

Reflexão sobre a capacidade Global da Governança do Governo de Macau* **

Lam Soi Kong, Associação do Estudo de Administração Pública Inter-Regional de Macau

Macau tem reflectido sobre a mudança da ordem política e económica após a sua reunificação com a pátria. Sob este contexto, o problema da capacidade da governança do governo de Macau tornou-se cada vez mais evidente e atraiu a atenção de todos os sectores da comunidade. No quinto aniversário do retorno de Macau, Hu Jintao, Presidente da República Popular da China, desejou que “o governo de Macau deve centrar-se sobre as pessoas e melhorar a capacidade de governança de forma gradual.” O Chefe do Executivo, Edmund Ho, sublinhou várias vezes que “o governo de Macau deve melhorar a capacidade de governança” em função dos problemas e contrariedades da administração. Na época da eleição para o novo Chefe do Executivo, ao expirar o seu mandato, a comunidade empresarial de Macau espera que a governança do futuro da RAE possa manter-se com os tempos, e o novo Chefe do Executivo possa ter uma boa capacidade de administração. Então, porque é a capacidade de governança do governo de Macau tão importante? Quais são os seus problemas e contrariedades? Como desenvolver e melhorar a capacidade de governança do governo no futuro? Este artigo analisa a transição institucional do modo de governança de Macau.

Os autores dividiram a “Capacidade de Administração” em dois conceitos: o estrito e o amplo. A capacidade de administração em sentido estrito, refere-se à capacidade de administração do governo, que é o nível de administração e a eficiência do sistema de administração pública do governo num país ou numa região nos aspectos da definição funcional, estrutura organizacional, serviço civil, decisões públicas, fiscalização da administração, etc. É o domínio das capacidades básicas do governo antes de administrar os assuntos públicos e sociais. Um estudioso definiu a capacidade estrita da governança do governo da seguinte forma: a capacidade de liderança política de um país ou região; a capacidade do

* para melhor apreciar o contexto deste texto adoptamos a palavra «Governança» como derivado do texto «Governança»

** Este artigo foi apresentado na Conferência sobre “A Administração Pública da RAEM durante os últimos dez anos: Análise e Perspectivas”.

governo para gerir o desenvolvimento social e económico, a capacidade do governo para formular e implementar políticas públicas, quer a sociedade civil seja madura, quer não. A capacidade de governança¹ em sentido amplo significa a capacidade de governança global, ou seja, o governo tem de desenvolver outras capacidades num conjunto completo, ao mesmo tempo deve melhorar a sua própria capacidade de administração ambiental com a mudança da administração pública, como a capacidade de administração social no processo de construção social, a capacidade de cooperação regional no âmbito da integração das regiões, a capacidade de administração das crises públicas que põem em risco a sociedade, etc. Quanto à situação de Macau, o governo de Macau, também precisa de melhorar a capacidade própria da governança e desenvolver a capacidade de governança global, a fim de acompanhar os tempos após a reunificação com a pátria. O artigo sugere que a capacidade de governança global do governo de Macau na nova fase incluem principalmente a capacidade de administração do governo, a capacidade de governar a sociedade, a capacidade de ajustar a economia, a capacidade de cooperar com as outras regiões e capacidade de ser agente alternativo de políticas centrais.

I. Transição institucional do modo de administração e capacidade de administração global do Governo de Macau

Como sabemos, o ambiente macro da governança de Macau era muito diferente antes e após o seu retorno à pátria. As grandes diferenças de ambiente da administração determinaram o modo de administração diferente de Macau. Assim, a transição institucional do modo de administração propôs desafios à capacidade de administração global do governo de Macau.

1. A mudança histórica e os seus efeitos ecológicos políticos do ambiente macro da governança em Macau

Macau tinha passado por várias fases de transferência e fluxo de poderes governamentais desde o início: a fase da administração pelo governo

¹ Liu Bolong, Reflexão e sugestões sobre como melhorar a Administração Pública de Macau, o Processo do décimo Aniversário: “*Fundação do Centro de Pesquisa para Estratégias de Desenvolvimento Sustentável de Macau*”, in Centro de Pesquisa para Estratégias de Desenvolvimento Sustentável, 2007, pp. 16-19.

chinês na dinastia Ming e Qing e de autogoverno pelos portugueses que viveram em Macau, a fase de administração colonial, a fase de transição e a fase da Região Administrativa Especial². O retorno de Macau, em 20 de Dezembro de 1999, indicou a mudança histórica do ambiente macro da governança do governo de Macau de uma colónia com elevado grau de autonomia em relação à nascença da legitimidade política. Esta mudança histórica do ambiente macro da governança de Macau induziu importantes efeitos ecológicos políticos.

1) Mudança de relações inter-governamentais

Sob o contexto da política de “um país, dois sistemas”, as relações inter-governamentais do governo de Macau tinham experimentado mudanças históricas, de uma diplomacia unilateral no período das autoridades de Portugal-Macau, para as actuais relações plurais inter-governamentais³.

As primeiras são as relações verticais entre governo central e a governança local. Na *Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China* (adiante designado como *Lei Básica*), o artigo 12.º do Capítulo II especificou claramente as relações entre governo central e RAE de Macau: “A Região Administrativa Especial de Macau é uma região administrativa local da República Popular da China que goza de um alto grau de autonomia e fica directamente subordinada ao Governo Popular Central.” Esta definição de princípio jurídico formula as relações verticais entre governo central e a RAE de Macau. Isso mostra que Macau já foi uma região administrativa local sob a jurisdição directa do governo central e tem de aceitar a jurisdição unificada do governo central. Embora o governo da RAEM tenha muito mais poderes administrativos do que os governos provinciais do continente, o mais importante é também ter um governo local e governar sob a *Constituição da República Popular da China* em ambiente político macro.

