

*Estudo de Avaliação sobre a Capacidade de Política**

*Zhang Shi Xian***

I. Introdução

1. Pano de Fundo do Estudo

O estudo sobre a capacidade tem-se tornado no instrumento principal do actual estudo da política pública, referindo-se inclusive à capacidade de governo, à capacidade de administração, à capacidade de governação, à capacidade de sistema e à capacidade política. Inicialmente, os estudos teóricos e práticos concentravam-se principalmente na capacidade de governo. Especialmente, a ONU realça que os governos dos diversos países devem ter a capacidade de governo para tratar os problemas nos seus próprios países, evitando que se tornem em problemas internacionais, que necessitem da apresentação da ONU para o seu tratamento. A ONU considera que a solução dos problemas internacionais deve ser realizada principalmente através da elevação da capacidade de governo dos diversos países para o tratamento dos seus problemas internos, nomeadamente os referentes aos conflitos raciais, aos refugiados, às calamidades, à higiene ambiental, à poluição e à crise económica; assim, deles não derivarão problemas internacionais. Como, ultimamente, a governação tem substituído o governo, o tratamento dos problemas, assuntos públicos, não só depende dos direitos públicos do governo, como também pode ser realizado adoptando-se o mecanismo de mercado, a rede da internet, a gestão comunitária ou o espírito público. Por isso, os temas atendidos nos círculos teóricos e práticos têm sido transferidos da capacidade de governo para a capacidade de governação e as diversas formas de governação podem ser usadas para a solução dos problemas públicos. No entanto, a força dos direitos públicos continua inevitável. Por isso, ao estudar a capacidade de governação ainda é necessário estudar a capacidade de administração, a

* Este artigo foi apresentado na Conferência Académica sobre “Promover a Capacidade de Governança 2010” de 2 de Julho.

** Professor catedrático da Faculdade de Administração da Universidade Cultural da China.

capacidade de sistema e, especialmente, a capacidade de política, que é a mais importante, relacionadas com a força dos direitos públicos¹.

O presente artigo explora a capacidade de política de Macau. O conteúdo concreto da política pública é a chave principal para a elevação da capacidade de governação do governo. Qualquer governo, no caso de ser forte a vontade do povo que seja altamente exigente para com o governo, pode ser criticado por a alguns seus serviços faltar a forte capacidade do instrumento de política e que não possam responder rapidamente à vontade do povo e, por isso, pode ser fonte das queixas da população. Justamente é neste contexto que o presente artigo explora a capacidade de política do governo.

2. Objectivo do Estudo

Na tarde do dia 16 de Março de 2010, o Chefe do Executivo da RAEM, Chui Sai On, apresentou o seu primeiro Relatório das Linhas de Acção Governativa. No seu Relatório ele apresentou o conceito de “desenvolvimento concertado e progresso harmonioso”, tendo por objectivo fazer todos os esforços para concretizar a meta da acção governativa do Governo da RAEM². No mesmo dia, Chui Sai On apresentou o Relatório das Linhas de Acção Governativa para o ano financeiro de 2010, cujo conteúdo se refere às linhas de acção governativa nos domínios dos assuntos administrativos, da economia e finanças, da cooperação regional, da segurança pública, da cultura social, dos transportes e obras públicas, assim como da luta contra a corrupção³. Partindo do ponto de vista sobre a avaliação da capacidade de política, o presente artigo explora os seus objectivos de acção governativa, as suas linhas de acção governativa e os seus instrumentos de acção governativa, contribuindo deste modo para que sejam ainda melhores.

¹ Farazmand, Ali, “*Building Administrative Capacity for Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty-First Century*”, *Public Administration Review*, 2009, 70(6): 1007-1020.

² Chui Sai On, 2010, (*Relatório das Linhas de Acção Governativa da RAEM para o Ano Financeiro 2010, Apresentado pelo Chefe do Executivo da RAEM*), Nome do Web-site: www.gov.cn, 2010/6/4

³ Ver nota 2.

3. Metodologia do Estudo

O presente artigo adopta a metodologia de estudo documental. Baseado na análise do primeiro Relatório das Linhas de Acção Governativa, apresentado por Chui Sai On, Chefe do Executivo da RAEM, na tarde do dia 16 de Março de 2010, faz exposições relacionadas com os instrumentos de política⁴, ordenando-as, analisando-as e criticando-as.

4. Definição dos Termos

(1) Capacidade de política: Designa a capacidade da política que pode tratar os problemas públicos e pode contribuir para que os interesses públicos ou metas públicas sejam realizados.

(2) Instrumento de política: Designa o desenhador da política que usa o instrumento de política adequado para concretizar a meta da política, de modo a que o rendimento do projecto elaborado seja maior e o seu custo seja menor; este meio de política é justamente o instrumento de política (*Zhang Shi Xian, 2009: 292*).

(3) Características do instrumento de política: (a) O instrumento de política é a ligação entre o desenho da política e a execução da política; só através do uso do instrumento poderá ser executada a política para a concretização do objectivo. (b) O instrumento de política é uma reflexão e desenho sistemáticos; o seu julgamento deve ser feito dirigindo-se à relação de causa e efeito entre o objectivo da política e o resultado da política. (c) O instrumento de política é um produto social; a sua opção e uso é diferente nas diferentes sociedades; por exemplo, a pena e o castigo rigorosos usados nos tempos antigos são raramente usados na sociedade moderna; mas geralmente é adoptado o instrumento de política caracterizado pelo ensino e aconselhamento. (d) O instrumento de política deve ser executado através da população-objectivo; por isso, a opção pelo instrumento de política deve coordenar a característica da população-objectivo⁵.

⁴ Schneider A. & Helen Ingram, "Policy Design: Elements, Premises and Strategies," In *Policy Theory and Policy Evaluation*, edited by Stuart Nagel. New York: Greenwood Press, 1990.

McDonnell, L. M. & R. F. Elmore, "Getting The Job Done: Alternative Policy Instruments," in *Education Policy Implementation*, edited by Allain R. Odden. Albany, NY: State University of New York Press, 1991, pág.167-183.

⁵ Zhang Shi Xian, 2009, "Análise da Política Pública" página 292, Taipei, Wunan.

II. Objectivo da Acção Governativa

O Chefe do Executivo da RAEM, Chui Sai On, apresentou em 16 de Março de 2010, na Assembleia Legislativa da RAEM, o Relatório das Linhas de Acção Governativa, em que se referia o conceito de “desenvolvimento concertado e progresso harmonioso” para concretizar com todos os esforços o objectivo de governação do Governo da RAEM⁶.

