau. A qualidade social consiste na avaliação sobre a orientação do público quanto aos objectivos do desenvolvimento social, o grau de satisfação quanto às realidades sociais, o grau de gravidade dos problemas sociais e o fosso entre ricos e pobres, bem como na avaliação sobre a mobilidade social em cada fase e a tendência global de desenvolvimento social¹⁶. Além de medir o bem-estar individual e a orientação e sentimento quanto às realidades sociais, mede também o grau de participação das pessoas na sociedade, por forma a conhecer o grau da coesão social.

No plano objectivo, adopta-se o conceito do bem-estar do norte da Europa e o conceito de “capacitação” de *Sen* que defende a determinação do nível da qualidade de vida pela capacidade das pessoas em manejar recursos para controlar e gerir de forma consciente as suas condições de vida. Esses “recursos” incluem, não só os rendimentos, activos, educação, conhecimento, relacionamento social e redes sociais, mas também as circunstâncias externas da vida do indivíduo que determina o aproveitamento de recursos pela pessoa e o âmbito de actuação desta. O conceito de “capacitação” de *Sen* aproxima-se muito do tradicional bem-estar do Norte da Europa. Ambos defendem a ideia de que as pessoas conseguem

¹⁵ Yin Baoshen, Wang Jiaying e Luo Rongjian, *Qualidade Social, vide Actualidade na Sociedade de Macau – Análise da Qualidade de vida através de Estudos sobre Indicadores*, editado por Huang Shaolun, Yang Ruwan, Yin Baoshen e Zheng Hongtai, The Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies, 2007, p. 35.

¹⁶ *Sistema de Indicadores Objectivos da Qualidade de Vida em Macau, Centro de Estudos Estratégicos para o Desenvolvimento Sustentável*, 2008, p.11. Yin Baoshen, Wang Jiaying e Luo Rongjian, *Qualidade Social, vide Actualidade na Sociedade de Macau – Estudo da Qualidade de vida através de indicadores*, editado por Huang Shaolun, Yang Ruwan, Yin Baoshen e Zheng Hongtai, The Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies, 2007, p. 35.

nortear a sua vida de forma positiva e consciente, através de certos meios e conforme as suas preferências. A diferença entre os dois conceitos reside nos meios que, segundo o conceito do bem-estar do Norte da Europa, são condições para manejar os recursos ou capacidades para satisfazer as necessidades das pessoas, sendo o conceito de *Sen* mais abrangente¹⁷. Este propôs que a vida representa as possíveis combinações de “comportamentos e estados”, sendo a qualidade de vida avaliada em termos da capacitação para alcançar funcionalidades. A capacitação reflecte, em cada pessoa, as combinações alternativas de funcionalidades que esta pessoa pode conseguir, bem como um conjunto escolhido entre estas combinações. A “capacitação” é um conceito muito extensivo, representando os estados de uma pessoa, sobretudo a capacidade da pessoa em conseguir fazer ou ser várias coisas numa determinada fase da sua vida e significando várias coisas ou estados que justificam que as pessoas os prossigam. Inclui as funcionalidades mais elementares, tais como a nutrição adequada, a manutenção de boa saúde e outras mais complexas, tais como o auto-respeito e a integração social. A capacitação para deter as referidas funcionalidades dependerá de um conjunto de factores, incluindo-se as características da personalidade e de arranjos sociais que podem ser muito diferentes¹⁸. Com base nestes dois conceitos, o Governo da RAEM estabeleceu uma série de critérios de medição, nomeadamente a estrutura demográfica, o ambiente natural e adaptado, a economia, a saúde e assistência médica, a educação, a aprendizagem e o acesso a informações, o emprego, a habitação, a família, a segurança pública, a cultura e o lazer e a igualdade entre os dois sexos, por forma a acompanhar e conhecer a situação global relativamente à qualidade de vida dos cidadãos e adoptar as correspondentes medidas.

Indicadores objectivos da qualidade de vida global da RAEM

Áreas dos indicadores	Rumo de desenvolvimento
Estrutura demográfica	Resposta à sociedade no que se refere à satisfação das necessidades de recursos humanos e de capacidade competitiva com o exterior e à capacidade do ambiente natural face ao crescimento demográfico.