Segundo, as relações horizontais entre as autoridades locais. Do ponto de vista horizontal, as relações entre as autoridades locais envolvem

² Lou Shenghua, “*Mistura, Pluralismo e Autonomia: Administrações de Macau anteriores, redescobindo a História de Macau*”, Fundação Macau, 2008, pp. 127-128.

³ Yang Aiping, “*Relações e desenvolvimento intergovernamentais plurais da capacidade do governo de Macau*”, in *Revista Administração* (Macau), Volume 3, 2009.

duas relações: uma, as relações horizontais paralelas directas com o governo; outra, as relações horizontais enviesadas com o governo local em diferentes níveis e em diferentes regiões. Existem duas formas de relações inter-governamentais após Macau se ter tornado numa região administrativa especial local do nosso país: primeiro, as relações horizontais paralelas entre Macau e as regiões provinciais do continente, como as relações entre Macau e o governo da província de Guangdong; em segundo lugar, a tendência para relações horizontais entre Macau e as cidades locais em diferentes níveis e regiões diferentes, como as relações entre Macau e Zhuhai.

Terceiro, relações cruzadas entre o governo de Macau, o governo central e os países lusófonos. O artigo 13.º da *Lei Básica* especifica, “o Governo Popular Central é responsável pelos assuntos das relações externas relativos à Região Administrativa Especial de Macau. O Ministério dos Negócios Estrangeiros da República Popular da China estabelece uma representação em Macau para tratar dos assuntos das relações externas. O Governo Popular Central autoriza a Região Administrativa Especial de Macau a tratar, por si própria e nos termos desta Lei, dos assuntos externos concernentes.” Estes artigos ilustram que o governo de Macau possui um certo grau de poder diplomático, sob a liderança unificada e delegação do governo central, como o poder de comunicação nos aspectos da cultura, economia, comércio e educação com países estrangeiros. Com base na posição especial e o papel de Macau na história da comunicação entre chineses-estrangeiros, o governo de Macau pode desenvolver automaticamente as relações com o Governo Português, países de língua portuguesa e UE, etc. Estas relações especiais inter-governamentais são proibidas pelo governos provinciais do continente, e em certa medida, até o governo central não pode desempenhar esse papel muito bem.

2) O “novo contrato de concessão de jogos” conduz à grande transformação da economia e da ordem social

Macau era uma entidade económica tipicamente micro, tradicionalmente com o desenvolvimento da economia lento, cidadãos pacíficos e as autoridades de Portugal-Macau no espírito do *laissez-faire*. No entanto, no âmbito da implementação do “Novo contrato de concessão de jogos”

em 2002, após o seu retorno, a indústria do jogo com o desenvolvimento rápido trouxe grandes impactos para o desenvolvimento da economia e da sociedade de Macau e levou à remodelação e reforma acentuada da economia e da ordem social⁴.

Primeiro, o problema existia entre o pluralismo de desenvolvimento económico e o direito de abertura do jogo. Macau tem sido uma cidade próspera por causa da indústria do jogo e a indústria do jogo é o pilar entre as 4 indústrias pilares. A indústria do jogo de Macau desenvolveu-se muito rapidamente após o seu retorno. A receita total do jogo aumentou seis vezes de 1999 a 2007, a receita do jogo aumentou oito vezes, o número de pessoas empregadas cresceu para 360 %, a proporção da indústria do jogo na economia aumentou de 25,38 % em 1999 para 65,53 % no primeiro semestre de 2008, a proporção do imposto do jogo na receita fiscal aumentou de 19,53 % em 1999 para 85,34 % no primeiro semestre de 2008⁵. No entanto, como todos nós sabemos, o desenvolvimento da indústria do jogo foi uma faca de dois gumes, se deixá-lo a desenvolver ilimitadamente, conduziria a consequências ruins. Portanto, como resolver os problemas da grande indústria do jogo e o pluralismo do desenvolvimento económico apropriado será o desafio a longo prazo enfrentado pelo governo de Macau.

Em segundo lugar temos o problema do rápido desenvolvimento da externalidade negativa da indústria do jogo e o controlo de custos sociais. Em comparação com outras regiões do jogo, Macau compartilha grande custo social gerado pelo jogo com as regiões vizinhas como destino de turismo de jogo. Mas mesmo assim, o custo social gerado pelo jogo não pode ser compartilhado completamente pelas regiões vizinhas além de Macau. Na verdade, todas as externalidades negativas da indústria do jogo em Macau existem de alguma forma, como os problemas do crime organizado, as drogas, a prostituição, lavagem de dinheiro e empréstimos usurários, etc. Portanto, a forma de aliviar a “externalidade negativa” da indústria do jogo, a forma de controlo social de custos gerada pelo rápido crescimento do jogo, tem sido um problema premente e prático que tem de ser resolvido pelo governo de Macau após o seu “novo contrato de concessão de jogos”.

⁴ Lou Shenghua, “Os impactos sociais do rápido desenvolvimento dos jogos e a viragem da governação”, in *Revista Administração* (Macau), Volume 3, 2007.

⁵ Fonte: Direcção dos Serviços de Estatística e Censos do Governo da RAEM, 09-05-12.