Com base nos contributos da sociedade civil e de peritos nas diferentes áreas, o Governo da RAEM pretende promover e materializar as medidas e estratégias científicas, intensificar o combate à corrupção, reforçar o intercâmbio de informações e dados e promover a transparência das acções governativas, no sentido da edificação de um Governo Transparente para os novos tempos. O Governo da RAEM reforçará constantemente a capacidade de governação, através do estabelecimento de relações de estreita interacção e cooperação com os vários sectores da sociedade, garantindo a concretização do progresso conjunto e o desenvolvimento concertado a nível da economia, da sociedade e da qualidade de vida dos cidadãos; pretende também promover o desenvolvimento da economia, melhorar as condições de vida dos cidadãos, reforçar a cooperação regional, criar oportunidades de novas criações, desenvolver gradualmente o processo de democratização, inculcar valores estruturantes junto da sociedade e envidar esforços na resolução de contradições⁷.

O Chefe do Executivo da RAEM, Chui Sai On, considera: Com base sólida assent nos últimos 10 anos, o novo Governo da RAEM vai projectar-se no futuro. O Governo será pautado pelo cumprimento escrupuloso do lema “ter por base a população”, pretendendo, assim, elevar a qualidade de vida da população, ouvir a opinião pública e defender o valor da integridade. A sua acção governativa será marcada pelo pragmatismo, sempre na prossecução dos interesses fundamentais dos cidadãos, pelo que investirá os seus esforços no fomento do contínuo progresso social de Macau e na promoção do desenvolvimento concertado da economia e da sociedade, e do progresso harmonioso do Governo e da sociedade civil, do sector dominante e demais sectores, do Homem e da natureza, tudo em prol da estabilidade e prosperidade da RAEM, no longo prazo⁸.

⁶ Ver nota 2.

⁷ Ver nota 2.

⁸ Ver nota 2.

O conceito do Governo de Macau “ter por base a população” é igual ao humanismo do “novo serviço público”. Este último apregoa a forma organizativa do humanismo e a comunicação atenciosa, cordial, aberta, confiante e sincera. Só deste modo é que a igualdade, a justiça e outros conceitos relacionados poderão ser discutidos e levados a efeito⁹.

III. Linhas de Participação na Governação e de Acção Governativa

Naquele dia (16 de Março de 2010), o Chefe do Executivo da RAEM, Chui Sai On, apresentou na Assembleia Legislativa da RAEM o Relatório das Linhas de Acção Governativa para o Ano Financeiro de 2010. O seu conteúdo refere-se às linhas de acção governativa nos sectores da administração e assuntos de justiça, da economia e finanças, da cooperação regional, da segurança pública, da cultura social, dos transportes e obras públicas, e do combate à corrupção¹⁰.

1. Assuntos de justiça e administração

Neste aspecto, Chui Sai On expressa no seu Relatório que será tomada como direcção predominante da reforma a promoção da “decisão científica” e a construção do “governo transparente”, aperfeiçoando em particular o sistema de chamada à responsabilidade do funcionário governamental, exigindo rigorosamente que os funcionários governamentais nos diversos níveis cumpram a responsabilidade por eles assumida, reforçando a construção do ordenamento jurídico, aperfeiçoando o sistema jurídico da RAEM, fortalecendo o cultivo do pessoal jurídico e construindo o contingente escalonado de pessoal jurídico¹¹.

2. Economia e finanças

No sector económico, num espaço de tempo futuro, o Governo da RAEM continuará altamente atento à evolução da crise financeira internacional e está determinado na garantia da qualidade de vida e do emprego da população, no apoio às classes mais vulneráveis, na manutenção da

⁹ Denhardt, R. and J. V. Denhardt, “*The New Public Service: Serving, Not Steering*”, Expanded Ed. New York: M.E. Sharpe, 2007, pág.38-39.

¹⁰ Ver nota 2.

¹¹ Ver nota 2.

estabilidade do sistema financeiro, em avançar oportunamente com obras públicas, em intensificar adequadamente os investimentos públicos, em estimular o investimento privado e, ainda, em promover a recuperação económica e o desenvolvimento estável¹².

Os dados recentes publicados pela Direcção dos Serviços de Estatística e Censos do Governo da RAEM mostram: O produto interno bruto de Macau aumentou no terceiro trimestre de 2009 8,2% em relação ao mesmo período do ano anterior, acabando assim a situação do aumento negativo económico nos sucessivos três trimestres anteriores. Além disso, entre Novembro de 2009 e Janeiro de 2010, a taxa de desemprego da RAEM também se mantinha em na posição baixa de 3%, descendo 0,1% em relação ao período anterior (de Outubro a Dezembro de 2009)¹³.

Depois da sua avaliação prudente da situação financeira, o Governo vai continuar em 2010 a executar o plano de partilha pecuniária, atribuindo respectivamente 6.000 e 3.600 patacas aos residentes permanentes locais e aos não permanentes, importância igual à do ano financeiro de 2009¹⁴.

Quanto ao sector de jogos de fortuna ou azar, o sector de actividade mais importante em Macau, o Governo da RAEM continua a reforçar o reajustamento, controlo e gestão dos seus diversos aspectos e continua a controlar rigorosamente o número dos lugares de diversão e das instalações relacionadas¹⁵.

3. Cooperação regional

No tocante a este aspecto, Chui Sai On disse: O Governo da RAEM vai coordenar a implementação das “Linhas Gerais do Planeamento para a Reforma e Desenvolvimento da Região do Delta do Rio das Pérolas”, pondo ênfase na melhoria das infra-estruturas, na ligação mútua do trânsito, na execução prioritária do Acordo de Estreitamento das Relações Económicas e Comerciais entre o Interior da China e Macau, na realização prioritária da cooperação no sector dos serviços e no reforço da cooperação regional entre a Província de Guangdong, Hong Kong e Macau

¹² Ver nota 2.

¹³ Ver nota 2.

¹⁴ Ver nota 2.

¹⁵ Ver nota 2.

nomeadamente no aspecto do desenvolvimento da nova zona da Ilha da Montanha¹⁶.

4. Segurança pública

Neste aspecto, Macau está a tornar-se numa cidade turística internacional, altamente aberta. À medida que o grau de abertura económica se torna cada vez mais alto, a população do exterior aumenta rapidamente e o ambiente da segurança pública torna-se cada vez mais complicado. Por isso, os serviços relacionados da Região devem reforçar a formação do pessoal executor das leis e substanciar os equipamentos¹⁷.

