

## ***Uma Análise do desenvolvimento do sistema consultivo da RAEM do ponto de vista da democratização das políticas.\****

*Pan Guanjin\*\**

David Easton acha que “As políticas públicas são distribuição de autoridade do valor de toda a sociedade”, segundo o qual o Governo da RAEM, de acordo com certas normas, faz distribuição de autoridade dos recursos sociais. A partir do ponto de vista do processo político, incluem a identificação, o planeamento das políticas, a legalização das políticas, a execução das políticas, a avaliação das políticas e a cessação das políticas, entre uma série de elos dinâmicos. Portanto, o processo decisório da democratização deve ser adaptado às exigências inerentes de que “as pessoas afectadas por uma decisão devem participar no processo da decisão”.<sup>1</sup>

Após o estabelecimento da RAEM, relativamente à democratização do processo decisório das políticas públicas, registaram-se gradualmente progressos por fases. Por um lado, o Governo da RAEM reformou o sistema consultivo local existente, de modo a aumentar os níveis de consulta e o número de organizações, a formar uma rede da consulta política, que resultou em que os funcionários a nível de departamentos terem começado a comparecer a fóruns públicos e a sessões de esclarecimento, o que contribui para absorver as opiniões públicas e a força social, com o objectivo de melhorar o nível da governação. Por outro lado, a RAEM também lançou o sistema de porta-vozes e várias sondagens da opinião pública, etc, para recolha de opiniões públicas. Estas reformas fazem com que a democratização das políticas públicas da RAEM tenham melhorado de alguma forma. Mas as pessoas continuam a reflectir que a sua influência sobre o Governo da RAEM ainda é limitada e acham que o Governo da RAEM não tem implementado a opinião pública nas suas políticas; assim

---

\* Este artigo foi apresentado na conferência Académica sobre “Promover a capacidade de Governança 2010” de 2 de Julho.

\*\* Professora Associada do Instituto Administrativo, Pós graduado na Universidade de Macau.

<sup>1</sup> Cohen: “Sobre a democracia”, The Commercial Press, 1988, p. 132.

tem-se produzido uma série de contradições entre o Governo da RAEM e os cidadãos. Neste contexto, rever o processo decisório da democratização das políticas governamentais e reavaliar o espaço de melhoramento nesta área reveste-se de um grande significado prático para aumentar ainda mais a capacidade da governação do Governo da RAEM.

Após o retorno, nas muitas reformas empreendidas da democratização do processo decisório das políticas públicas, a introdução do sistema de porta-vozes da imprensa e das sondagens da opinião pública, e outras formas emergentes, ainda se encontram na sua fase de arranque, precisando de um maior desenvolvimento e amadurecimento. Genericamente falando, o sistema consultivo já se havia formado antes do retorno. Não só tem uma longa história, como também tem um grande peso em todo o processo decisório das políticas públicas e exerce uma importante influência sobre as decisões, por isso, este texto incidirá sobre as reformas dos mecanismos de consulta do Governo da RAEM, após o retorno, e com base nisto, discute-se os prós e os contra das reformas da democratização das políticas públicas do Governo da RAEM.

Sobre os mecanismos de consulta existentes em Macau, políticos e académicos têm tido abordagens e análises, relativamente profundas, sistemáticas e abrangentes. Dado que a maioria dos estudos existentes aborda os mecanismos das consultas, desde o ponto de vista das consultas, nesta sede pretendemos estender a visão a todo o sistema político e esperamos avaliá-lo a partir da fórmula “Estructura-Função”. Dos problemas do sistema consultivo existente, pode-se perceber que apenas a democratização das políticas do Governo da RAEM pode resolver parte desses problemas encontrados nas decisões. No entanto, para resolver os problemas existentes, por um lado, são necessários técnicas e fórmulas mais científicas e, por outro lado, é preciso corrigir a deslocação entre a estrutura e as funções de todo o sistema das decisões.

Neste trabalho, primeiro fazemos uma breve retrospectiva do desenvolvimento histórico do sistema consultivo de Macau, segundo, vamos fazer um breve resumo das medidas no sistema consultivo e a sua eficácia, após o estabelecimento da RAEM. Ultimamente, analisamos os pontos que requerem da atenção e espaço de melhoramento de todo o sistema consultivo existente.

Dado que o desenvolvimento político de Macau é algo importante para a sociedade de Macau, “Macau governado pelas pessoas de Macau”

significa aquelas coisas que a sociedade de Macau deve decidir própria. Como académica forasteira, o que posso fazer é principalmente dar a conhecer visões e opiniões de uma pessoa de fora, que possam servir de referência ao Governo da RAEM de Macau e ao público. Ao mesmo tempo, se na nossa compreensão e análise existirem alguns mal-entendidos, esperamos que sejam corrigidos.

## I. História do sistema consultivo de Macau

### 1. Entendimento peculiar da população de Macau sobre a “democracia”

Antes de entrar na retrospectiva e análise da democratização das políticas públicas da RAEM, torna-se necessário fazer uma discussão em separado da conotação da “democracia”. Robert Dahl, conhecido cientista político norte-americano frisou, a democracia ou a democracia política tornam-se numa expressão de moda hoje em dia no mundo inteiro, mas não só a definição académica da democracia diverge muito, como também na realidade existem diferentes modelos da democracia.<sup>2</sup> Isso porque os diferentes estratos sociais dão origem a tipos diferentes da prática da democracia no mundo. A experiência empírica leva ao desenvolvimento dos conhecimentos teóricos; por isso, desde a antiguidade, estudiosos diferentes têm interpretação diferente da democracia. Zhong Tingyao, director do Programa do Inquérito da Opinião Pública da Universidade de Hong Kong, ao comparar os dados sobre a sondagem da opinião pública de Hong Kong e Macau, salientou: “A cultura, a história, a estrutura económica, a governação, bem como o estado geral do público de Macau divergem muito do de Hong Kong. Portanto, quando se comparam as diferenças das sondagens da opinião pública dos dois territórios, é preciso

---

<sup>2</sup> Estudiosos da classificação do modelo democrático seguem dois sistemas: a teoria e o regime, dos quais o livro de David. Herder “Do modelo democrático”, Bureau Central da Compilação e Tradução, 1998, faz um resumo programático da teoria e da prática democráticas, a delinear um desenvolvimento da teoria democrática enquanto o livro de Arend Lijphart, “Modelo de democracia: 36 formas e o desempenho do Governo”, Beijing University Press, 2006, estuda principalmente os 36 países democráticos, durante o período 1945-1996, colocando-os num “mapa conceitual” de duas dimensões e comparando o sistema político de diversos países, chega à conclusão de que o efeito de uma democracia de consenso é melhor do que a maioria da democracia.

redobrar o cuidado. No entanto, caso se faça uma comparação dos dados registados em diferentes tempos de Macau, o valor de referência é relativamente aumentado.”<sup>3</sup> Aqui, é preciso introduzir a peculiar compreensão da “democracia” por parte dos cidadãos de Macau.