Em terceiro lugar, a mudança da estrutura social e a institucionalização de um grupo social novo. Macau tem uma sociedade com alto grau de mobilidade após a sua reunificação. O número total de empregados de fora de Macau em 2005 foi 39.411; em 2006 foi de 64.673; em 2007, de 85.207 e em 2008, de 92.161⁶. O que indica uma velocidade espantosa de crescimento de trabalhadores de fora de Macau. Actualmente, o número de funcionários de fora de Macau é de cerca de 100.000, ocupando 1/3 ou 2/5 do total da mão-de-obra, que apresenta notável mudança da composição demográfica de Macau. Quanto aos grupos de trabalhadores de fora de Macau que vivem à margem do sistema de controlo do governo de Macau, pertenciam a grupos de marginais, o que significa que teriam grande impacto na ordem social se algo ocorresse. Assim, como fortalecer a administração e garantir serviço aos trabalhadores de fora de Macau, como projectar o sistema actual para atender às existências do grande número de trabalhadores de fora de Macau, tornou-se um problema difícil para a administração pública.

Em quarto lugar, a diferenciação das receitas e a alocação do desequilíbrio. O rápido desenvolvimento da indústria do jogo levou a um grande crescimento do PIB *per capita* de Macau e à transferência de riqueza social, mas foi realmente difícil para outras indústrias ou membros da sociedade em geral conseguir beneficiar rapidamente da prosperidade da indústria do jogo. Segundo os documentos relativos, os rendimentos dos trabalhadores na indústria do jogo são muito mais elevados que a média dos rendimentos da população empregada. Do ponto de vista da indústria, podemos considerar que os rendimentos dos trabalhadores da indústria de jogos de fortuna e azar são triplos ou quádruplos da indústria transformadora. Ou seja, apenas as pessoas que entraram nessa indústria têm salários altos; e as pessoas de outras indústrias não podem obter benefícios em tempo real. No entanto, apesar das receitas fiscais do governo terem aumentado muito por causa do crescimento do imposto aplicado à indústria do jogo, foi difícil alcançar a expectativa da sociedade referente à atribuição e aos efeitos de difusão da riqueza social arrecadada pelas finanças. Na realidade, parte dos grupos vulneráveis praticamente não partilham dos frutos do desenvolvimento da indústria do jogo, mas verdadeiramente os seus níveis de vida desceram por causa de factores como a inflação, etc.

⁶ Fonte: Direcção dos Serviços de Estatística e Censos do Governo da RAEM, 09-05-12.

2. A transição institucional do modo de administração exige capacidade de administração global do Governo de Macau

Os factos supramencionados mostram que, como Macau era apenas uma pequena entidade económica, a sua posição estratégica e administração não eram tão proeminentes e o governo Português também foi, de algum modo, preguiçoso; por isso o governo de Portugal-Macau adoptou como estratégia de administração uma forma de *laissez-faire*, no período de transição dos anos 80 e 90 do século 20. O governo de Portugal-Macau de quase nada tratou e tinha o espírito do “governo do pôr do sol”. Mas devido a este impacto fraco do governo de Portugal-Macau, Macau pôde desenvolver-se numa associação de sociedade única. A sociedade civil em Macau tinha a tradição de formar uma associação de longo prazo; as associações participaram na administração social carregando a tocha. Em consequência, Macau, no período de administração colonial, pertencia ao modo de administração de “governo fraco e sociedade forte”.

Como ocorreu mudança das relações inter-governamentais de vários níveis e importante transformação liderada pelo “novo contrato de jogos” após o retorno de Macau, Macau entrou numa sociedade de rápido desenvolvimento económico e social, no contexto de uma elevada autonomia; daí ter surgido uma série de novos problemas públicos e sociais como os relativos aos meios de subsistência das pessoas, ao desenvolvimento económico, à cooperação regional, aos assuntos centrais, à governança do governo, à concorrência e à cooperação com o governo local, etc. Obviamente, o modo antigo de governança “governo fraco e sociedade forte” não pôde resolver todos estes problemas complexos e públicos. Assim, para construir o modo de administração do estilo de Macau “governo forte e sociedade forte” tornou-se uma escolha histórica e uma exigência da época. Consequentemente, o modo de governança de “governo forte e sociedade forte” necessitou de mais capacidade de governança do governo de Macau, incluindo capacidade de boa governança, qualidades de governança global, um conjunto de capacidades de governança global para estimular o desenvolvimento económico, melhorar a vida das pessoas e o bem-estar e orientar a sociedade numa melhor direcção. Por exemplo, a ocorrência de relações entre governo central e o governo local exigiu que o Governo de Macau lidasse cuidadosamente com as relações com o governo central e cultivasse as suas habilidades para comunicar com o governo central. A ocorrência das relações cruzadas entre o gover-

no de Macau, o governo central e os países lusófonos exigiu que o governo de Macau desenvolvesse habilidades para cooperar com outras regiões. Além disso, os conflitos sociais e a subsistência das pessoas causados pelo “novo contrato do jogo” exigiu que o governo de Macau fortalecesse a construção social e melhorasse as capacidades de administração social; o desenvolvimento da desadequada estrutura industrial gerado pela grande indústria do jogo também exigiu que o governo de Macau ajustasse a estratégia de desenvolvimento económico e reforçasse a capacidade económica.

II. O *status quo* e a deficiência da capacidade de Governança global do Governo de Macau

Como mencionado anteriormente, a capacidade de governança global do governo de Macau na nova fase inclui principalmente a capacidade de governança do governo, a capacidade de administrar a sociedade, a capacidade de ajustar a economia, a capacidade de cooperar com as outras regiões e a capacidade de ser agente alternativo de políticas centrais. Esta parte vai avaliar a capacidade de governança global e analisar os seus problemas principais e deficiências.