¹⁷ Zhou Changcheng, Prosperidade global: *Qualidade de Vida e Medição – Indicadores da Qualidade de Vida numa Visão Internacional*, Social Sciences Academic Press, 2003, p. 25; Robert Erikson, *Description of Inequality: the Swedish Approach to Welfare Research*, vide *The Quality of Life* editado por Amartya Sen e Martha Nussbaum, Social Sciences Academic Press, 2008, p. 81-83.

¹⁸ Amartya Sen, *Capability and Well-being*, vide *The Quality of Life* editado por Amartya Sen e Martha Nussbaum, Social Sciences Academic Press, 2008, p. 36-39.

Áreas dos indicadores	Rumo de desenvolvimento
Ambiente natural e adaptado	Minimização dos impactos da expansão urbanística e do desenvolvimento socioeconómico na saúde dos residentes, património e monumentos, bem como o meio ambiente natural.
Economia	Manutenção do crescimento contínuo que permite a todos os residentes partilharem os frutos do desenvolvimento.
Saúde e assistência médica	Garantia e promoção da saúde dos residentes no sentido de alcançar o objectivo de “Boa saúde de toda a população”.
Educação, aprendizagem e acesso a informações	Promoção do sistema educativo permanente, construção de uma “sociedade de aprendizagem” e desenvolvimento das potencialidades individuais através de constante aperfeiçoamento e aprendizagem, no sentido de elevar a competitividade individual e social.
Emprego	Manutenção de uma elevada e estável taxa de emprego que permite aos residentes mais oportunidades de acesso ao emprego.
Habitação	Garantia de bem-estar habitacional dos residentes e melhoria das condições habitacionais.
Família	Manutenção da estabilidade da família e aperfeiçoamento das suas funções, no sentido de prevenir e ajudar as famílias a resolverem problemas entre seus os membros.
Segurança pública	Salvaguarda da segurança de vida e bens da população e estabelecimento de eficaz mecanismo de contingência para a segurança pública.
Cultura e lazer	Disponibilização de instalações culturais e de lazer diversificadas e acessíveis aos residentes, elevação da qualidade cultural da população e ocupação dos tempos livres.
Igualdade entre os dois sexos	Promoção da igualdade entre os dois sexos e aumento da competitividade das mulheres.

III. Formulação de políticas sociais de desenvolvimento da RAEM

No início do estabelecimento do Governo da RAEM, as políticas sociais herdadas do modelo da Administração Portuguesa inclinavam-se para o modelo de “produtivismo” acelerado, consubstanciado em 1. subordinação das políticas sociais às políticas económicas; 2. baixo grau de realização dos direitos sociais; 3. impossibilidade de reduzir a estratificação social através de políticas sociais; 4. crença do Governo no sistema económico orientado pelo mercado livre; 5. manutenção da intervenção limitada por parte do Governo; 6. desempenho de papéis diferentes pelo Governo, grupos privados, mercado e família no âmbito das garantias de bem-estar¹⁹. No entanto, perante os vários problemas

¹⁹ Lai Weiliang, *Macao Social Policy Model*, Instituto Politécnico de Macau, 2003, p. 86-87; Holiday, I. (2000), *Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia*, Political Studies 48, pp. 709-711.

sociais resultantes do rápido desenvolvimento económico, alterou-se a mentalidade do Governo, sendo evidentes as alterações na ideia de governação verificadas nas Linhas de Acção Governativa apresentadas pelo Governo no seu segundo mandato - o que revela a consciência do Governo da RAEM quanto à natureza dos riscos e ao duplo carácter do bem-estar.