5. Cultura social

No aspecto da cultura social de Macau, o Governo da RAEM, seguindo o princípio sobre o desenvolvimento diversificado do ensino superior, continua a apoiar o desenvolvimento dos diversos estabelecimentos de ensino superior da Região. Em cooperação estreita com o Governo da Província de Guangdong, o Governo da RAEM esforça-se para promover o plano de construção da zona escolar da Universidade de Macau na Ilha da Montanha¹⁸.

6. Transportes e obras públicas

Neste sector, o Governo da RAEM toma como objectivo a construção da cidade conveniente para viver. Na futura nova zona de aterros serão construídas mais habitações públicas e infra-estruturas municipais e será acelerada a concretização do objectivo de construir, por etapas, 19 mil unidades de habitação pública até ao fim de 2012, com a finalidade de elevar a qualidade de vida geral dos residentes de Macau¹⁹.

7. Integridade e auditoria

Neste aspecto, coordenará o Comissariado contra a Corrupção em estender em 2010 o âmbito da fiscalização ao sector privado, regular a estrutura orgânica do Comissariado e aumentar o pessoal trabalhador

¹⁶ Ver nota 2.

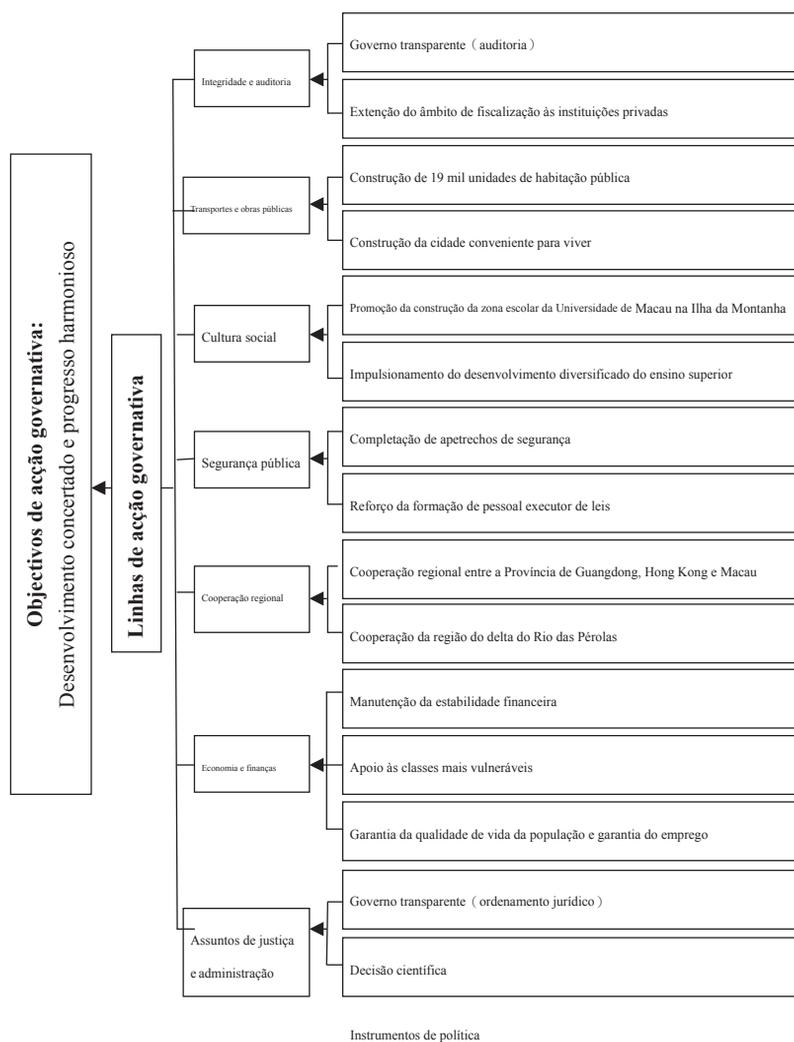
¹⁷ Ver nota 2.

¹⁸ Ver nota 2.

¹⁹ Ver nota 2.

e equipamentos. Entretanto, ainda promoverá a elevação da eficácia e da transparência no aspecto da sua auditoria, com vista à construção conjunta de “governo transparente”²⁰.

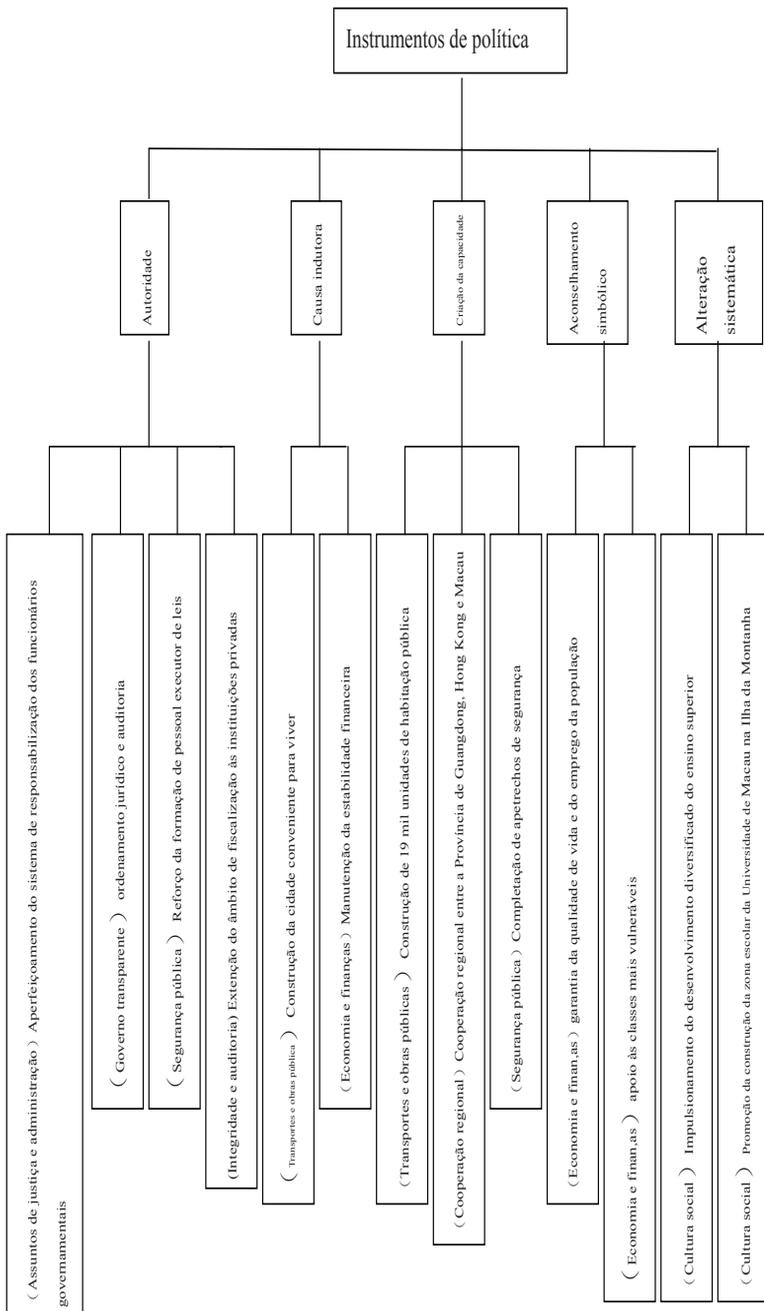
Figura 1: Objectivos, linhas e instrumentos de acção governativa do Governo de Macau para em 2010