1. A capacidade de governança do governo como um todo tem sido fraca

A capacidade de governança do governo é a principal habilidade da capacidade de administração abrangente do Governo de Macau, que se refere a uma capacidade interna do governo de Macau, como um instituto com poder público. A boa capacidade de governança do governo, ou seja, a “boa administração” em sentido geral, deve abranger a posição adequada da função de governo, uma boa estrutura de organizações governamentais, a democratização e o sentido científico das decisões governamentais, o bom funcionamento da instituição de serviço civil, a prestação de contas ou a responsabilização do governo e a construção de um governo íntegro, etc. Aferida por este padrão, a capacidade de governança do governo como um todo tem sido fraca, persistindo ainda muitos problemas.

Em primeiro lugar, as relações das funções do governo são ambíguas, que são apresentando três formas. (1) A função do governo e da socieda-

de são misturados de alguma forma. Antes do retorno à pátria, o governo Portugal-Macau tinha o estilo de “governo do pôr do sol” em forma de *laissez-faire*, que não teve o engenho e a capacidade suficiente para assumir a responsabilidade pelo fornecimento de serviço público à sociedade. Em contrapartida, alguns departamentos do governo de Macau invadiram a esfera dos assuntos sociais, com o rápido desenvolvimento económico e o grande crescimento do poder fiscal, própria das associações para prestarem alguns serviços sociais, ou melhor, oferecerem alguns serviços que não pertenciam às funções do governo, como as actividades de entretenimento de moradores ou as actividades culturais das comunidades. (2) Os direitos e as responsabilidades entre departamentos de governo são ambíguas e muitas funções são ainda repetidas. Por exemplo, o problema das “pensões ilegais” levou ao ressentimento popular, não tendo sido resolvido, pois todos os serviços relativos alegaram que não ter capacidade para o resolver. Por outro lado, o problema da repetição das funções tornou-se muito severo no âmbito da Secretaria para os Assuntos Sociais e Cultura, o Instituto do Desporto, a Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes e os Serviços de Saúde. (3) As funções do governo e as das empresas são ambíguas e de alguma forma repetidas. Embora o conluio com o sector empresarial e os problemas de exploração económica (*rent-seeking*) pelos funcionários tivesse desaparecido um pouco depois do retorno, o governo tem invadido as empresas para além do seu poder e as empresas ainda buscam a protecção do governo. O caso Ao Man Long ocorrido em 2006 foi disso um exemplo típico.

Em segundo lugar, a configuração institucional do governo não se mostra razoável. (1) O quadro macro da organização do governo ainda tem muito que se aperfeiçoar. O Governo de Macau estabeleceu 5 áreas, aquando do retorno à pátria. Mas a configuração institucional macro das 5 áreas tem provado passividade com o rápido crescimento da administração de assuntos sociais públicos; em especial a Secretaria para a Administração e Justiça com duas funções, a administração pública e os assuntos de justiça, tornou-se mais saliente com os conflitos gerados pela gestão. (2) As organizações de serviços a nível intermédio são demasiado definidas. Segundo estatísticas incompletas, há em Macau mais de 60 serviços e mais de 10 equipas de projecto equivalentes a serviços, num total de 70 ou 80. (3) Há muitos departamentos de “administração indirecta” em Macau. São criadas no governo de Macau todo o tipo de organizações pessoas colectivas de direito público, dotadas de competência administrativa e autonomia financeira. Essas organizações, como o Fundo de

Desenvolvimento de Ciência e Tecnologia, o Fundo de Desenvolvimento Industrial e de Comercialização e o Fundo de Desenvolvimento Desportivo, entre outros, participam realmente na redistribuição de dinheiros públicos, tendo conflitos com a Direcção dos Serviços de Finanças.

Em terceiro lugar, a democratização e o sentido científico das decisões públicas não têm sido suficientes. Por exemplo, a política pública tem falta de rigor e espírito científico e lógico. A capacidade de o governo formular políticas públicas tem sido contestada duramente pelo rápido crescimento económico, a rápida evolução da sociedade e os interesses diferenciados desde o retorno à pátria. No entanto, o balanço e a curta visão das políticas públicas tem sido bastante evidente porque o governo de Macau tem sido muito influenciado por populistas, por vezes até indo mesmo com eles. De facto, as decisões do governo têm sido altamente centralizadas, faltando uma correcta descentralização e autonomia. O poder de tomar decisões foi reunido em algumas chefias e alguns poucos directores. Falta no sistema de governo a participação democrática de nível médio e de funcionários públicos inferiores. Como outro exemplo que demonstra que a tomada de decisão e o mecanismo de consulta do governo se tornou uma mera formalidade, é o facto de terem sido criadas mais de 40 comissões de consultas governamentais com uma infinidade de nomes designados a nível de serviços. Mas o mecanismo de consulta pública tornou-se o modo de consulta de “política de associação”, por causa da falta de competência e profissionalismo.

Em quarto lugar, a tarefa de construir um governo íntegro tornou-se bastante pesada. Na verdade, o governo de Macau tem-se esforçado muito no aspecto de punir a corrupção e melhorar a construção de uma administração limpa e honesta, em comparação com o caos da “coexistência de grande e pequena corrupção” antes do retorno de Macau. O governo de Macau formulou regras básicas de combate à corrupção. Por exemplo, Serviços Autónomos como o Comissariado Contra a Corrupção e o Comissariado de Auditoria foram criados para orientar todos os departamentos na construção de um governo limpo e íntegro. A Lei de Declaração de Rendimentos e Interesses Patrimoniais foi elaborada e corrigida e a formulação de várias normas importantes de combate à corrupção foram reforçadas. Mas a ocorrência do caso Ao Man Long mostrou duas desvantagens claras em relação à construção de um governo íntegro e honesto: os problemas de normas em excesso e em escassez. A primeira significa que algumas normas neste sistema têm conflitos com outras, por isso, embora o sistema de direito básico respeitador das medidas anti-

-corrupção tenha sido estabelecido, novas normas entraram em processo de elaboração ou correcção, sendo algumas delas inúteis, perdendo mesmo os seus efeitos. Este último aspecto refere-se a algumas regras fundamentais não existirem no sistema legal anti-corrupção. Por exemplo, um projecto importante de normas, como era a supervisão anterior feita pelo Tribunal de Contas, no período do governo de Macau-Portugal, não foi transposto para os respectivos organismos do actual governo de Macau. Assim, as funções de supervisão das decisões das finanças e das obras públicas da administração não foram realizadas de forma eficaz.