Em termos da natureza dos riscos, o Governo da RAEM referiu em 2004 nas Linhas da Acção Governativa que “num contexto de progresso económico, as pressões da vida sentidas pelas pessoas manifestam-se de forma e intensidade diferentes. As crises no plano individual e familiar são um alerta para que não nos contentemos em apenas remediar o mal feito. Pelo contrário, o Governo, em permanente articulação com as entidades da sociedade civil, irá estudar soluções para reforçar a componente preventiva das acções...”²⁰ “Os nossos jovens são os primeiros construtores do desenvolvimento integrado da sociedade de Macau que todos ambicionamos. Tal como consideramos os professores agentes fundamentais no processo de desenvolvimento do ensino, razão pela qual adoptámos uma série de medidas tendo estes como destinatários, também iremos promover acções de auto-valorização junto dos adultos para que estejam preparados para incutir nos jovens valores correctos, designadamente, as virtudes morais tradicionais, o espírito democrático e o gosto pela Ciência. Devemos também trabalhar para promover uma consciência ética junto dos cidadãos assente em valores de honestidade e independência. Armados com esses valores, os nossos jovens terão todas as condições para resistir às tentações de práticas nocivas, evitando pagar o preço por falhas de carácter.” Isto reflecte a consciência do Governo de que numa sociedade globalizada, são imprevisíveis os riscos gerados que as pessoas podem enfrentar. Para que cada um assuma as suas responsabilidades, o Governo deve não só adoptar as medidas adequadas, proporcionar os recursos necessários, minimizar os riscos e proteger as pessoas da influência exercida pelos riscos, educar os cidadãos numa perspectiva preventiva de modo a que consigam resolver os problemas com responsabilidade, consciência e capacidade de assunção de riscos, mas também promover o desenvolvimento das pessoas, elevar as suas capacidades de sobrevivência e de auto-

²⁰ Linhas de Acção Governativa para o Ano Financeira de 2005 do Governo da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China, Governo da RAEM, 2004, p. 16.

realização e aproveitar os aspectos positivos dos riscos para acelerar as reformas sociais²¹.

Em termos da natureza do bem estar, foi referido em 2004 e 2005, nas Linhas da Acção Governativa que “o desenvolvimento da economia tem como principal objectivo elevar, gradualmente, a qualidade de vida da população, promovendo o desenvolvimento integrado. A sustentabilidade do desenvolvimento económico exige um ambiente social de solidariedade e harmonia e com capacidade para evoluir com os tempos. Podemos, assim, concluir que a elevação da qualidade de vida da população é uma forma de concretizar o princípio “servir melhor o cidadão”, uma manifestação de atenção aos valores humanos da sociedade de Macau e também uma garantia objectiva de estabilidade e progresso social...”²² “... o desenvolvimento económico é também uma componente da construção de uma cultura humanista. ... sendo a cultura humanista também parte integrante do processo do desenvolvimento económico. Devemos introduzir valores humanos nas nossas obras de desenvolvimento económico e utilizar os meios do mercado para assegurar a viabilidade da divulgação de valores humanos. ... Só com a coesão e fusão do económico e do humano pode uma sociedade usufruir os benefícios da prosperidade material e da riqueza espiritual, elevando a qualidade de vida das pessoas. Só assim é que estaremos em condições de assegurar a concretização autêntica, credível e contínua deste superior ideal”²³. Isto reflecte a consciência do Governo quanto ao carácter negativo do consumo e ao carácter positivo da produção do bem-estar, sobretudo quanto à relevância da acumulação de capital humano no fomento do emprego e da economia. Assim, as políticas sociais devem compatibilizar-se com as políticas económicas.

Quanto à justiça das políticas sociais, o Governo da RAEM salientou que “a solidariedade social é um direito que assiste a todas as pessoas que vivem em condições de precaridade. O Governo irá dar continui-

²¹ Antony Giddens, *The Third Way, The Renewal Social Democracy*, Peking University Press, 2003, p. 107.

²² Linhas de Acção Governativa para o Ano Financeiro de 2005 do Governo da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China, Governo da RAEM, 2004, p. 10.