Fonte dos dados: Relatório de Chui Sai On, 2010.

²⁰ Ver nota 2.

Figura 2: Instrumentos de política do Governo de Macau em 2010



IV. Tipos de Instrumentos de Política

Após o estudo dos objectivos e linhas de acção governativa, vamos agora estudar os instrumentos de política²¹:

1. Autoridade

Usa-se a autoridade para a elaboração de leis e regulamentos, exigindo à população que coordene os objectivos de política; quem não os coordenar, será castigado, ou será privado de seus direitos e interesses, ou não será autorizado. O castigo consiste em privar as gentes dos direitos à liberdade, à propriedade e, mesmo, à vida. Por isso, as leis e regulamentos devem ser publicados por aviso oficial, permitindo ser seguidos pela população; além disso, só contando com a autoridade estatal como apoio, poderão ser executados. Os instrumentos de política realçam a aplicação do castigo, autoridade e lei para controlar a acção da população e dos organismos para ganhar a sua coordenação. A legalidade, racionalidade e bom senso dos instrumentos de política, assim como o reconhecimento da política pela população e a coordenação voluntária da população decidem o êxito ou fracasso da execução da política. No sistema executivo o pessoal administrador encontra-se na estrutura de controlo e, por isso, deve obedecer aos organismos; se sentir alguma desadequação, deve informar oportunamente a direcção. Quando a autoridade anuncia alguma ordem, todo o pessoal deve obedecer a ela; quem lhe desobedecer, será castigado. Se a política não puder atingir o seu objectivo, o seu desenhador deve fazer autocrítica modesta e melhoria séria, reforçando ou aliviando as suas regras de castigo²².

Os instrumentos de política da autoridade do Governo de Macau são: (1) Os assuntos de justiça e administração aperfeiçoam o sistema de responsabilização dos funcionários governamentais. O aperfeiçoamento deste sistema significa exigir rigorosamente aos funcionários governamentais, nos diversos níveis, que cumpram os deveres por eles assumidos, reforçar a construção do ordenamento jurídico, aperfeiçoar o sistema

²¹ Schneider A. & Helen Ingram, “*Policy Design: Elements, Premises and Strategies*”, In *Policy Theory and Policy Evaluation*, edited by Stuart Nagel. New York: Greenwood Press, 1990.

McDonnell, L. M. & R. F. Elmore, “*Getting The Job Done: Alternative Policy Instruments*,” in *Education Policy Implementation*, edited by Allain R. Odden. Albany, NY: State University of New York Press, 1991, pág.167-183.

²² Zhang Shi Xian, 2009, “*Análise da Política Pública*” página 292, Taipei, Wunan.

jurídico da RAEM, fortalecer a formação de pessoal jurídico da Região e formar o escalão de pessoal jurídico²³. (2) Outro instrumento de política autoritário é o que o governo transparente (O Commissariado da Auditoria) coordena com o Commissariado contra a Corrupção, para estender em 2010 o âmbito da fiscalização às instituições privadas e reajustar a estrutura orgânica do Commissariado contra a Corrupção, aumentando trabalhadores e equipamentos. Entretanto, no aspecto da auditoria, o Governo ainda vai elevar a eficiência e a transparência para construir em comum um “governo transparente”²⁴. (3) Para a segurança pública, o Governo vai reforçar a formação do pessoal executor das leis a fim de elevar a taxa de execução dos regulamentos relacionados. Actualmente, Macau passou a ser uma cidade turística internacional, altamente aberta; à medida que o grau de abertura da economia se torna cada vez mais alto, a população do exterior aumenta rapidamente e o ambiente de segurança pública tende ser cada vez mais complicado. Por isso, os serviços relacionados da região devem reforçar a formação de pessoal executor da lei e completar os apetrechos necessários²⁵.

2. Causa indutora

O Governo de Macau realça que os instrumentos de política devem ter suficiente causa indutora da economia para estimular a população a modificar a sua própria acção. Por exemplo, os empresários compradores de instalações de tratamento de águas residuais podem gozar de tratamento preferenciais no aspecto fiscal, sendo este um tipo de instrumento de causa indutora para os estimular a esforçarem-se por solucionar o problema da poluição. O desenho da causa indutora consiste em fornecer aos órgãos e à população-alvo recompensas visíveis e promover a implementação da política com sucesso. A excitação da recompensa inclui: a redução ou isenção de impostos, a dedução ou compensação, o subsídio, etc. O desenho deste tipo de instrumentos tem sido baseado na suposição de que o indivíduo pode entrar em acção para os seus próprios interesses e procurar as coisas favoráveis para ele próprio. Tal como outros tipos de desenho, o desenho da causa indutora também não é completamente perfeito, pois o governo, mesmo que dependa da causa indutora, não po-

²³ Ver nota 2.

²⁴ Ver nota 2.

²⁵ Ver nota 2.

derá alcançar certamente o resultado previsto e há muitos órgãos e indivíduos que não entram em acção somente quando vêem a causa indutora da economia. Além disso, quando os órgãos não têm conhecimentos nem capacidade para a execução da política, nenhum desenho da causa indutora pode alcançar o objectivo da política²⁶.