Em quinto lugar, devem ser reformulados os organismos dos serviços públicos. O governo enveredou por uma árdua política de localização dos serviços da Administração Pública e obteve resultados em relação à formulação de normas relativas á formação, avaliação e fundos de reserva da Função Pública. No entanto, em alguns problemas, houve ressentimento social, como no sistema de recrutamento central, gestão unificada do funcionalismo público, sistema de fluxo entre departamentos e substituição de funcionários, os quais ainda carecem de mais reformas para deles se esperar um verdadeiro progresso no futuro.

2. Necessidade urgente de reforçar a capacidade da “governance” social

A sociedade moderna, democrática e orientada para o cidadão, exige uma “governance” eficiente e capaz, mas também preocupada com a justiça social e que mantenha o reforço da capacidade de governo social. Em suma, a capacidade de governança social refere-se à capacidade do governo para atribuir dotações financeiras, habitação, educação, saúde, emprego, segurança social, etc. O PIB e as receitas financeiras e fiscais tem crescido a uma velocidade surpreendente, depois do “novo contrato de concessão dos jogos” datado de 2002. Enquanto isso, o padrão de vida dos residentes de Macau aumentou muito lentamente. Um relatório de Macau sobre investigação oficial sublinhou que 11 índices, incluindo o ambiente natural, a saúde e o tratamento médico, a família, a segurança pública, entre outros, diminuiu mais ou menos desde o retorno à pátria até 2006⁷. Estes índices mostram que o governo precisa de reforçar a

⁷ Research Center for Sustainable Development Strategies, Macao, *Objective Indicator System of the Quality of Life in Macao*, publicado por Centro de Pesquisa para Estratégias de Desenvolvimento Sustentável, Macau, 2008.

capacidade de governança social como um todo. De um ponto de vista específico, os problemas da governança social, em determinadas partes, tornaram-se muito mais salientes.

Primeiro, a repartição da riqueza social não se mostra razoável. Por exemplo, o valor estimado total da produção por preços do mesmo ano sofreu um aumento de 115,87 %, de 473 biliões de dólares em 1999 para 1.536 biliões em 2007; o valor absoluto aumentou para 352 %. O PIB *per capita* teve um aumento de 112,91 %, o máximo na Ásia, de 110.637 Yuan em 1999 para 292.165 Yuan em 2007; o valor absoluto foi aumentado em 264 %. Mas não correspondentemente, a mediana das receitas de cada mês aumentou apenas 105,93 %, de 4.920 Yuan em 1999 para 7.800 Yuan em 2007; o valor absoluto apenas aumentou em 159 %. Além disso, a mudança do coeficiente de Gini mostra também esse problema. O coeficiente de Gini de Macau foi de 0,43 em 1999; 0,45 em 2003; 0,48 (estimativa) em 2006; 0,37 em 2007/08, superior à China Continental (0,447), Singapura (0,425) e Coreia do Sul (0,316)⁸. Isso mostra que as receitas em diferentes indústrias em Macau são muito diferenciadas, algumas indústrias e pessoas ganharam muita riqueza social, o desenvolvimento económico de Macau foram expedidos com padrão de vida médio das pessoas de Macau.

Em segundo lugar, temos a falta de uma política de planeamento de habitação a longo prazo. Uma das importantes responsabilidades do governo de Macau consiste em implementar um projecto habitacional e um sistema de segurança de habitação o mais possível perfeito. Os preços e as rendas das casas subiram exponencialmente nestes anos com o rápido desenvolvimento económico de Macau, mas os rendimentos dos residentes não acompanhara o aumento dos preços e das rendas das casas. O Governo de Macau não tratou adequadamente e de forma positiva este aumento, estando manifestamente errada a política de habitação pública. Consequentemente, o sonho da melhoria da situação habitacional e a compra de casa para os recém-casados não saiu de uma quimera. Muitas famílias de médios e baixos rendimentos, enfrentaram a pressão de rendas muito altas e baixo nível de vida desde então.

⁸ Li Lve, Para construir uma sociedade de aprendizagem sem barreiras: Uma política de longo prazo para a manutenção sustentável de Macau para o Desenvolvimento, Centro de Pesquisa Estratégica para o Desenvolvimento Sustentável, *Seminário sobre Pensamento Sério para Macau* Plano para o Amanhã de Macau, Maio de 2009.

Em terceiro lugar, os trabalhadores de fora de Macau e os cidadãos de Macau tiveram sérios problemas para conseguir um emprego. Os problemas dos trabalhadores de fora de Macau e dos trabalhadores ilegais sempre influenciaram o emprego da população local, mas o volume dos trabalhadores de fora de Macau aumentou drasticamente para cerca de 10.000, por causa da má habilidade da governança do governo de Macau após o retorno. Esses dois problemas levaram a uma maior atenção de toda a sociedade e teve uma grande influência sobre a segurança social e o mercado de trabalho. Enquanto isso, a economia de Macau iniciou um período de adaptação devido aos efeitos provocados pelo tsunami financeiro de 2008, que provocou no mercado de trabalho de Macau uma nefasta alteração. As novas estatísticas do governo mostram a taxa de desemprego dos cidadãos locais a atingir 4,8% e a taxa de sub-emprego 1,8% no primeiro quarto de 2009. Além disso, os problemas de segurança social dos jovens, idosos e pessoas com deficiência têm sido postos cada vez mais destaque nos últimos anos, não tendo o governo optado por políticas suficientes de mudança da situação.