### Quadro I Peculiar compreensão do “Governo da RAEM democrático” por parte dos cidadãos de Macau (%)

Ano	1991	1999	2001	2006	2007	
Ouvir a opinião pública e cuidar dos interesses públicos	30.0	26.0	37.8	58.4	30.2	Governo da RAEM disposto a consultar o público
Povo elege o Governo da RAEM	9.6	32.3	9.1	26.7	25.9	Governo da RAEM eleito pelo povo
Não sabe / não tem opinião	39.6	34.5	21.0	16.8	10.5	Não sabe
As pessoas têm liberdade de expressão	21.2	22.9	11.9	27.8		
Governo da RAEM honesto	8.1	10.9	10.6	32.1		
Governo da RAEM que cumpre as leis	4.8	3.4	1.1	10.4		
Governo da RAEM com alta eficiência	4.8	0.9	0.2	15.8		
Governo da RAEM formado pelo princípio da separação dos poderes	3.0	1.7	0.9	9.7		
Governo da RAEM transparente nas decisões	-	10.0	8.9			
Governo da RAEM responsável	-	2.9	0.6			
Governo da RAEM respeitador dos direitos humanos	-	2.0	0.6			

<sup>3</sup> Website da opinião pública da Universidade de Hong Kong: “Hoje, é emitida a popularidade do Chefe do Executivo de Macau, Edmund Ho e do Governo”, 4 de Maio de 2007, <http://hkupop.hku.hk/>

Ano	1991	1999	2001	2006	2007	
Governo da RAEM servidor do povo	-	-	11.2		10.0	Governo da RAEM trata as pessoas como um pai
Governo da RAEM acessível às críticas	-	-	4.1		2.1	Governo da RAEM oferece tudo o que o povo quer
Outros	13.3	18.0	9.8	8.1	21.3	Governo da RAEM que lidera o povo

*Fonte:* Os dados de 1991, 1999 e 2006 provêm de Yu Zhen e Lü Guoming: “A cultura da política popular”, in Huang Shaolun e outros: “Crónica da sociedade de Macau – A qualidade de vida, a partir dos índices”, Instituto da Ásia-Pacífico da Universidade Chinesa de Hong Kong. Os dados de 2001 provêm de Yu Zhen: “A cultura da política popular, após o retorno de Macau”, in “Macau 2002”, Fundação Macau, Os dados de 2002 e 2007 provêm do “Actual estado da qualidade de vida dos residentes de Macau (2007), Relatório Intercalar”, in website do Centro de Estudos Estratégicos para o Desenvolvimento Sustentável, <http://www.ceeds.gov.mo>. Como a escolha é grande, o total da percentagem de cada inquérito não se resume em 100%.

Em geral, o conceito da democracia liberal ocidental inclui três princípios fundamentais: a representação política através das eleições livres, o controlo mútuo dos poderes e a consulta e a participação políticas livres. Mas, diferentemente da sociedade ocidental, a população de Macau tem uma peculiar compreensão do governo democrático. Não presta atenção a um governo democrático eleito nem à separação dos poderes, entre outros princípios de formação. E acha que a chave de um governo democrático reside em olhar pelos interesses do povo.

De acordo com o Quadro I, num inquérito de 1991, quando é perguntado sobre o que é um governo democrático, a resposta mais numerosa é “Ouvir a opinião pública e cuidar dos interesses públicos”, seguido de “Um governo que dá a liberdade de expressão”. Menos pessoas escolhem “Um governo formado pelo princípio da separação dos poderes”. Além disso, apenas 9,6% dos entrevistados reconheceram que um governo democrático deve ser eleito pelo povo, ou quase 40% dos inquiridos não sabe o que é a democracia, nem sequer conhece um elemento do sistema político democrático.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Vide Yu Zhen, Liu Bolong e Wu Derong: “A cultura política dos chineses de Macau”, Fundação Macau, 1993, p. 37.

Portanto, o critério primordial com que os chineses de Macau avaliam a democracia é “Ouvir a opinião pública e cuidar dos interesses públicos”. Por outras palavras, a cultura política dos chineses destaca o objectivo final da democracia como sendo um “bom governo”, em detrimento dos meios ou dos processos da produção da democracia.

Por um lado, isto tem origem na importância que se dá à cultura política ao defender o povo. Os chineses de Macau estão mais preocupados com a administração do governo, não muito preocupados com a composição e a estrutura das instituições democráticas ou ignoram-as. Por outro lado, remonta-se a padrões de expressão e de agregação de interesses, em consequência da especial estrutura social durante o período da administração colonial de Macau.

## 2. Criação da cultura consultiva de Macau

Embora Macau durante um longo período sob a jurisdição dos Portugueses, a ordem social de Macau tem-se mantido através das consultas mútuas entre as comunidades Chinesa e Portuguesa. A este respeito, o politólogo português Vitalino Canas faz esta análise: “O sistema de Macau baseia-se num pacto social, que tem vários séculos de história. Ele define a correcta posição das autoridades chinesa e portuguesa. Com base neste tratado, tem criado mecanismos informais de consenso (como o Conselho Consultivo ou um grande número de Comissões Consultivas informais, que pretendem ser o ‘lugar’ das consultas informais, mas são muito diferentes do que as pessoas esperavam).”<sup>5</sup>

Ao longo dos anos, as tradicionais associações locais de Macau desempenharam parte da função social do Governo Português, principalmente em termos da assistência social, atenção e preocupação dos idosos e bem-estar social, sem inicialmente não envolvidas no processo decisório e consulta governamental. Mas desde a década de 1970, alguns representantes de algumas associações tradicionais e alguns membros da elite chinesa tiveram acesso de diferentes formas ao quadro institucional do Governo, começando a participar em processos decisórios e em consultas. O Governo Português, antes da elaboração de muitas políticas e leis, começou a consultar-se com os representantes chineses. Endacott considera

---

<sup>5</sup> Vitalino Canas “Introdução à Ciência Política”, da Universidade de Macau, 1997, introdução da versão chinesa, p. 7.

a política de Hong Kong como um “Governo de consulta”. Ele salienta: “Pelo Governo, antes de serem tomadas algumas importantes decisões, são frequentemente consultadas algumas opiniões ao respeito.... Às vezes é sondada a opinião pública social...”<sup>6</sup> Este juízo pode também ser aplicável a Macau. O Governo Português servia-se geralmente de várias comissões e conselhos para fins consultivos, com a participação da elite das principais organizações.

Os organismos consultivos têm sido mecanismos da administração pública moderna em Macau. A “Lei Orgânica de Macau”, de 1976, concedeu um maior grau de autonomia a Macau. Na década de 1980, os organismos consultivos multiplicaram-se; a sua organização, funcionamento e composição do pessoal têm produzido um impacto de longo alcance na “cultura institucional” dos organismos consultivos de Macau.<sup>7</sup>

O Conselho Consultivo, junto com a Assembleia Legislativa e o governador, era o órgão consultivo a mais alto nível do Governo Português, que contou com os representantes chineses, desde a sua primeira legislatura. O Conselho Consultivo é presidido pelo Governador ou por quem o estiver a substituir. Constituem o Conselho 10 membros: cinco vogais eleitos e cinco nomeados. Os vogais nomeados são nomeados pelo Governador de entre cidadãos residentes de reconhecido mérito e prestígio na comunidade local. Dos cinco eleitos, dois são escolhidos de entre os membros das respectivas assembleias municipais,<sup>8</sup> outros três pelos representantes dos interesses empresariais, dos interesses laborais e do Colégio eleitoral

---

<sup>6</sup> Ambrose Yeo-Chi King acha que outra via da “Administração absorção a política” é a “consulta”. A “consulta” embora não apanhe a essência da política de Hong Kong, reconhece o seu importante papel na política de Hong Kong. “A administração de Hong Kong também tem um arranjo de sistema muito especial: quase todos os departamentos governamentais têm os seus organismos consultivos,... .. O objectivo dessas comissões é permitir que todas as unidades administrativas possam ter muito frequente contacto com as pessoas e as suas opiniões para que as decisões do governo, tanto quanto possível, correspondam aos desejos e interesses do público. ... .. Este arranjo de sistema do governo de Dong Kong faz com que ele tenha uma reacção mais sensível às intenções da sociedade de modo a que dissolve muitos conflitos latentes, ao mesmo tempo que faz com que o governo não se distancie insolentemente da sociedade e se transforma num grupo fechado. “Ambrose Yeo-Chi King, *A Política e a Cultura chinesa*”, Oxford University Press, 1997, p. 37.

<sup>7</sup> Qi Jin “Organismos consultivos, “meros adornos políticos” *“Macao Daily”*, 2006-11-09.

<sup>8</sup> Artigo 2.º do Decreto n.º 51/91/M.

dos interesses profissionais e do Colégio eleitoral dos interesses assistenciais, culturais, educacionais e desportivos para dos interesses sociais do Território para o sufrágio indirecto da Assembleia Legislativa.<sup>9</sup> Os vogais eleitos e nomeados têm respectivamente os seus suplentes correspondentes. De acordo com a “Lei Orgânica”, goza dos mesmos privilégios e mecanismos da Assembleia Legislativa. O Conselho Consultivo é obrigatoriamente ouvido pelo Governador aquando das muitas decisões importantes ou diplomas legais do Governo da RAEM.<sup>10</sup> “Embora os pareceres do Conselho Consultivo não são vinculativos, seja pela sua organização seja pela sua autoridade, o governador, aquando das decisões políticas e normais importantes, espera que sejam discutidos e procurem consenso dentro do Conselho Consultivo para evitar erros e conflitos.”<sup>11</sup> Os Chineses passam gradualmente a ser mais representativos no Conselho Consultivo, até chegarem a maioria.