²³ Linhas de Acção Governativa para o Ano Financeiro de 2006 do Governo da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China, Governo da RAEM, 2005, p. 38.

dade às políticas destinadas a minorar as dificuldades de vida dos nossos cidadãos, aumentando os valores das pensões sociais e criando mais uma modalidade de pensão para idosos. O Governo irá desenvolver uma colaboração estreita com as entidades da sociedade civil para alargar os serviços de aconselhamento psicológico, de modo a que os menos favorecidos possam recuperar a confiança através da sua participação em actividades, acções de formação e competições”²⁴. “... Quero também deixar claro um ponto – não iremos jamais deixar de atender às realidades objectivas e hipotecar o futuro dos nossos cidadãos para prosseguir irresponsavelmente objectivos próprios da filosofia de Estado-Providência, porque acreditamos que esta opção irá limitar a vitalidade e o dinamismo da RAEM. No entanto, enquanto garante último dos interesses colectivos da nossa população, o Governo não deixará de responder oportunamente às solicitações legítimas dos cidadãos para uma repartição mais justa dos frutos da prosperidade...” “... a materialização da nossa intenção de realizar a justiça social, promover a solidariedade entre as pessoas e estimular os nossos cidadãos, especialmente a nossa juventude, a lutar, sem desistências, para elevar as suas qualificações e a fortalecer as capacidades competitivas de Macau”²⁵. Isto reflecte exactamente a consideração do Governo da RAEM de que a justiça das políticas sociais não é só a igualdade em termos de direitos humanos e protecção material com dignidade, mas também o estatuto de cidadãos. Assim, todos os membros da sociedade são titulares, no local onde vivem, de direitos cívicos e de poder político e têm no seu espaço público a oportunidade de participar e o dever de assumir as consequentes responsabilidades, no sentido de promover o desenvolvimento individual, elevar as capacidades para enfrentar os riscos e gozar a verdadeira liberdade²⁶. Durante este processo, a autonomia e o auto-desenvolvimento dos cidadãos passam a ser projectos prioritários de investimento social. Neste investimento, o Governo deixa de ser um simples sujeito activo com responsabilidade e a criação e distribuição das despesas relativas à previdência social deixam de ser apenas da responsabilidade do Governo, sendo concretizadas através da colaboração entre este e outras instituições. Trata-se de uma ideia de responsabilidade social que foi referida nas Linhas da Acção Governativa para 2009. Nestas Linhas

²⁴ Idem, p. 15.

²⁵ Idem, p. 38.

²⁶ Peng Huamin e Song Xiangxiu, *Modelo do Bem-Estar Social Inserido no Enquadramento Social: Teoria e Reflexões sobre as Políticas*, vol. 26 de Sociedade, 2006, p. 145-146.

foi referido que “O Governo irá disponibilizar meios suficientes para desenvolver a cooperação com as associações de fins não lucrativos, no sentido de criar “empresas sociais” de grandes dimensões. Estas empresas têm por fim o auxílio aos grupos sociais fragilizados e o controlo eficaz dos recursos humanos. O nosso objectivo é ajudar a maior parte dos cidadãos que perdeu o seu posto de trabalho, devido à crise económica, a encontrar um emprego e manter a competitividade.” No entanto, o conteúdo das empresas sociais abrange as relações de cooperação e de parceria entre Governo, organizações sem fins lucrativos e empresas de fins lucrativos.

Dos estudos e experiências respeitantes à promoção da implementação de empresas sociais em Taiwan e Hong Kong, pode concluir-se que o desenvolvimento destas empresas exige o esclarecimento das questões de identificação e reconhecimento, sem o qual não é possível evitar conflitos entre os valores económicos e os sociais. Por isso, o Governo da RAEM deve adoptar medidas para resolver essas questões²⁷. Ao nível da identificação, alguns académicos resumem o conteúdo e o desenvolvimento das empresas sociais em dois pontos. O primeiro ponto diz respeito à empresarialização das organizações sem fins lucrativos que abrange, de acordo com as duas características de empresas, a inovação social no âmbito da finalidade social e a rentabilização no âmbito da finalidade económica. Essa inovação social consiste na aplicação da forma de exploração empresarial às organizações sem fins lucrativos no sentido de reforçar as suas capacidades e resolver os problemas de qualidade e de gestão que estas possam enfrentar. Essa rentabilização implica a criação de organizações de empresas sociais tendo com base as organizações sem fins lucrativos, por forma a recorrer a projectos lucrativos para evitar a ruptura financeira e os problemas financeiros gerados pelos projectos sem fins lucrativos tradicionais. Outro ponto essencial diz respeito aos meios não rentabilizados das empresas que abrangem a responsabilidade social no âmbito da finalidade económica e a cooperativa de solidariedade social no âmbito da finalidade social, significando que, por um lado se recorre à intervenção na área não lucrativa para criar a imagem pública e a reputação empresarial da em-