3. Necessidade de melhorar as habilidades de ajuste económico

O Governo de Macau, logo após o retorno, elaborou a estratégia de desenvolvimento económico baseada na “estrutura industrial da indústria do jogo, na indústria de serviços como primeiro sector, sendo as outras indústrias coordenadas”. No entanto, de acordo com dez anos de dados económicos, depois do retorno, podemos ver que a indústria cresceu na verdade muito rapidamente, mas a situação do desenvolvimento da indústria do turismo e outras indústrias relacionadas com o jogo (incluindo hotéis, entretenimento, *catering*, comércio de venda por grosso e a retalho, transportes, indústrias de armazenagem e comunicações, etc.) são uma preocupação constante: elas ocuparam 18,06 % do valor total da produção local, tendo diminuído para 15,39 % em 2007. As indústrias relacionadas caíram sensivelmente, excepto a indústria de venda por grosso e retalho que passou de 4,68 % em 1999 para 6,35 % em 2007. As indústrias de transportes, armazenagem e comunicações diminuíram um pouco mais, de 7,58 % em 1999 para 3,7 % em 2007. Isto mostra que todas as indústrias relacionadas foram envolvidas pela indústria dos jogos de fortuna e azar, excepto da indústria de venda por grosso e retalho. Ou seja, estas indústrias não cresceram com o desenvolvimento da indústria

do jogo. Em suma, o pluralismo “da economia de Macau” foi apenas um *slogan* e não teve o efeito de progresso real⁹.

Há muitas razões que levaram ao constrangimento do pluralismo da economia de Macau, incluindo a redução de objectivos, como os relacionados com a escassez de terrenos, o que resultou em menos espaços para o desenvolvimento da indústria do jogo de Macau. O forte desenvolvimento da indústria do jogo feito contra a entrada da força de trabalho proveniente do exterior, rejeitou o desenvolvimento de outras indústrias parentes e, portanto, o pluralismo da economia de Macau. Mas do ponto de vista subjectivo, podemos ver que o elemento mais fundamental foi a capacidade do governo de Macau para desenvolver e promover o pluralismo económico. Embora o governo de Macau tenha proposto a estratégia do pluralismo económico após o estabelecimento da RAEM, as ideias tradicionais de desenvolvimento de Macau não se alteraram de forma dramática. Até agora, o governo de Macau ainda não completou o planeamento a longo prazo da indústria do jogo, o que reflecte que o governo de Macau ainda não percebeu a importância do papel do governo no pluralismo da economia de Macau. Algumas posições relativas às indústrias são questionáveis quanto ao seu impacto. É bem sabido que muitas entidades micro económicas no mundo, como Singapura, Hong Kong e Suíça, tiveram desvantagens em recursos naturais e condições objectivas, mas mantiveram uma boa tendência de desenvolvimento económico sustentável, porque o seu governo definiu políticas claras e medidas relativamente ao ajustamento macro-economia e formulou estratégias de desenvolvimento plural. Assim, o governo de Macau deve melhorar a capacidade do seu próprio ajustamento económico no futuro e fazer com que a economia de Macau entre no caminho do desenvolvimento plural.

4. A capacidade de integração regional carece de ser melhorada e ampliada

O Governo de Macau precisa de desenvolver uma forte capacidade de integração regional com a ocorrência de relações horizontais entre os governos locais, bem como de manter relações entre Macau, o governo

⁹ Ruan Jianzhong, Razão e Predicados do Pluralismo da Economia de Macau, Centro de Pesquisa Estratégica para o Desenvolvimento Sustentável, *Seminário sobre Pensamento Sério para Macau* Plano para o Amanhã de Macau, Maio de 2009.

central e os países de expressão portuguesa. Esta situação é baseada na história e realidade.

Sob o aspecto da vantagem tradicional de lidar com assuntos externos, Macau tem uma longa história de comunicação com o mundo exterior, constituindo-se como um porto franco com grandes contactos económicos internacionais, multilingues e culturais e comum elevado grau de abertura. Esta é porventura a vantagem de maior destaque de Macau para participar na competição e na cooperação internacional com base nos laços com as diversas línguas, culturas e sem barreiras institucionais¹⁰. Actualmente Macau tem relações tradicionais com 8 países lusófonos, cuja população é de cerca de 2 biliões distribuídos por 4 continentes do mundo.

Macau teve também profundos contactos históricos e parcerias exclusivas com dezenas de países de expressão latina. Macau participou também em vários tratados internacionais e com organizações. A UE tem com Macau acordos no âmbito da liberdade de impostos ou impostos baixos para exportar para a EU, bem como parcerias em investimentos internacionais com a UE. Na realidade, Macau é um pequeno território com um índice médio de produção económica. A sua área não atingia mais de 30 km² após a reclamação de terras ao mar e sua população é de cerca de 500.000 pessoas. Assim, o desenvolvimento económico de Macau tem de seguir uma estratégia de pluralismo e de abertura. Ou seja, Macau tem de desenvolver plenamente a sua vantagem única de comunicação com o mundo exterior, construir uma plataforma económica e comercial com mais de 80 países de expressão latina com base numa plataforma inicial de desenvolvimento económico e de comunicação comercial entre a China e os países lusófonos. A integração regional com os países lusófonos e os países de expressão latina tem de ser firmemente solidificada, de modo a poder suportar as vantagens e as desvantagens, estabelecer uma boa base para a nova etapa de prosperidade e estabilidade sociais com desenvolvimento económico plural. Macau poderá então desempenhar um papel mais importante na globalização da China.