Além do Conselho Consultivo como um órgão geral de consulta, o Governo Português, em quase todas as áreas da governação, criou co-

---

<sup>9</sup> Artigo 4 da n.º Lei 13/90/M e Artigo 3.º do Decreto n.º 51/91/M. Antes da alteração em 1990 da “Lei Orgânica de Macau”, os membros natos são um Secretário Adjunto, um Procurador-Geral Adjunto da República e o chefe dos Serviços de Finanças. Os representantes dos interesses sociais são apenas de dois sectores – um pelos organismos representativos dos interesses morais, culturais e assistenciais e dois pelas associações de interesses económicos. A Nova Lei Eleitoral do Conselho Consultivo fez alterações no sentido de dividir os grupos de interesse económico em empresarial e assalariado. Wu Zhiliang, “O Regime Político de Macau”, Macau Fundação, 1995, p. 92.

<sup>10</sup> Compete ao Conselho Consultivo emitir parecer sobre todos os assuntos da competência do Governador ou, em geral, respeitantes à administração do Território que lhe foram submetidos por aquele. O Conselho será obrigatoriamente ouvido sobre os seguintes assuntos:

- a) Propostas de lei que o Governador apresente à Assembleia Legislativa;
- b) Projectos de decretos a publicar pelo Governador;
- c) Regulamentação da execução dos diplomas legais vigentes no Território;
- d) Definição das linhas gerais da política social, económica, financeira e administrativa do Território;
- e) Recusa de entrada a nacionais ou estrangeiros por motivos de interesse público ou ordem de respectiva expulsão, de acordo com as leis, quando da sua presença resultarem graves inconvenientes de ordem interna ou internacional, salvo o direito de recurso para o Presidente da República;
- f) Outros que lhe forem atribuídos por lei. Wu Zhiliang: “Sistema político de Macau”, Fundação Macau, 1995, pp. 90-91.

<sup>11</sup> “Enciclopédia de Macau”, Fundação Macau, 2005, p. 444.

missões da consultoria profissional, tais como a Comissão da Educação, a Comissão Consultiva dos Transportes, a Comissão da Juventude, a Comissão Económica e a Comissão Permanente da Concertação Social. Essas comissões incluem funcionários governamentais relevantes e algumas personalidades (também chinesas), representantes de algumas associações importantes (principalmente as mais tradicionais da comunidade chinesa) como membros natos. Estes representantes servem de ponte de comunicação entre o Governo da RAEM e a sociedade civil. No âmbito das comissões, em áreas das políticas públicas e medidas e projectos de lei, podem apresentar comentários, opiniões e sugestões. Em certa medida, podem levar a opinião pública ao Conselho Consultivo fazendo com que as políticas e as medidas elaboradas pelo o Governo se aproximem da realidade, de modo a evitar uma forte oposição da sociedade civil quando introduzidas as políticas ou as leis. Além disso, antes de uma série de importantes acontecimentos políticos, o Governo Português ia consultar-se com as associações chave da comunidade chinesa. Por exemplo, em Março de 1984, o Encarregado do Governo, Manuel Maria Amaral de Freitas reuniu-se com o presidente, o vice-presidente e o secretário-geral da Associação dos Moradores para discutir as eleições da Assembleia Legislativa e o trabalho de recenseamento eleitoral. Em 1986, a delegação mandada pelo presidente Português encontrou-se com os representantes da Associação dos Moradores e da Federação das Associações dos Operários de Macau para sondar sobre o candidato o governador de Macau.<sup>12</sup>

### **3. Diferenças entre a separação dos poderes e o sistema da expressão dos interesses políticos da comunidade**

Além do Conselho Consultivo, o Governo Português servia-se das eleições e da comunicação social para alcançar uma limitada abertura do sistema político. No entanto, após 1976, a “Lei Orgânica de Macau” reformou a Assembleia Legislativa, dando-lhe a sua função legislativa, mas no geral, a partir de uma base legal, composição dos membros, efeitos legislativos e funções dos deputados, a Assembleia Legislativa de Macau

---

<sup>12</sup> Anuário comemorativo do vigésimo aniversário da União Geral das Associações dos Moradores de Macau: 1983-2003, União Geral das Associações dos Moradores de Macau, 2004, p. 109 e Edição especial do 40.º aniversário da Federação das Associações dos Operários de Macau, editora desconhecida, 1990, p. 49.

carecia de representatividade substantiva nesse período.<sup>13</sup> Por isso, nessa época, verificava-se uma falta geral de interesse, compreensão e atenção das eleições por parte dos cidadãos de Macau.<sup>14</sup>

Por isso, as associações com representantes da opinião pública serviam de principal via para assimilar a opinião pública da comunidade chinesa para o governo colonial português elaborar políticas públicas. Devido à assinatura da “Declaração Conjunta Sino-Portuguesa”, a localização das leis, a oficialização do chinês e a localização judicial são três tarefas primordiais do período da transição, conseqüentemente, surgiram alguns organismos consultivos relacionados com o processo das 3 oficializações. No período de 1980-1999, as autoridades administrativas criaram 24 organismos consultivos, dos quais 14, após a fundação da RAEM, foram mantidos e os restantes foram cancelados.

### **Quadro 2 Diferenças entre a separação dos poderes e o sistema da expressão dos interesses políticos da comunidade**

	Política da separação dos 3 poderes	Associações políticas de Macau
Corpo da expressão dos interesses	Partidos políticos e grupos de interesse	Associações

<sup>13</sup> Para as detalhadas estatística e análise dos diversos aspectos das características dos deputados deste período, consultem Pan Guanjin, “Reforço do regime associativo: A origem das associações de Macau e o exercício das funções de autonomia (1976-1984)”, “Boletim de Estudos de Macau”, número 54, Macau, Outubro de 2009.

<sup>14</sup> Segundo os resultados das pesquisas sobre a Eleição Legislativa em 1992 e a Eleição Municipal em 1993, feitas pelo Programa de Inquérito da Opinião Pública da Universidade de Hong Kong, os dados mostram claramente que as pessoas de Macau não só têm uma consciência política muito baixa sobre a eleição, como também não se preocupam com a eleição ou lhe prestam pouca atenção. Vide Zhong Tingyao, “Estudos sobre a eleição directa de Macau de 1992 e 1993”, Huang Hanqiang e Wu Zhiliang, “Estudos de Macau”, Setembro de 1993, pp. 28-33. Estes dados provêm do Programa do Inquérito da Opinião Pública da Universidade de Hong Kong, subsidiária do Projecto de pesquisa da Opinião Pública “Série Macau”, <http://hkupop.hku.hk/>. Este projecto começou, em 1992. Era para realizar pesquisa de campo em Macau, tomando conhecimento do desenvolvimento dos sentimentos das pessoas de Macau, com a investigação das eleições e da opinião pública como o projecto principal. Toda a pesquisa foi independente e realizada pelo Programa de Inquérito da Opinião Pública. Embora algumas pesquisas têm o patrocínio institucional, ou em cooperação com grupos, possuem certa objectividade, independentes das influências do governo, organizações ou grupos.

		Política da separação dos 3 poderes	Associações políticas de Macau
Modos da expressão dos interesses	Meios Principais	Eleições	Consulta e concertações, etc
	Meios Secundários	Lobby, consultas e movimentos sociais, etc	Eleições

*Fonte:* Criação da autora

A “Lei Básica da RAEM da República Popular da China, “(doravante a “Lei Básica”) estipula no seu Artigo 66.º : “O órgão executivo da RAEM pode criar os organismos consultivos que se revelem necessários.” Portanto, na estrutura administrativa da RAEM, embora não tivesse instituído o Conselho Consultivo, foi criado o Conselho Executivo.<sup>15</sup> Além disso, foram criadas uma série de comissões consultivas. Desde a criação do Governo da RAEM até Setembro de 2009, o Governo da RAEM criou 17 organismos consultivos. Em três distritos instituiu”, Comissão Consultiva dos Serviços Comunitários”, para comunicações, completas e regulares, com a sociedade civil a fim de divulgar e explicar as políticas, mas também ouvir mais amplamente opiniões para facilitar a implementação das políticas.<sup>16</sup> Neste contexto, este modelo de consultas foi, após o retorno, continuado e aperfeiçoado.