²⁷ Secretariado da Assembleia Legislativa, *Actividades de Exploração de Carácter de Empresas Sociais de Taiwan*, Resumo das Informações, p.5-7; Kuan, Yu-Yuan, Andy Kao and Maris-Claude Pelchat. (2003), *Enterprising Asian NPOs: Social Entrepreneurship in Taiwan*, http://www.Npo.org.tw/NPODev/Social%20Entrepreneurship%20in%20Taiwan_Research%20Paper.pdf; pp. 25-49.

presa, no sentido de elevar o grau de conhecimento da mesma por parte da sociedade e do público em geral e, conseqüentemente, manter a sua sustentabilidade e, por outro lado, se torna possível resolver os problemas da elevada taxa de desemprego e da pobreza e exclusão social, através do estabelecimento de um sistema de auxílio mútuo sem fins lucrativos²⁸. Os valores criados pelas empresas sociais e pelas organizações sem fins lucrativos normalmente são valores sociais (incluindo ambientais) que prosseguem objectivos sociais. As empresas em geral destinam-se a criar valores económicos e prosseguir finalidades lucrativas, enquanto as empresas sociais, motivadas pela sua vocação social e finalidade económica, criam simultaneamente valores sociais e valores económicos. Na opinião de *Alter*; a concretização das “estratégias de desenvolvimento sustentável” tanto das organizações sem fins lucrativos como das empresas em geral, faz com que funcionem no modelo de “empresas sociais”, com forma intermédia e que recorram a operações comerciais para apoiar os seus projectos sociais ou no modelo de empresas “socialmente responsáveis” que alcançam objectivos económicos através da prossecução de objectivos sociais²⁹. Ao nível do reconhecimento, as políticas de promoção traçadas pelo Governo da RAEM devem, depois de esclarecido o conteúdo das empresas sociais e as relações entre Governo, sociedade e mercado, promover a discussão no seio da sociedade sobre as empresas sociais e a conciliação entre as organizações sem fins lucrativos, as empresas em geral e a sociedade, tendo em conta as necessidades e o desenvolvimento das políticas sociais globais, por forma a formular valores estratégicos aceitáveis pela sociedade de Macau e a prestar apoio através da adopção de medidas adequadas e que incentivem o desenvolvimento das organizações sem fins lucrativos e das empresas em geral.

IV. Conclusão

O desenvolvimento e a pobreza são conceitos interdependentes, tendo o rápido desenvolvimento económico da RAEM provocado muitos problemas sociais e a estagnação originado outros problemas sociais

²⁸ Zheng Shengfen, *Análise do Conceito de Empresas Sociais*, n.º 7 de Policy Research, 2007, p. 65; Chen Jingui, *Aprofundamento da Aplicação de formas de Exploração de Empresas Sociais em Organizações não Lucrativas*, n.º 19 de *New Century Thinktank Forum*, 2002, p. 43-44.

²⁹ Alter, K. (2007), *Social Enterprise Typology*, *Virtue Ventures LLC*, <http://www.virtueventures.com/typology>, pp. 13-18.

semelhantes, não obstante as diferentes formas de apresentação. Face ao sucessivo desenvolvimento do mundo, a única opção da RAEM, que faz parte integrante do mundo, é prever os problemas de forma prospectiva e adoptar o mais cedo possível medidas preventivas, em vez de reagir aos problemas de forma passiva. O segundo mandato do Governo da RAEM está a seguir este rumo, acelerando a reforma das políticas sociais e formulando gradualmente políticas sociais de desenvolvimento preliminares. A combinação das políticas sociais de desenvolvimento com a estrutura social, o desenvolvimento das capacidades das pessoas e a interacção entre os dois, possibilita ao Governo um enquadramento relativamente completo e um conjunto de medidas de contingências que permitem implementar a reforma das políticas sociais. No futuro, o Governo da RAEM pode aprofundar o conteúdo dessa reforma em função das suas características e das alterações do meio sociocultural, no sentido de melhor acelerar a reforma das políticas sociais.