De uma tendência de integração económica regional para uma globalização económica, a capacidade de coordenação regional do governo

¹⁰ Wang Hai, Macau: Economic and Trade Platform for China and Latin-speaking Countries, *International Economic Cooperation*, Volume 5, 2008. pp. 51-56.

de Macau pode ser ampliada como recentemente foi estabelecido. Num primeiro nível, Guang Dong (Zhuhai) coopera com Macau; segundo, e em especial, Macau integra com o continente o Grande Delta do Rio das Pérolas; terceiro, Macau coopera com a Associação das Nações do Sudeste Asiático; quarto, Macau coopera com os países lusófonos e os países de expressão latina; quinto, Macau coopera com a UE. O governo de Macau percebeu a importância do fortalecimento da integração regional, mas é criticado pela sua fraca capacidade de cooperação regional. Como uma pessoa sábia de Macau uma vez salientou, o Governo da RAEM sempre suscitou a questão do reforço da integração regional em recentes cenários políticos, em termos quantitativos e não apenas em algumas áreas. Planos de cooperação e ideias não faltaram, mas projectos específicos de efeitos reais foram apenas alguns. Se as relações regionais são boas ou não, não depende do que está escrito em documentos oficiais e de propaganda, mas de uma verdadeira plataforma operacional com uma variedade de relações inter-benéficas. Se Macau não tomar acções reais relativas à integração regional, correrá o risco de ser “marginalizado”¹¹.

5. A capacidade de agente alternativo da política central deve ser gradualmente cultivada

Sob o contexto de controlo centralizado, as relações do governo central e local são diferentes com o governo de Macau. Embora essas duas relações sejam verticais, há grandes diferenças. Quanto às relações anteriores, o governo local do continente (com excepção de alguns regiões autónomas nacionais) deve aceitar a liderança unificada e a regulação do governo central e deve ter vontade política para implementar a política do governo central. Portanto, o governo local do continente torna-se o agente da política central completa, num certo sentido. Considerando que a *Lei Básica* de Macau estabelece a manutenção da sua situação por 50 anos, o governo de Macau tem um alto grau de autonomia na gestão das questões públicas. Aqui autonomia “mostra que o governo central não pode intervir positivamente se as ideias políticas e medidas do governo de Macau não entrarem em conflito com os interesses nacionais. Isto

¹¹ Liang Jungang, Teste de Cooperação Regional na Perspectiva e Pensamento de Macau, “*Processo do Décimo Aniversário: Estabelecimento do Centro de Pesquisa Estratégica para o Desenvolvimento Sustentável*”, in Centro de Pesquisa Estratégica para o Desenvolvimento Sustentável, 2007, pp. 101-107.

significa que o governo de Macau não desempenha o mesmo papel que o governo local do continente como agente completo do ponto de vista das relações entre governo central e local; não precisa de aceitar de todo a restrição do governo central.

Embora o governo de Macau tenha um alto grau de autonomia na administração pública, não goza ainda de total autonomia. Em algumas áreas específicas e de fundo, o governo de Macau tem que implementar políticas do governo central e ser agente de uma parte da política central. Por exemplo, o governo central propôs muitos novos princípios orientadores, como a construção da “sociedade harmoniosa”, praticando a “visão de desenvolvimento científico”, primeiro com base nas pessoas, a construção de “governo de serviço público”, após o XVI Congresso Nacional. Todos estes princípios são uma espécie de filosofia da administração universal de governo, os governos devem aprender e praticar estes princípios, não importando qual a sua natureza social e a sua base institucional. Daí eles poderem ser reconhecidos e amplamente implementados no continente e também em Macau. Como acima mencionado, há uma série de problemas relacionados com os meios de subsistência das pessoas, como a inflação, a polarização entre a corrupção dos ricos e dos pobres, a poluição ambiental causada pelo rápido crescimento económico e social após a transição de Macau nos últimos anos. Estes problemas exigem do governo de Macau a implementação de um espírito central, de um serviço de compilação do tipo de governo, de uma prática visando o desenvolvimento científico e o estabelecimento de uma sociedade harmoniosa de Macau. Assim, o Governo de Macau deve desenvolver e cultivar a capacidade de ser agente alternativo da política central com base no princípio do alto grau de autonomia.

III. Sugestões de políticas para melhorar a capacidade de administração global do Governo de Macau

Como mostrámos anteriormente, a capacidade da governança global do Governo de Macau não é suficientemente forte, ainda mais fraca na relação da governança social, da regulação económica e da integração regional. A razão reside na falta de experiência, no curto prazo, da sua administração.

Por isso, os autores propuseram sugestões sobre como melhorar a capacidade de governança global do governo de Macau, como segue:

1. Incentivar a reforma sistemática da administração pública e a criação de capacidade da administração eficaz do governo

1) Regular a função do governo, resolver o problema da ambiguidade do governo e das funções da empresa, o governo e as funções da sociedade e a tendência das funções dos departamentos do governo, para construir um governo orientado por uma função clara; 2) Reorganizar a estrutura organizacional do governo, construir um governo eficaz e eficiente; 3) Optimizar o planeamento global, a consulta e a avaliação das políticas, melhorar a participação positiva e activa dos funcionários de nível médio e inferior para fazer política e aperfeiçoar o modo de consulta da “política associativa”; 4) Resolver os problemas do excesso de normas e das poucas campanhas de anti-corrupção, perceber a institucionalização e a formalização da prestação das contas do governo, construir um governo transparente e limpo; 5) Continuar a reforma do serviço público, o sistema de recrutamento, o fluxo horizontal entre os departamentos, a substituição de funcionários, enfim impulsionar a sua moral.