De acordo com os resultados do Quadro I que compara a compreensão do “Governo democrático” por parte dos cidadãos de Macau, de

<sup>15</sup> O Conselho Executivo da RAEM é o órgão que ajuda o Chefe do Executivo na formulação de políticas. Os seus membros são nomeados pelo Chefe do Executivo de titulares dos principais cargos do Governo, da Assembleia Legislativa e figuras públicas. O número de membros do Conselho Executivo é de 7-11 pessoas. O Conselho Executivo é presidido pelo Chefe do Executivo. Quando o Chefe do Executivo julga necessário, pode convidar pessoas a participar a estar presentes de reuniões do Conselho Executivo. O Chefe do Executivo, aquando da tomada de decisões políticas importantes, apresentação de projectos de lei à Assembleia Legislativa e antes de elaborar diplomas administrativos e dissolução da Assembleia Legislativa, precisa de consultar-se com o Conselho Executivo.

<sup>16</sup> “Governação com a recolha e a assimilação da opinião pública”, “Macau Daily”, 2009-11-23.

1991,1999,2006 e 2007,<sup>17</sup> pode-se ver claramente que no inquérito de 1999, o Governo eleito é o elemento democrático primordial e “Ouvir a opinião pública e cuidar dos interesses públicos” e “Garantir a liberdade de expressão” vêm para segundo plano. Portanto, a mudança deste contexto social contribuiu para as associações de Macau desenvolverem activamente a sua própria função de participação política. Embora nesse período as pessoas de Macau vejam aumentada a importância dada à legitimidade do “sistema” “representativo”, convém salientar que nesse período o aumento da compreensão sobre a legitimidade da “eleição” é em relação a antes do retorno. Comparando com a legitimidade do “processo” dos “representantes”, a percentagem de avaliar a “representatividade”, do ponto de vista da legitimidade do “sistema”, ainda é baixa.<sup>18</sup> No inquérito de 2001, “Ouvir a opinião pública e cuidar dos interesses públicos” torna a ser o primeiro ideal democrático dos entrevistados e o “Governo eleito” e a “liberdade de expressão” foram relativamente negligenciados.<sup>19</sup> Pode ver-se que o povo de Macau ainda dá mais importância à consulta para a expressão dos interesses.

## II. Desenvolvimento e aperfeiçoamento do sistema consultivo, após o retorno

Neste contexto social, o Governo da RAEM, após a criação, passa a ter uma consciência crescente da importância da opinião pública para as políticas públicas, de modo que a decisão das políticas públicas, em termos da democratização, têm o alcançado progressos de fases.

Embora em vários aspectos do actual Governo da RAEM há ainda espaços para melhorias, é inegável que desde o retorno, a decisão das políticas públicas do Governo da RAEM está caminhando para uma

<sup>17</sup> Como este levantamento foi realizado por várias instituições, cada opção de resposta é diferente. Aqui apenas apresentamos a comparação de itens chave semelhantes.

<sup>18</sup> Aqui, a legitimidade do processo dos “representantes” refere-se ao reconhecimento das formas da expressão dos interesses, através das vias institucionais e não institucionais, preferidas pelo sistema associativo dos chineses de Macau, pela sociedade de Macau. Em contrapartida, o reconhecimento da sociedade de Macau do grau de legitimidade do “sistema” dos “representantes” refere-se ao uso dos canais legais para a expressão directa de estilo ocidental dos interesses.

<sup>19</sup> Yu Zhen: “A cultura política popular, desde a transferência dos poderes de Macau, “Macau 2002”, Fundação Macau, 2002, <http://www.macaudata.com/macauweb/book269/>.

cientificação e democratização. O Governo da RAEM ouviu sinceramente opiniões dos cidadãos para analisar e reformar mecanismos consultivos, de modo a melhorar gradualmente os métodos, as medidas e o processo das consultas. Revê-se principalmente a envergadura e a função dos organismos consultivos, a aumentar o número dos membros dos órgãos e a melhorar a qualidade e inovar estados e métodos das consultas.

No que diz respeito ao conceito, o Governo da RAEM tem plena consciência de que a participação do público no processo da democratização das decisões das políticas públicas é uma exigência fundamental. Nos últimos anos, tem vindo a promover activamente a participação da comunidade na consulta e na inspecção das decisões políticas. No Relatório das LAG de 2006, foi destacado o estímulo à comunicação social e às pessoas afectas à participação, colocando a administração pública sob uma inspecção mais eficaz da opinião pública e da população com objectivo de reduzir desvios das políticas e erros de operação. No Relatório das LAG de 2007, destaca-se que vai aumentar o número de membros dos organismos consultivos, convidando a aderir a esse projecto personalidades de reconhecido mérito da sociedade civil e do sector representado, especialmente jovens de talento e representantes de grupos minoritários ou novas forças sociais, de modo a garantir que diferentes grupos sociais, ou mesmo diferentes escolas de pensamento do mesmo estrato social, possam fazer ouvir a sua voz no seio dos organismos. No Relatório das LAG de 2008, foram destacadas as necessidades exigidas por uma maior participação democrática do público na definição das políticas, usando a opinião pública como uma alavanca. Esta mudança de conceitos abstractos a medidas concretas faz com que a participação do público no sistema de consultas se torne gradualmente concretizada e clarificada.

### **1. Aperfeiçoamento da composição dos órgãos consultivos.**

Relativamente à composição dos membros, o Governo da RAEM, principalmente através da expansão, rejuvenescer e profissionalização, assimila gradualmente membros de diferentes origens sociais. Os actuais membros dos organismos consultivos passam pela concentração na elite de algumas associações à assimilação da elite de todos os círculos sociais. A concentração na elite da geração mais velha passa à combinação entre novos e antigos, e gradualmente passa a assimilar, nas diversas comissões, profissionais de diversos sectores e académicos para ouvir e aceitar opini-

ões dos círculos profissionais.<sup>20</sup> Os organismos consultivos assim formados têm uma grande abrangência. A proveniência dos membros passa das tradicionais associações para as associações emergentes, das associações de dentro para as de fora do regime.<sup>21</sup> Foram admitidos representantes dos círculos sociais minoritários ou emergentes, inclusive provenientes dos cidadãos de base e dos grupos desfavorecidos, a fim de reflectir verdadeiramente actuais problemas da vida popular.

## 2. Reforma das hierarquias organizacionais.

Relativamente às hierarquias organizacionais, mediante o aumento das hierarquias e a redução dos níveis das consultas, forma-se gradualmente uma rede consultiva de entrelaçamento entre o horizontal e o vertical. O Governo da RAEM ao mesmo tempo de reestruturar os antigos organismos consultivos, conforme o carácter da política e as necessidades processuais, aumenta as hierarquias das consultas e os níveis organizacionais, formando assim uma rede da consulta política.

Em 2000, a câmara municipal deixou de existir. O Instituto para os Assunto Cívicos e Municipais criou o “Centro de Atendimento e Informação ao Público” e o Conselho Consultivo, depois tem vindo a criar conselhos consultivos especializados em vários domínios. Quase todas as áreas profissionais têm o seu correspondente conselho consultivo. Até ao final de 2009, o Governo da RAEM dispõe de 36 organismos consultivos que desempenham a função de consulta da política pública, que se divide em 2 tipos: Os sob a tutela do Chefe do Executivo e os sob a tutela dos secretários.