Os instrumentos de política da causa indutora do Governo de Macau são: (1) No aspecto dos transportes e obras públicas, toma-se como causa indutora a construção da cidade conveniente para viver. Na nova futura zona de aterros serão construídas mais habitações públicas e infra-estruturas sociais, e será acelerada a realização do objectivo de construir, por etapas, as 19 mil unidades de habitação pública até ao fim de 2012, com vista a elevar a qualidade de vida dos residentes de Macau²⁷. (2) No aspecto da economia e finanças, toma-se como causa indutora a estabilidade financeira para a solução dos assuntos públicos. Num espaço de tempo, o Governo da RAEM continuará a manter a alta vigilância contra a crise financeira, para garantir a qualidade de vida e a qualidade do emprego da população, prestar apoio às classes mais vulneráveis, manter a estabilidade do sistema financeiro, avançar oportunamente com obras públicas, intensificar adequadamente os investimentos públicos, estimular o investimento privado e promover a recuperação económica e o desenvolvimento estável²⁸.

3. Criação da capacidade

A criação da capacidade inclui dois aspectos: por um lado, elevar a capacidade da população-alvo para a coordenação da política; por outro, elevar a capacidade de execução da política. O primeiro aspecto significa que os órgãos governamentais ou decisores da política ajudam a população a criar a capacidade de auto-administração; assim, pode ser reduzida a carga do governo e pode, entretanto, ser permitido à população ter a oportunidade de participar nos assuntos públicos. Por exemplo, através do estabelecimento do “direito da população a conhecer informações”, a estipulação relacionada com o controlo da poluição ambiental aumenta os conhecimentos e informações da população sobre a protecção do am-

²⁶ Zhang Shi Xian, 2009, “*Análise da Política Pública*” página 292, Taipei, Wunan.

²⁷ Ver nota 2.

²⁸ Ver nota 2.

biente; deste modo, pode ser consolidada a sua capacidade de fiscalização da poluição e elevada a sua capacidade de auto-administração. O segundo aspecto significa que sempre que o governo preste aos agentes executores das leis pleno apoio e ajuda nos aspectos relativos aos recursos humanos, materiais e financeiros, aos plenos equipamentos, técnicas, informações e conhecimentos, e à autoridade, comunicação e coordenação, a sua força executora poderá ser consolidada. Em muitos desenhos da política, a “construção da capacidade” é um tipo usual dos instrumentos de política. Se o desenho da construção da capacidade só precisar de recursos e oportunidades a serem fornecidas pelo governo, o pessoal administrador e a população-alvo poderão adoptar naturalmente a acção de obediência unânime. Os recursos fornecidos incluem a formação educativa, o fornecimento de instrumentos, a ajuda técnica e o apoio financeiro. Embora o fornecimento de recursos e oportunidades seja importante, muitos estudos mostram que o desenho da construção da capacidade não pode garantir a concretização automática do objectivo de política, pois o desejo pode não ser forte ou a vontade combatente pode estar deprimida. Além disso, tendo em consideração os votos, as personalidades políticas costumam ampliar o âmbito da população-alvo, fazendo com que algumas pessoas que originalmente não tenham sido incluídas no programa também possuam interesses políticos, o que aumentará a carga dos recursos de política e constituirá também um dos factores de limitação da construção de política²⁹.

Os instrumentos de política da capacidade do Governo de Macau incluem: (1) Realizar bem os transportes e obras públicas e a construção de habitações públicas. Os residentes de Macau, só quando tiverem habitações públicas de bom nível, poderão ter suficiente tempo e bom estado de ânimo para participar nos assuntos públicos. Na nova zona de aterros, o Governo de Macau construirá mais habitações públicas e infra-estruturas sociais e acelerará a concretização do objectivo de construir, por etapas, 19 mil unidades de habitação pública até ao fim de 2012, com vista a elevar a qualidade de vida geral dos residentes de Macau³⁰. (2) Desenvolver a cooperação regional. O Governo de Macau desenvolve a cooperação regional com a Província de Guangdong e Hong Kong na Região do Delta do Rio das Pérolas com a finalidade de elevar a sua própria

²⁹ Zhang Shi Xian, 2009, “*Análise da Política Pública*” página 293, Taipei, Wunan.

³⁰ Ver nota 2.

capacidade de construção pública. O Governo da RAEM vai coordenar a implementação das “Linhas Gerais do Planeamento para a Reforma e Desenvolvimento da Região do Delta do Rio das Pérolas”, pondo ênfase na ligação das infra-estruturas e comunicações, vai desenvolver a implementação prioritária do “Acordo de Estreitamento das Relações Económicas e Comerciais entre o Interior da China e Macau” e a cooperação no sector de serviços, e vai reforçar a cooperação regional com a Província de Guangdong e Hong Kong no aspecto do desenvolvimento da nova zona da Ilha da Montanha³¹. (3) Completar equipamentos de segurança pública com vista a elevar a capacidade de tratamento da segurança pública. Macau passou a ser uma cidade turística internacional altamente aberta e o grau da sua abertura económica torna-se cada vez mais alto, a população do exterior aumenta rapidamente, e o ambiente de segurança pública também se torna cada vez mais complicado. Por isso, os serviços relacionados da Região devem reforçar a formação do pessoal executante das leis e completar os equipamentos relacionados³².

4. Símbolo e aconselhamento

Os instrumentos de política também podem mudar ou elevar, através da aplicação de sinais simbólicos e do aconselhamento, a cognição interna da população, com vista a consolidar a sua coordenação. Por exemplo, elogiar em público empresas excelentes ou conceder-lhes medalhas é justamente um tipo de instrumento de política eficaz. O objectivo da aplicação de sinais simbólicos consiste em impulsionar a realização das acções que a política deseja, principalmente por meio da alteração da cognição, atitude e valor dos indivíduos. Por exemplo, algumas políticas devem despertar o senso de justiça dos indivíduos, com vista a desenhar algumas actividades que possam alterar a cognição individual e atingir o objectivo do desenho de política. O desenho através de sinais simbólicos também tem o seu próprio limite, porque os valores da sociedade são diversificados. Os membros das diferentes grupos sociais ou órgãos possuem respectivamente os seus diferentes conceitos de valor, razão por que não é fácil desenhar sinais que todos eles apoiem unanimemente; às vezes, o desenho inadequado pode provocar conflitos de valores e, mesmo, aprofundar a disputa e os conflitos entre os diferentes grupos de interesse³³.

³¹ Ver nota 2.

³² Ver nota 2.

³³ Zhang Shi Xian, 2009, “*Análise da Política Pública*” página 294, Taipei, Wunan.