2. Criar e completar o sistema financeiro público e reforçar a capacidade de Governança social

A capacidade de governança social do governo reflecte o problema da alocação governamental de recursos públicos e de receitas do governo na sua essência. Se um governo puder realocar recursos públicos e riqueza de forma justa, razoável e eficaz, o problema da subsistência das pessoas pode ser melhor resolvido, designadamente a polarização entre ricos e pobres, o tratamento médico, a educação e a segurança social, podendo toda a sociedade ser mais harmonioso. Assim haverá muitos conflitos e ressentimento das pessoas na sociedade. A este respeito, hoje a capacidade de governança social do governo de Macau tem sido fraco. A chave para este cenário é a falta de uma série de arranjos institucionais para a redistribuição dos recursos públicos. Assim, a orientação política para o futuro governo deverá centrar-se em “como alocar as receitas do governo” e “como fazer mais receitas para o governo”. O governo de Macau deve construir um sistema financeiro público no âmbito do tipo de serviço do governo e atribuir mais energias e receitas em relação à vida das pessoas e ao bem-estar da sociedade. Por um lado, a riqueza pode ser realocada as pessoas e, por outro, o governo deve elaborar um plano de médio e longo prazo

para que os residentes possam partilhar os frutos do desenvolvimento económico.

3. Aperfeiçoar a plataforma de cooperação regional e reforçar as capacidades de coordenação regional

(1) Aprender e tirar lições do quadro do governo continental, integrar funções de cooperação económica dispersas nos vários departamentos, criar uma classificação unificada superior, como um instituto de cooperação regional com funções estáveis. Os autores sugerem a criação de um departamento na Direcção dos Serviços de Finanças, como por exemplo “Serviços de Cooperação Regional” ou “Serviços de Coordenação Regional” responsáveis por assuntos de cooperação regional do governo de Macau. (2) O governo de Macau deve reforçar a cooperação com Zhuhai, para explorar a possibilidade do “terceiro sistema”, sob o lema “um país, dois sistemas”, estimular a cooperação e o desenvolvimento das Ilhas Hengqin e realizar a integração das áreas metropolitanas de Zhuhai-Macau de uma forma gradual. (3) Reforçar a cooperação com as nove cidades do Delta do Rio das Pérolas e emergir da sombra para a cooperação, afinal a oportunidade de implementar as *Linhas Gerais do Planeamento para a Reforma e Desenvolvimento da Região do Delta do Rio das Pérolas* do governo central. Além disso, apesar de Macau ter desempenhado o papel de importante plataforma e ponte nas relações económicas e comerciais entre a China e os países lusófonos, a cooperação com os países de expressão portuguesa, com a Europa e com a América Latina e a África ainda precisam de ser reforçados.

4. Entender correctamente o significado das relações entre o governo central e o local e fortalecer a capacidade de implementação alternativa da política central

Como anteriormente referido, o maior grau de autonomia do governo de Macau não é igual à total autonomia, cujas relações com o governo central são ainda relações entre o governo central e o local. Portanto, o governo de Macau tem de responder às macro estratégias de desenvolvimento do país e da política central, sob o controlo unificado do governo central. Além disso, o governo de Macau tem de implementar, em alternativa, algumas políticas que podem ser benéficas para os residentes de Macau e melhorar os benefícios regionais e nacionais. Os autores se pro-

põem a seguinte sugestão: o Governo da RAEM deve implementar vista o desenvolvimento científico do governo central, iniciar o desenvolvimento científico vigorosamente de Macau, resolver os problemas gerados pelo rápido desenvolvimento económico de Macau sobre o princípio de pessoas em primeiro lugar, o desenvolvimento coordenativo com equilíbrio (2); Governo de Macau deve praticar positivamente harmonioso política social proposto pelo governo central, fortalecer a construção social e serviços públicos de governo, resolver o sustento das pessoas concentrou-se por residentes de Macau, Macau e construir uma harmoniosa com a vida das pessoas em paz e feliz; (3) Para melhorar a compreensão dos planos nacionais de desenvolvimento económico e social durante cinco anos e meio e outra estratégia de desenvolvimento a longo prazo e implementar alternativamente, de acordo com a realidade de Macau.

5. Continuar a estratégia de desenvolvimento adequado plural e aumentar a capacidade de ajuste económico

São necessárias adequadas estratégias de desenvolvimento plural da economia para o desenvolvimento futuro de Macau. O governo de Macau tem de prosseguir esta estratégia no futuro e aumentar a sua capacidade de ajustamento económico de forma gradual. Os autores sugerem em resumo o seguinte: (1) Implementar uma cidade apropriada e formular planos para o desenvolvimento de terrenos. Macau é posicionado como uma “cidade de turismo mundial e centro de entretenimento” nas *Linhas Gerais do Planeamento para a Reforma e Desenvolvimento da Região do Delta do Rio das Pérolas (2008-2020)*. Assim, o governo de Macau deve insistir nesta posição, cumprir o ajustamento macro da cidade e do ordenamento do território, alterando o pensamento de uma extensa programação. (2) Elaborar o planeamento do jogo de acordo com a finalidade do desenvolvimento da economia plural de Macau, não devendo o governo deixar o jogo indústria desenvolver-se ilimitadamente e com sobrecargas. (3) Aprender a tirar lições das experiências bem sucedidas do “Parque Industrial de Suzhou” construído em cooperação com a China e Singapura, alargar a visão e o conceito de desenvolvimento plural, como a criação de um Fundo de Governo, construir um novo parque industrial, algures no continente, realocação de benefícios dos investimentos do governo para os residentes de Macau, melhoramentos e bem-estar social.