Simultaneamente, de acordo com a ideia da combinação entre a consulta por bairros e a consulta central do Relatório das LAG de 2008, o Governo da RAEM reforçou a função dos bairros na recolha das opiniões da consulta pública, ampliou a participação social e criou 3 conselhos

<sup>20</sup> Por exemplo, os membros das duas listas do Conselho das Reformas Jurídicas e da Comissão Consultiva das Reformas Jurídicas, possuem basicamente conhecimentos jurídicos profissionais, dos quais não faltam doutores em Direito. Alguns deles são advogados em exercício ou professores universitários de Direito. “A lista dos membros da Comissão Consultiva das Reformas Jurídicas ainda é desejável”, *Jornal San Wa Ou*, 2005-04-07.

<sup>21</sup> Por exemplo, no novo mandato do Conselho de Juventude, que o Governo acaba de anunciar, há membros da Associação de Novo Macau, uma força democrática e professores que sabem fazer manifestações pelas ruas. “Vento fresco no Conselho de Juventude, uma abertura sem precedentes do Governo”, *Jornal Vakio*, 2010/06/28.

consultivos dos serviços comunitários fazendo com que o sistema da consulta pública toque directamente às bases. Ao nível das comunidades, para se resolverem diversas questões dos cidadãos, fortaleceu-se o contacto directo entre o Governo da RAEM, a comunidade e o indivíduo.

Além de proceder a uma série de trabalhos institucionalizados, o Governo da RAEM construiu um ambiente de multi-canais de consultas, criando o “Centro de Informações ao Público”, em que se concentra a emissão das informações governamentais e a recolha da opinião pública. Ao mesmo tempo, o Governo da RAEM pensa em inovar os mecanismos da consulta até ao ponto de deixar as equipas de governantes e os membros dos organismos consultivos participar nos organismos consultivos permitindo assim opiniões do público, através de mecanismos de comunicação eficazes, chegar aos mais altos níveis.<sup>22</sup>

Assim, o Governo da RAEM, através de vários níveis de políticas e da interligação e interacção dos organismos consultivos das políticas, forma uma rede de consulta política a fim de absorver as ideias e forças sociais, da maneira a aumentar o nível das políticas.

### **3. Diversificação do conteúdo das consultas.**

O Governo da RAEM iniciou uma série de consultas públicas nas áreas políticas mais importantes da vida popular, passando o nível da gestão interna do governo para as políticas públicas das diferentes áreas da sociedade, a aumentar os estudos dos problemas globais e o papel da avaliação de políticas, numa tentativa de a partir de um nível mais amplo e de uma perspectiva mais ampla, reunir e assimilar as opiniões e a sabedoria popular para resolver os problemas mais prementes da sociedade.

### **4. Integrar diferentes vias da consulta para conseguir uma consulta classificada.**

O Governo da RAEM, realiza a consulta e a assimilação de opiniões, principalmente através de comissões integradas de organismos governamentais e organizações populares, de associações tradicionais, tais como

---

<sup>22</sup> “Não se considera de momento o Regime de Previdência Obrigatório”, Jornal Cheng Pao, 2005-11-17.

associações dos moradores, associações dos conterrâneos, federações de mulheres e federações de operários para consultar seus membros e outras consultas públicas abertas, numa palavra é nestes três métodos que se fazem as consultas a todos os sectores sociais. Neste processo, através da participação em fóruns públicos e de esclarecimento, sessões de audiências públicas, inquéritos de opinião pública, entre outras vias, a fim de recolher opiniões públicas, a reunião deixou de ser o único canal de consultas. Outros métodos tais como o telefone, e-mail, cartas, também se tornam vias diferentes para recolher opiniões públicas. Serve-se de diferentes formas concretas para a consulta orientada com os cidadãos de tipos e sectores diferentes. Por exemplo, a Comissão Consultiva para a reconstrução dos bairros antigos levou a cabo a “Consulta sobre a reconstrução dos bairros antigos--Ponto a ponto e Cara a cara”, em cooperação com as associações de base, para ouvir as opiniões das comunidades.<sup>23</sup>

Todo isto faz com que a democratização das políticas públicas de Macau aumente. O Governo da RAEM faz esforços em ouvir a opinião pública, percebê-la e assimilá-la fazendo com que a voz do povo chegue a cima, a fim de aumentar a motivação política pública como cidadão moderno e sentido da eficiência política. O Quadro 3 comparando o orgulho que a sociedade de Macau sente do seu sistema político, antes e depois do retorno, permite verificar que aumentou substancialmente o orgulho dos cidadãos de Macau, depois do retorno.

### **Quadro 3. Inquérito sobre a altivez ou o orgulho que a sociedade de Macau sente do seu sistema político**

	Sim(%)	Não(%)	Não sabe / sem opinião(%)	Amostras (pessoa)
Sistema Político				
1991	21.1	41.2	37.6	663
2006	40.7	36.6	22.7	546

*Fonte:* Yu Zhen e Lü Guoming: “A cultura da política popular”, in Huang Shaolun e outros: “Crónica da sociedade de Macau – A qualidade de vida, a partir dos índices”, Instituto da Ásia-Pacífico da Universidade Chinesa de Hong Kong, p. 304.

<sup>23</sup> “50 membros da Comissão Consultiva dos Bairros Antigos, provenientes das autoridades e da sociedade civil recolham a opinião pública”, Jornal do Cidadão, 2007-11-02.

Embora o Governo da RAEM mostre-se mais activo no desempenho das consultas globais, tendo criado cada vez mais organismos consultivos e comissões consultivas, com mais projectos de consultas para a sociedade, a eficácia das consultas não está em sintonia com as reformas realizadas. Os problemas detectados nas consultas não têm tido as suas correspondentes soluções. Nos últimos anos, os resultados também mostram que a eficácia política interna e externa das pessoas de Macau é desejável. Os cidadãos ainda se sentem que a sua influência sobre o Governo da RAEM é limitada. O grau da satisfação que as pessoas de Macau têm do estado da democracia é médio. Apenas 25% dos inquiridos sentem-se satisfeitos com o status quo da democracia de Macau, 47% está numa satisfação normal e 22% insatisfeitos.<sup>24</sup> Isso indica que a relação entre o público e o Governo da RAEM permanece distante e às vezes até mesmo há lugares a dúvidas; portanto, a democratização das políticas públicas de Macau têm de ser melhoradas. E esta melhoria depende da revisão das vias, técnicas, até de toda a estrutura política do processo das políticas.

### III. Problemas existentes no sistema consultivo e o seu rumo do desenvolvimento

Como o povo dá muita importância à consulta e acha que os canais da consulta existentes ainda não são suficientes,<sup>25</sup> apesar da que o Governo da RAEM tem criado cada vez mais numerosas comissões consultivas, mas o efeito não tem significado somente, antes de certa forma parece ser

---

<sup>24</sup> 44% dos entrevistados acham que a sua influência sobre as políticas governamentais é nula. 14% acha que tem uma influência assim-assim, 39% não concorda não ter influência. 40% dos entrevistados acha que o Governo dá importância com as opiniões deles, 20% acha que se preocupa assim-assim e 34% acha que não dá nenhuma importância. “Actual estado da qualidade de vida dos residentes de Macau (2007), Relatório Intercalar”, in website do Centro de Estudos Estratégicos para o Desenvolvimento Sustentável, <http://www.ceeds.gov.mo>. Como a escolha é grande, o total da percentagem de cada inquérito não se resume a 100%.

<sup>25</sup> “Actual estado da qualidade de vida dos residentes de Macau (2007), Relatório Intercalar”, in website do Centro de Estudos Estratégicos para o Desenvolvimento Sustentável, <http://www.ceeds.gov.mo>. O relatório revela a avaliação da aplicação das consultas públicas. 52,8% dos inquiridos acha que as consultas públicas do Governo são insuficientes, 33% acha assim-assim e apenas 13,1% considera que o processo das decisões governamentais passa por uma consulta suficiente.

negativo em alguns aspectos. Isto talvez reflecta que a resposta do Governo da RAEM às demandas dos cidadãos seja insuficiente? De há muito tempo, os departamentos públicos têm vindo a realizar não poucas consultas sobre projectos de lei e políticas, mas a sociedade não tem poucas reclamações sobre as consultas realizadas pelo governo, duvidando se este finge fazer consultas, sem ouvir as opiniões dos cidadãos. A autora acredita que, para além da atitude do Governo da RAEM para com o sistema consultivo, o efeito da democratização do sistema consultivo de Macau é influenciado de dois principais factores: um problema técnico e um problema institucional.