Os instrumentos de política do aconselhamento simbólico do Governo de Macau incluem: (1) Divulgar que a economia e as finanças garantem a vida da população e o seu emprego. Num espaço de tempo futuro, o Governo da RAEM continuará a manter a alta vigilância contra a crise financeira internacional, a fim de “garantir a qualidade de vida e do emprego da população, apoiar as classes mais vulneráveis, e manter a estabilidade do sistema financeiro”³⁴ (2) Divulgar que a economia e as finanças apoiam as classes mais vulneráveis. Com base na avaliação prudente da situação financeira, o Governo de Macau vai continuar em 2010 a implementar o plano de partilha pecuniária, atribuindo respectivamente Mop\$6.000 e 3.600 aos residentes permanentes e aos não permanentes, montantes iguais aos atribuídos no ano financeiro de 2009³⁵.

5. Estudo

O realce de que o instrumento de política deve reforçar a oportunidade de aprendizagem mútua entre o elaborador da política e a população favorece a elevação da qualidade da política e a consolidação da capacidade do governo para responder às necessidades da população. Tomemos como exemplo a política de protecção da saúde de toda a população. A celebração da reunião da auscultação de opiniões públicas e da reunião de esclarecimentos contribui para a promoção do conhecimento mútuo. O estudo é “livre”; sempre que as gentes tenham a capacidade e causa indutora para a opção pelo instrumento de política, poderão obter, através do estudo, os conhecimentos, capacidade e experiências, relacionados com a política. O desenho deste projecto favorece a adopção da atitude de abertura para com o objectivo da política e a decisão independente das unidades de base sobre os seus projectos de acção. Quando a força própria influente ao objectivo e ao instrumento se encontrarem em situação instável, o instrumento de estudo pode mostrar justamente a sua aplicabilidade. No entanto, é de notar que alguns órgãos governamentais possam abusar do estudo, fazendo com que a boa vontade do estudo da política sofra grandes efeitos³⁶:

O instrumento de estudo da política do Governo de Macau não está apresentado claramente no Relatório das Linhas de Acção Governativa.

³⁴ Ver nota 2.

³⁵ Ver nota 2.

³⁶ Zhang Shi Xian, 2009, “*Análise da Política Pública*” página 294, Taipei, Wunan.

Mas, na prática, ao realizar diversas reuniões de esclarecimento da política, conferências de imprensa e seminários sobre o Relatório das Linhas de Acção Governativa, está popularizando o conceito da política de Macau “desenvolvimento concertado e progresso harmonioso” e está promovendo a aprendizagem mútua entre o pessoal do Governo, população, especialistas e estudiosos.

6. Alteração do sistema

O desenho da política pode ser introduzido através do indivíduo, da organização ou da empresa, com vista a alterar o sistema de serviço dos organismos públicos. O desenhador não deve realçar o conceito do chamado “governo todo-poderoso”, mas deve introduzir a vitalidade do sector privado para substituir muitas actividades do governo. Por exemplo, a privatização da empresa estatal, a contratação de assuntos profissionais do governo ao exterior, a gestão conjunta pública e privada, a transformação da natureza pública de órgãos do governo de personalidade jurídica, etc., são todos exemplos concretos da alteração do sistema.

A opção pelo instrumento deve corresponder à exigência do sistema no seu conjunto; caso contrário, será muito fácil o decisor sofrer efeitos de diversos factores, tais como a tradição, a intuição, a ideologia ou o grau de conhecimento pessoal, e cometer erros na opção por instrumentos de política. Em relação aos instrumentos de política, o desenho da política não só se limita a um tipo, mas também pode optar por vários tipos que se coordenem mutuamente³⁷.

Os instrumentos de política para a alteração do sistema de governo de Macau incluem os seguintes: (1) A cultura social impulsiona o desenvolvimento diversificado do ensino superior. Seguindo o princípio sobre o desenvolvimento diversificado do ensino superior, o Governo da RAEM continua a apoiar o desenvolvimento dos diversos estabelecimentos de ensino superior da região³⁸. (2) A cultura social promove a construção da zona escolar da Universidade de Macau na Ilha da Montanha. Em cooperação estreita com o Governo da Província de Guangdong, o Governo da RAEM esforça-se por promover a execução do plano de construção da zona escolar da Universidade de Macau na Ilha da Montanha³⁹.

³⁷ Zhang Shi Xian, 2009, “*Análise da Política Pública*” página 295, Taipei, Wunan.

³⁸ Ver nota 2.

³⁹ Ver nota 2.

V. Opção pelo Instrumento de Política

Por que é que o Governo de Macau tem optado por estes instrumentos de política para reforçar a sua capacidade de política? Quanto à opção pelo instrumento de política, os pareceres de diversos estudiosos são, resumidamente, os seguintes:

1. Coordenação da ecologia do contexto de política

A opção do Governo de Macau pelos instrumentos de política deve coordenar a ecologia de Macau. A opção pelo instrumento de política é limitada pelo contacto ambiental existente na política. Isto significa que a opção pelo instrumento de política não pode ultrapassar o limite do contexto ambiental; caso contrário, será irrealizável. Quanto ao sistema de política, o seu grande designa o grande sistema ambiental de toda a sociedade, denominando-se por contexto do sistema; o seu pequeno designa os serviços governamentais relacionados com o instrumento de política, denominando-se por contexto de organização. A seguir, vamos discutir respectivamente estes dois tipos do sistema de política⁴⁰.

(1) Contexto de sistema (*system context*):

Os efeitos do contexto do sistema são, em geral, relativamente macroscópicos. Nos estudos comparativos da política pública, a maioria explora os efeitos exercidos pela tradição ou velho sistema sobre a elaboração da política e a opção por instrumentos. Não é garantido que os instrumentos de política adoptados com sucesso nalguns países, também possam com sucesso ser adoptados noutros países. Na Alemanha e nos países norte-europeus, os instrumentos de política punitivos são relativamente fáceis de serem aceites, principalmente porque nestes países existe a tradição desta cultura política. Mas, o caso é diferente na Inglaterra e nos Estados Unidos. Além disso, na sociedade dividida ou diversificada pela língua, religião e região prefere-se a tendência dos instrumentos de política que não tocam os nervos sensíveis que possam provocar a divisão de grupos étnicos. Na sociedade dividida, os casos em que o governo adopta os instrumentos de política punitivos, caracterizados pelo castigo e semente de discórdias entre os grupos étnicos com diferentes consciências, são vistos mais em relação à sociedade cuja natureza de união ou integração

⁴⁰ Zhang Shi Xian, 2009, “*Análise da Política Pública*” página 295, Taipei, Wunan.