## 1. Problema técnico

1) Representatividade: a escolha dos representantes e a escolha das unidades dos representantes

A opinião pública é, num sistema social específico, a síntese global da avaliação da sociedade, a atitude e as opiniões sobre determinados eventos sociais e personalidades expressas pelos cidadãos. Como a opinião pública é muito abstracta, a escolha dos representantes da consulta é assas importante.

Em relação à escolha, actualmente os círculos sociais têm muitas recomendações, incluindo (1) Ênfase dada ao aumento do número de membros: alargando o âmbito da representação dos membros; (2) Reforço do pessoal para substituir a situação de representantes da sociedade civil em que o cargo é longamente ocupado; (3) Ênfase dada ao rejuvenescer: assimilar um bom número de jovens com ideais, talentosos e criativos, a fim de proporcionar novas ideias e perspectivas à resolução de vários problemas sociais; Ênfase dada a superar o âmbito das principais associações; (4) Ênfase dada aos conflitos de interesses de alguns membros em determinados sectores em comissões consultivas específicas; (5) Ênfase dada à produção de representantes: Recomenda-se a eleição dos representantes.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Ng Cheong Kuok propõe a introdução do sistema de eleição directa funcional e do princípio da participação equilibrada no mecanismo da consulta pública da Região Administrativa Especial. “Ng exorta a promover a implementação da reforma política a nível médio, permitindo que o povo participe na tomada de decisões”, *Jornal San Wa Ou*, 2005-12-20.

Falando pelas experiências existentes, apesar do aumento do número das organizações, há um correspondente e real aumento do número dos membros dos organismos consultivos, enquanto a sua composição não tem nenhuma novidade. Ao mesmo tempo, não é com a assimilação de novos membros de dentro e fora das tradicionais associações que aumenta a representatividade social, antes é precioso saber se os representantes escolhidos têm suficiente responsabilidade e capacidade profissional própria; assim, alguns representantes têm de facto determinada representatividade, mas em termos da sua própria capacidade, não sabem necessariamente exprimir de modo adequado a opinião pública. Ao mesmo tempo, como algumas consultas gerais de políticas e comissões consultivas não podem excluir os membros de determinados sectores, não se pode definir a sua representatividade só pelo estatuto social dos membros das comissões consultivas. Importante é estabelecer correspondente sistema de impedimento dos interesses.

Ao mesmo tempo, a escolha da unidade do representante também é agendada. Existem actualmente três tipos de Comissões Consultivas. Os principais métodos de comissões consultivas divergem entre si no que diz respeito à estrutura, cuja composição essencialmente provem de três grandes blocos: dos membros oficiais legais dos respectivos departamentos, dos representantes das associações e das comunidades indicadas e das pessoas individuais. Assim, embora o Governo da RAEM tenha criado vários organismos consultivos, muito poucas pessoas comuns têm participado nas consultas das políticas públicas do Governo da RAEM. Na verdade, o efeito da participação directa é muito desejável, continuando num nível relativamente baixo. Como os representantes populares dos vários organismos consultivos são membros das tradicionais associações ou pessoas ligadas a elas e devido à ruptura do domínio das sociedades tradicionais, não só é importante a ascensão de novas organizações, mais importante é o surgimento da parte de indivíduos, independentes das tradicionais associações. De acordo com o inquérito sobre a participação política dos residentes da RAEM, realizado pelo Centro de Estudos Estratégicos para o Desenvolvimento Sustentável em 2007, 83% dos entrevistados diz que no ano passado não teve ou pouco participou em quaisquer actividades sociais ou religiosas. Portanto, muitos estudiosos têm sugerido que o Governo da RAEM, quando lida com grandes temas, incluindo as reformas institucionais, deve realizar consultas públicas com os residentes de Macau, através de uma série de canais, não devendo ficar dependente exclusivamente das opiniões dos líderes comunitários.

## 2. Organização e funcionamento das comissões

A organização e funcionamento das comissões têm uma profunda influência sobre o resultado das consultas, que principalmente se revela nos seguintes aspectos:

(1) Uma alta densidade de cruzamento dos membros das Comissões Consultivas: Uma excessiva densa sobreposição de cargos dos membros das Comissões Consultivas, uma estreita proveniência dos membros e alguns membros acumulam funções em várias Comissões Consultivas,<sup>27</sup> que afectam a profundidade e a precisão das consultas fornecidas.

(2) Em relação aos modos do trabalho: com demasiada pouca frequência de reuniões, falta a contínua ligação regular e institucional. Algumas comissões realizam uma reunião aproximadamente a cada três meses, outros organismos consultivos reúnem-se duas vezes por ano, ou apenas uma vez por ano. Embora haja reuniões regulares, a maioria dos organismos consultivos também reserva espaços para reuniões especiais, que são convocadas pela iniciativa do presidente ou por sugestão dos membros.<sup>28</sup> Devido a que alguns lugares das Comissões Consultivas serem acumulados por funcionários dos departamentos pertinentes ou das associações, tal que afecta a frequência das reuniões.

(3) Em relação ao modo das discussões: Apesar de que a cada projecto há uma correspondente comissão consultiva especial, as discussões levam tempo e as actuais discussões demoram muito em conceitos, razão pela qual os resultados não são evidentes.

(4) Em relação aos modos operacionais: a maioria dos organismos consultivos apenas realiza reuniões, faltando-lhes os canais de comunicação com o público e os círculos sociais; simultaneamente, não tem transparência suficiente no que diz respeito ao funcionamento dos organismos consultivos. Seja do ponto de vista da composição das Comissões Consultivas, do teor das reuniões, seja do avanço das discussões e das orientações e considerações, ainda há muito espaço de abertura ao pú-

<sup>27</sup> “Até ao 7 de Junho de 2009, os membros dos organismos consultivos do Governo contavam com 542 membros (uma média de cerca de 15 membros por organismo consultivo) e os acumulam duas ou mais funções consultivas totalizam 103 membros. O Governo está empenhado em melhorar a consulta”, *Jornal San Wa Ou*, 2009-08-25.

<sup>28</sup> Qi Jin “Organismos consultivos, “meros adornos políticos””, *Macao Daily*, 2006-11-09.

blico. Além disso, a maioria dos organismos consultivos não especifica claramente as sugestões apresentadas.

### 3. Preocupações e capacidade do objecto das consultas

Como os diferentes políticas afectam conhecimentos em relação aos níveis sociais e à política da participação social, por isso, a vontade e a capacidade do público têm mudanças correspondentes, que afectam o resultado final das consultas. Portanto, o limite com que se ouve a opinião pública deve ter em conta vários factores, tais como o público, o profissionalismo e os interesses populares pelos problemas a serem consultados.

De acordo com o inquérito sobre a participação política dos residentes de Macau, realizado pelo Centro de Estudos Estratégicos para o Desenvolvimento Sustentável em 2007, em relação à capacidade das pessoas de Macau governarem Macau, a avaliação é normal. 21% dos inquiridos acredita que as pessoas de Macau têm capacidade de bem administrar Macau. Os que reconhecem uma capacidade normal representam 50% enquanto os que acham que não têm uma capacidade suficiente apenas chegam a 20%. Ao mesmo tempo, os cidadãos não têm muito interesse pela política. Apenas 13% dos entrevistados diz que estão interessados na política, 41% apenas têm interesse normal e 45% não têm nenhum interesse.<sup>29</sup> As pessoas estão mais inclinadas para os direitos e regalias sociais, em detrimento dos direitos políticos, dando mais importância ao cumprimento da lei em detrimento das obrigações dos serviços comunitários. A participação pública tem defeitos inerentes, tais como o relativamente alto custo da participação pública, a incerteza e a demora, a participação pública possivelmente com as tendências dos seus próprios estreitos interesses. Tudo isto determina que a participação pública no processo político não deve ser indeterminadamente aumentada. Como mencionou um jornal português de Macau, “Se os grandes investimento do Governo em obras públicas, até coisas como tapar buracos das estradas, têm de passar pela consulta pública, o Governo da RAEM vai ter completamente parado o seu trabalho.”<sup>30</sup>

<sup>29</sup> “Actual estado da qualidade de vida dos residentes de Macau (2007), Relatório Intercalar”, in website do Centro de Estudos Estratégicos para o Desenvolvimento Sustentável, <http://www.ceeds.gov.mo>. Como a escolha é grande, o total da percentagem de cada inquérito não se resume em 100%.

<sup>30</sup> “Imprensa portuguesa propõe rever o mecanismo consultivo”, Macau Daily, 2007-10-23.

Portanto, o Governo da RAEM deve, com base nas diferenças das diferentes áreas das políticas, âmbito dos interesses e profissionalismo a que dizem respeito as políticas, ajusta o grau da participação pública. Nas questões e nas áreas relativamente mais profissionais e técnicas, o grau da participação pública pode ser relativamente reduzida. Relativamente às importantes questões, deve levar a cabo a séria argumentação dos peritos, consultas técnicas e avaliação das políticas. Relativamente às importantes questões que dizem respeito aos interesses populares, devem passar pelo regime da notificação pública e audiências probatórias a fim de ampliar a participação popular. Se algumas políticas tocam a grandes questões do desenvolvimento sócio-económico global e que requerem alguns conhecimentos profissionais, devem fazer-se primeiro esclarecimentos profissional-técnicos sobre os conteúdos de carácter profissional relativamente forte e proceder-se a uma suficiente consulta e coordenação, aquando das amplas consultas públicas.

#### 4. Cientificidade da programação

Além da escolha da representatividade do corpo das consultas acima mencionadas, espera de melhoria, mas os resultados das consultas não são muito satisfatórios, até ao momento, devido à deficiência da programação.

(1) Quando departamentos diferentes do Governo quando fazem ao mesmo tempo uma série de consultas públicas sobre projectos de lei ou políticas,<sup>31</sup> não só falta a coordenação do tempo da consulta com diferentes organismos, não só falta a coordenação do tempo de realização entre os diferentes organismos consultivos, como também falta a coordenação do conteúdo. Isto não só constitui dificuldade para as pessoas absorverem informações, como facilmente causa contradições entre os diferentes resultados das consultas.

(2) Vários lançamentos das consultas revelam-se atrasadas. A Lei de Trânsito, por exemplo, foi submetida a consulta, em 2005 e entrou em vigor em 2007. Em 2 anos, as mudanças sociais foram enormes, de modo que as consultas então realizadas perderam objectividade. A criação de algumas Comissões Consultivas, as suas operações e a recolha e o

---

<sup>31</sup> “O governo pretende normalizar o sistema consultivo, racionalizar os processos para evitar a duplicação do tempo das consultas”, *Jornal do Cidadão*, 2010/06/02.

processamento dos dados, após a consulta, a apresentação à decisão do Governo e a transformação final de projectos de lei em diplomas legais, levam muito tempo. Devido à sociedade ter rápidas mudanças, se existe muito intervalo entre as consultas e a aplicação das políticas, as opiniões recolhidas podem perder a sua tempestividade, fazendo com que as políticas percam a sua visão futura; por conseguinte, os resultados iniciais, quando transformados em políticas, podem não ser muito evidentes, até podem sofrer desvios, o que está na origem dos mal-entendidos e do descontentamento dos cidadãos.

(3) Consultas posteriores às decisões. Por exemplo, em Março de 2006, a Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes quando fazia a sessão de esclarecimento sobre a manutenção de alguns prédios degradados das 7 construções de Iao Hon, como as despesas da manutenção foram adiantadas pelo Governo, havia a necessidade recuperar o investimento depois de concluídas as obras de manutenção. Mas como os cidadãos não foram consultados com antecedência quanto ao tempo, modo e objecto, os moradores não sabem os detalhes de todo o projecto, o que está na origem das muitas reclamações dos habitantes.<sup>32</sup> Isso leva os habitantes a crer que os objectivos pré-definidos pelo Governo são entretidos com consultas que são meramente para apresentação.

(4) Falta comunicação dos resultados das consultas. Embora o Governo recolhe amplamente a opinião pública através das consultas, faltam esclarecimentos sobre a sua própria recolha e assimilação da opinião pública e também sobre o mecanismo de avaliação das consultas. Por exemplo, o caso da transformação da Rotunda de Carlos da Maia em parque público. As autoridades anunciaram consultas prévias, mas os moradores não têm conhecimento prévio disso, antes do início das obras. Isto aconteceu porque o Governo não tenha comunicado os resultados da consulta e da sua decisão ao público antes da execução.<sup>33</sup>

(5) Do ponto de vista do processo das decisões políticas, as políticas públicas incluem a identificação dos problemas, o planeamento das políticas públicas, a legalização das políticas públicas, a excussão das

---

<sup>32</sup> “A reestruturação dos bairros antigos precisa das consultas e reforço de transparência”, Taichung Daily, 2006-03-04.

<sup>33</sup> “Reformar os mecanismos da consulta pública para aumentar o grau da transparência das políticas”, Jornal Cheng Pao, 2010-05-05.

políticas públicas, a avaliação das políticas públicas e o fim das políticas públicas, entre uma série de elos dinâmicos. Cada elo tem o seu próprio significado e função específica, produzindo a operação certo resultado. O estudioso das políticas norte-americano Allison aponta que no processo da realização dos objectivos políticos, a função da definição do programa só representa 10%, enquanto que o restante 90% dependem de uma aplicação eficaz. Através das consultas, o desenvolvimento das políticas pode alcançar a democratização, mas a obtenção dos resultados está sujeita a uma série de factores. Por exemplo, entre a consulta pública do Governo e a expressão da opinião pública há consenso no rumo predominante, mas pode haver diferenças na parte dos detalhes, porque o povo não pode participar na execução; por isso, as diferenças na compreensão costumam aparecer na execução; Por exemplo, em Fevereiro de 2007, o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais lançou o projecto da escolha de duas localizações para o mercado do Nordeste, ou seja, o cruzamento entre a Avenida Leste do Hipódromo e a Avenida da Ponte da Amizade e o cruzamento entre a Avenida do Dia dos Trabalhadores e a Avenida do Nordeste. O projecto foi submetido directamente às discussões das associações locais e dos moradores, à consulta de organismos consultivos do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais, assim como durante as férias de verão foi submetido a organismos académicos de inquéritos por escrito. Além disso, ouve-se opiniões de retorno dos cidadãos, através das muitas palestras comunitárias, sessões públicas mensais, estações dos serviços comunitários, “hotline” dos serviços comunitários e reportagens, entre outros canais. Como não foi mencionado tirar terra do Parque da Areia Preta, as pessoas pensavam equivocadamente que o mercado seria atrás do posto de gasolina. No entanto, quando o Governo começou a tirar terra do Parque da Areia Preta, os moradores perceberam que a construção do mercado desejado e a sua localização reduzem o espaço de lazer; assim, houve uma enérgica reacção, dizendo que preferem conservar o parque ao mercado.

#### IV. Questões institucionais

Além das questões técnicas acima referidas, que afectam o efeito da reforma da democratização do actual sistema de consultas do Governo, devemos fazer estudos a estrutura e a função das consultas em todo o sistema político.

Na verdade, as dificuldades enfrentadas pelo actual sistema consultivo residem em que o seu papel é excessivamente supervalorizado e generalizado pelo Governo. O Governo e a sociedade costumam dar demasiada ênfase à importância e as características positivas das consultas, mas há uma série de efeitos negativos muito evidentes, especialmente quando em combinação com outros aspectos do actual sistema político.