é mais forte. Tudo isto permite as gentes conhecer como o contexto do sistema exerce efeitos sobre a opção pelos instrumentos de política⁴¹.

Contexto organizacional (*organizational context*):

Além dos efeitos do contexto do sistema social, a característica organizativa dos serviços públicos também pode exercer efeitos sobre o reconhecimento e opção do instrumento. Tal como as sociedades diferentes, as diferentes organizações também têm diferentes sistemas do valor cultural. Além disso, nas suas diferentes etapas de crescimento, a organização também tem diferentes sistemas e características do valor cultural, que se manifestam inevitavelmente na opção por instrumentos de política. Quando a organização se encontra nos períodos de formação, desenvolvimento e ampliação, geralmente prefere os instrumentos de política indutores, tais como os projectos de “*New Deal*” e “*Great Society*” dos Estados Unidos, assim como os instrumentos de política de subsídio pecuniário geral; pelo contrário, quando o governo se encontra em dificuldade financeira, prefere optar por instrumentos de política com gastos relativamente pequenos. Finalmente, no processo da opção pelo instrumento de política, as fundações de política, entidades de investigação, grupos de interesse, equipas de assessores e outros grupos políticos sociais também possuem as suas respectivas forças influentes. Como chegar a acordo sobre a opção pelo instrumento de política é obviamente um grande desafio para os designers da política⁴². A opção do Governo de Macau pelos instrumentos de política tem que sofrer naturalmente os efeitos dos órgãos de administração do Governo de Macau e dos seus sistemas orgânicos.

2. Coordenação dos destinatários de implementação da política

A opção do Governo de Macau pela política deve basear-se nas características dos residentes de Macau, destinatários de implementação da sua política. A opção pelo instrumento de política deve ser diferente conforme os diferentes destinatários de implementação. Para os conservadores da pureza, a adopção dos instrumentos de política de tipo aconselhamento e estímulo pode ser efectiva; para os calculistas, é conveniente aplicar-lhes os instrumentos de política de tipo indutor; para os

⁴¹ Zhang Shi Xian, 2009, “*Análise da Política Pública*” página 295 a 296, Taipei, Wunan.

⁴² Zhang Shi Xian, 2009, “*Análise da Política Pública*” página 296, Taipei, Wunan.

recalcitrantes, tem que ser-lhes aplicado o instrumento de política de tipo punitivo⁴³.

3. Coordenação do atributo do instrumento de política

A opção do Governo de Macau pelos instrumentos de política deve coordenar os atributos dos instrumentos de política. Qualquer instrumento de política tem pelo menos os seguintes atributos, que afectam a opção e aplicação dos instrumentos de política⁴⁴:

(1) **Necessita de usar recursos:**

Qualquer instrumento de política necessita de usar recursos, incluindo os custos dos recursos humanos e os gastos da operação dos instrumentos de política. Os gastos dos instrumentos de política simples são relativamente baixos; pelo contrário, os dos complicados, são relativamente elevado. Alguns instrumentos de política têm que precisar gastos relativamente numerosos, e outros, relativamente reduzidos. Os recursos que os instrumentos necessitam podem ser resumidamente expressos com os gastos de que necessitam. Quando o governo tiver avultados recursos financeiros, pode optar pelos instrumentos que necessitam de recursos relativamente numerosos, mas enquanto tiver fundos insuficientes, só pode optar pelos instrumentos de política que “necessitam de recursos relativamente pequenos”. Como a opção pelos instrumentos está estreitamente relacionada com os resultados da execução da política, ao optar pela política é necessário ter em consideração a relação entre o grau de lançamento dos recursos e a eficiência da política⁴⁵.

(2) **Visa atingir o objectivo:**

Qualquer instrumento de política visa atingir o objectivo estabelecido, tal como o disparo deve atingir o centro do alvo. Alguns instrumentos de política podem atingir exactamente o objectivo estabelecido, mas o resultado de outros pode ser insatisfatório. A exactidão pode ser manifestada com o grau de exactidão e a natureza da opção. Geralmente, quanto mais alto é o grau de exactidão do instrumento de política, mais alto é o custo do seu desenho e a sua complexidade; quanto mais baixo é o grau

⁴³ Zhang Shi Xian, 2009, “*Análise da Política Pública*” página 296, Taipei, Wunan.

⁴⁴ Linder and Peters, 1990.

⁴⁵ Zhang Shi Xian, 2009, “*Análise da Política Pública*” página 297, Taipei, Wunan.

de opção do projecto interno do instrumento de política, menos é também a sua exactidão. Tal como a máquina fotográfica automática, como ao usá-la não é necessário regular a distância focal nem o diafragma, os seus efeitos de fotografia são relativamente insatisfatórios. Para alguns instrumentos de política, é fácil corrigir a sua exactidão; para outros, não o é. Alguns instrumentos de política podem ser facilmente aplicáveis a diferentes órgãos executantes; mas a outros, não. Os instrumentos de política que possam atingir facilmente o seu objectivo, não precisam da intervenção da força coerciva do governo. Por exemplo, no último período da dinastia Ming, como as finanças imperiais eram difíceis, o imperador exigia aos seus parentes que fizessem doações manifestando o seu sentimento patriótico, mas o resultado era muito insatisfatório. Nessas circunstâncias, o imperador teve que tomar uma decisão resoluto, fazendo uma repartição enérgica⁴⁶.

(3) Limita os direitos e interesses do povo:

Qualquer instrumento de política tem a ver com a limitação dos direitos e interesses do povo, ou seja, tem natureza coerciva. A coacção dalguns instrumentos de política é alta e a de outros é baixa. Por exemplo, a coacção dos instrumentos autoritários de política do governo que têm a força de poder público, é alta; a dos que adoptam o mecanismo indutor e do mercado, é baixa. Na sociedade democrática, o decisor considera a coacção como norma da opção pelo instrumento, ou seja, na circunstância de outras condições serem iguais, geralmente, o decisor prefere optar pelos instrumentos de política com menos coacção. Face à coacção dos instrumentos de política, o pessoal desenhador deve esforçar-se por não adoptar os instrumentos de política coercivos. Se tiver que adoptá-los, deve recorrer a mil e uma maneiras para baixar o grau da sua coacção⁴⁷.

(4) Tem um risco político:

Qualquer instrumento de política tem o seu risco político. O risco dalguns instrumentos de política é alto e o de outros, baixo. Os instrumentos de política, geralmente apoiados, tem o risco mais baixo; caso contrário, se eles não puderem contar com o apoio do povo, provocarão

⁴⁶ Zhang Shi Xian, 2009, “*Análise da Política Pública*” página 297, Taipei, Wunan.

⁴⁷ Zhang Shi Xian, 2009, “*Análise da Política Pública*” página 297, Taipei, Wunan.

diversas queixas e, finalmente, terão que ser modificados. Para os instrumentos de política com a transparência pública mais alta, a atitude de apoio ou oposição do povo é mais fácil de ser manifestada, razão por que o seu risco de política é mais alto. Caso contrário, os instrumentos de política com a transparência pública mais baixa, que são conhecidos por muito poucas pessoas e têm apoiantes ou opositores muito diminuídos, têm também o risco político muito baixo. Ao aplicar o instrumento de política, se o aplicador não puder prever a tendência ou consequências da sua aplicação, encontrará o risco político extremamente alto, tal como o cego monta o cavalo cego. Por isso, é necessário esforçar-se por optar por instrumentos com risco extremamente baixo⁴⁸.

4. Coordenação do utente de instrumentos de política

A opção pelos instrumentos de política do Governo de Macau deve coordenar os utentes de instrumentos de política. A eficácia do instrumento de política depende do julgamento do decisor sobre o problema de se o instrumento de política corresponde ao problema de política. Quando ocorrer um novo problema, o instrumento que tenha demonstrado eficácia no passado poderá não garantir a sua eficácia contínua; mas, geralmente, o decisor costuma usar os instrumentos de política que tenham no passado boa eficácia e correspondido à realidade do problema. Cada decisor da política tem a sua preferência de opção de instrumentos de política⁴⁹.

VI. Avaliação sobre a Capacidade de Política

Para avaliar a capacidade de política, é necessário, em primeiro lugar, estudar se foi adequado o objectivo da sua acção governativa; é necessário, em segundo lugar, estudar se existe relação lógica entre o objectivo da sua acção governativa e o meio de realização deste objectivo; em terceiro lugar, é necessário estudar se existe continuidade entre o objectivo claro da sua acção governativa e o meio para a sua realização. Além disso ainda é necessário estudar se o instrumento de política contribui ou não para

⁴⁸ Zhang Shi Xian, 2009, “*Análise da Política Pública*” página 297 a 298, Taipei, Wunan.

⁴⁹ Zhang Shi Xian, 2009, “*Análise da Política Pública*” página 298, Taipei, Wunan.

a coordenação entre o objectivo da política e para a coordenação entre o ambiente, o objectivo e o instrumento.

1. O objectivo da acção governativa é ou não adequado?

O objectivo da acção governativa do Governo de Macau é o “desenvolvimento concertado e o progresso harmonioso”. A actual sociedade do século XXI torna-se cada vez mais complicada, evolucionar, instável e englobalizada⁵⁰. Nestas circunstâncias, é fácil ocorrerem conflitos e confusões entre diversos serviços, camadas e sectores sociais. Por isso, é correcto o objectivo de acção governativa do Governo de Macau de “desenvolvimento concertado e progresso harmonioso”.

2. As linhas de acção governativa coordenam o objectivo da governação?

O conteúdo do Relatório das Linhas de Acção Governativa para o Ano Financeiro de 2010, pronunciado pelo Chefe do Executivo do Governo de Macau, Chui Sai On, na Assembleia Legislativa da RAEM, em 16 de Março de 2010, refere-se às linhas de acção governativa nas áreas da administração e assuntos de justiça, da economia e finanças, da cooperação regional, da segurança pública, da cultura social, dos transportes e obras públicas, e da luta contra a corrupção⁵¹, podendo coordenar o seu objectivo de governação o “desenvolvimento concertado e o progresso harmonioso”, porque a concertação e a harmonia têm que ser coordenadas pela administração e assuntos de justiça, economia e finanças, cooperação regional, segurança pública, cultura social, transportes e obras públicas, e luta contra a corrupção.

3. Os instrumentos da política coordenam as linhas de acção governativa e os objectivos da política?

Os instrumentos de acção governativa devem ser usados dentro do ambiente da política. Por isso, a política deve ter a capacidade de respon-

⁵⁰ Farazmand, Ali “*Building Administrative Capacity for Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty-First Century*”, *Administration Review*, 2009, 70(6): 1007-1020.

⁵¹ Ver nota 2.

der rapidamente à opinião pública, a capacidade de resolver os problemas e a capacidade de prever os problemas patentes. Neste aspecto, os comportamentos do Governo de Macau ainda estão para ser observados. A análise acima referida mostra que os instrumentos da política já coordenam estreitamente os objectivos de acção governativa e as linhas de acção governativa.

VII. Conclusão

O conteúdo concreto da política pública é a chave da elevação da capacidade administrativa do governo. Em relação a Macau, o objectivo da sua acção governativa é correcto, correspondendo às necessidades do século XXI. Como este século está cheio de complexidade, mudança e indefinição extremas, dizemos que o objectivo da acção governativa “desenvolvimento concertado e progresso harmonioso” é adequado. As linhas de acção governativa do Governo de Macau também têm coordenado este objectivo de acção governativa. As linhas de acção governativa referem-se às áreas da administração e assuntos de justiça, da economia e finanças, da cooperação regional, da segurança pública, da cultura social, dos transportes e obras públicas, assim como da luta contra a corrupção, com a finalidade de concretizar o conceito de desenvolvimento concertado e progresso conjunto harmonioso.

Quanto à capacidade expressa pelos instrumentos da política, ela deve coordenar o ambiente. Para o efeito, a política deve ter capacidade de responder rapidamente à vontade da população, de resolver problemas e de prever os problemas patentes. Estas questões estão por observar, porque o tempo da sua observação é certamente demasiado curto, não chegando a 4 meses, de 16 de Março de 2010 a 30 de Junho.

Para resolver o problema relativo à política, os instrumentos de política podem dividir-se em seis tipos principais: 1. Instrumento de política autoritária; 2. Instrumento de política indutor; 3. Instrumento de política para a criação da capacidade; 4. Instrumento de política de natureza simbolizante e aconselhadora; 5. Instrumento de política de natureza de estudo; 6. Instrumento de política para a alteração do sistema. Estes instrumentos de política já se apresentam plenamente nos objectivos de acção governativa do Governo de Macau e nas suas linhas de acção governativa.