Aqui e antes de tudo, é preciso destacar que, embora o Governo e o público dêem muita atenção ao sistema consultivo, o desempenho do próprio sistema é limitado. A condição prévia com que as consultas se podem realizar e exercer função reside em que o Governo já tem um rumo em determinadas políticas públicas. Mas, actualmente em muitas discussões através de consultas, o Governo ainda não tem bem definido um posicionamento. Por isso, as consultas são muitas vezes conversas. Por exemplo, um estudioso frisou: “Nós temos maneira de mudar a Comissão Consultiva, mas não temos maneira de mudar o rumo. Onde está o motivo?”<sup>34</sup> “De há muito tempo, o Governo não sabe o que fazer em bastantes questões, cujo exteriorização é “Nem carne nem peixe “ no desempenho das políticas; mais tarde é a estrutura do sistema, os arranjos processuais e a distribuição dos recursos. Estes pontos fazem com que a Comissão Consultiva das Reformas Jurídicas apenas existe de nome.”<sup>35</sup>

Em segundo lugar, sob o sistema político existente da RAEM, o sistema consultivo enfrenta o dilema da “sobrecarga”. Os processos das políticas públicas podem passar por 3 etapas que são a introdução, transformação e saída. O papel da Comissão Consultiva reside em facilitar a recolha de reclamações populares. Embora há disposições que estabelecem que a decisão das políticas públicas pertinentes deve ouvir previamente o parecer da Comissão Consultiva, ela tem apenas o direito de recomendar. A sua opinião não é vinculativa. Não tem o poder de decisão, muito menos o poder de execução. Por isso, a consulta apenas desempenha o papel da introdução da opinião pública. No actual sistema político de Macau, o sistema consultivo ainda desempenha o papel de divulgação, retorno, o descomprimir, o acompanhamento e algumas funções executivas administrativas. Tudo isto, na verdade, supera muito mais as suas próprias necessidades de fornecer “consultas”.

---

<sup>34</sup> “Não é fácil a lei de ganhar a confiança das pessoas, tratar bem os conhecimentos para facilitar a comunicação”, *Jornal de Notícias*, 2006-10-21.

<sup>35</sup> Leng Feng, “Ainda sobre as reformas jurídicas”, *Jornal de Notícias*, 2006-05-06.

Aqui citemos como exemplo a Comissão Consultiva para os Assuntos das Mulheres. São atribuições da Comissão: “1) Pronunciar-se sobre a definição de estratégias a médio e longo prazo, relativas ao desenvolvimento e promoção do melhoramento das condições de vida das mulheres; 2) Pronunciar-se sobre as políticas e iniciativas relativas às mulheres nas diferentes áreas de governação; 3) Propor áreas prioritárias de actuação para encorajar a plena participação das mulheres no desenvolvimento social, cultural e económico e nas actividades políticas, de forma duradoura; 4) Promover o reforço da comunicação entre o Governo e as mulheres, mediante auscultação da sociedade sobre os assuntos das mulheres; 5) Desenvolver e manter contactos com entidades congéneres no sentido de troca de experiências; 6) Aprovar o seu regulamento interno.” Essa Comissão, além de ter criado muitos grupos de trabalho, fez intercâmbios com vários departamentos governamentais, visitou associações locais e acompanhou de perto os serviços comunitários para as mulheres e também organizou uma série de actividades, tais como o festival geral “Construir em conjunto a família harmoniosa”<sup>36</sup>, bem como tem cooperado activamente no trabalho da criação do Museu das Mulheres e Crianças do Interior da China,<sup>37</sup> etc.

Essas funções extras deviam ser assumidas por outras instituições especializadas, mas há dificuldades por causa do contexto histórico de Macau que está na origem da divisão imprecisa do antigo aparelho administrativo e a sobreposição das funções. A criação das Comissões Consultivas reforça ainda mais esse deslocamento. Por exemplo, o Conselho Consultivo da Reforma Jurídica e o Gabinete para a Reforma Jurídica têm os seus papéis confundidos e funções sobrepostas. A divisão básica dos trabalhos é uma total confusão e mais a intervenção da Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça em parte dos assuntos faz com que atirem trabalhos de um para outro e se esquivam de responsabilidades.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> “Deng Huilian enaltece a virtude da família respeitadora da tolerância mútua, a Comissão Consultiva para os Assuntos das Mulheres fará um inquérito de grande envergadura”, *Jornal Vakio*, 2008-03-02.

<sup>37</sup> “O Chefe do Executivo presidiu à reunião ordinária realizada ontem, a Comissão Consultiva para os Assuntos das Mulheres promove a “construção da harmonia familiar”, *Macao Daily*, 2007-10-11.

<sup>38</sup> “O insucesso devido a muitas causas e a resistência de muitos interesses adquiridos”, *Jornal de Notícias*, 2006-04-22.

Já que existe esta confusão de posicionamento na criação de organismos consultivos pelo Governo, existe também a percepção popular das Comissões Consultivas. A realização da função consultiva fica, em grande medida, dependente da influência do deslocamento das funções. Isso reflecte-se principalmente em dois aspectos:

Em primeiro lugar, o posicionamento das Comissões Consultivas por parte do Governo não está claramente definido, faltando-lhe o retorno das opiniões expressas pelas Comissões Consultivas, nem dela mesma se assimila, e das opiniões das Comissões Consultivas, em termos sociais.

Em segundo lugar, falta o mecanismo de ligação regular entre o Governo e a Comissão Consultiva. A execução realiza-se apenas através de reuniões conjuntas, ou do entusiasmo ou da capacidade de vários departamentos dentro das Comissões Consultivas, mas faltam os regimes correspondentes que fornecem garantias institucionais a estes actos. Houve membros das Comissões Consultivas que afirmaram que as opiniões das Comissões Consultivas comunitárias são bem aceites pelo Instituto para os Assunto Cívicos e Municipais e não têm em consideração o seu devido peso consideração de outros departamentos, cujo motivo é que o coordenador das Comissões Consultivas comunitárias é o vice-presidente do Conselho de Administração do Instituto para os Assunto Cívicos e Municipais; por isso, as recomendações das Comissões Consultivas comunitárias relativas a esse organismo merecem respostas rápidas. No casos de reclamações ou sugestões referentes aos outros departamentos, praticamente não têm resposta ou têm resposta muito demorada.<sup>39</sup>

Portanto, é a interacção entre o Governo e as organismos consultivos que afecta directamente as funções do sistema consultivo, em termos de ganhos e perdas. Como a divisão de papéis e as responsabilidades entre os dois é confusa, as funções das Comissões Consultivas não são reconhecidas pela sociedade. Vários tipos de organismos consultivos aproximam-se das reuniões de palavras vãs, que têm funções muito limitadas para a real melhoria da governação e a elaboração das políticas públicas, em termos de fornecimento de considerações multi-facetadas que se aproximem da vontade popular.

---

<sup>39</sup> “He Jingxiao acha necessário dotá-lo de mais base de opinião pública, através do poder da lei, com a esperança de alcançar avanços decisivos para a Comissão Consultiva para Assuntos Sociais”, *Jornal Vakio*, 2009-11-11.

### **Conclusão: Transformação do sistema consultivo e a completa reforma do sistema político de Macau**

“Durante a administração portuguesa, vários tipos de organismos consultivos encontravam-se em franca expansão, isto devido às frequentes opiniões e críticas da comunidade chinesa em relação às políticas, medidas e leis do governo português. A fim de acalmar os sentimentos nacionalistas dos moradores chineses, e também por não querer assumir responsabilidades, a administração portuguesa criou um grande número de comissões, entre outros organismos consultivos.”<sup>40</sup> O sistema consultivo foi um modo como que a comunidade chinesa de Macau fazia frente ao Governo português; por isso, a procura do politicamente correcto na aparência era uma das principais funções. Ao mesmo tempo, o sistema consultivo também desempenha certa função de abranger os interesses sociais; assim, a tradicional sociedade chinesa, representada por unidades, preocupa-se com a representação política. Isto tornou-se no critério de escolha dos representantes do sistema consultivo, porque as próprias comunidades têm desempenhado uma função abrangente sobre os interesses populares. No entanto, após a criação do Governo da RAEM, o fundo social colonial deixou de existir e a assimilação das opiniões populares substitui o “politicamente correcto”, como a função primordial do sistema consultivo. Além disso, as tradicionais associações patrióticas têm uma rede de cobertura social limitada e devido ao limite das suas próprias funções, que não lhes permitem recorrer à “combinação da política com a administração” para a representação e síntese dos interesses sociais, as antigas organizações precisam de ser inovadas.

Embora o actual Governo da RAEM tenha levado a cabo, com base nas originais, uma série de reformas dos organismos consultivos, após o retorno, a sua estrutura e a sua forma consultiva ainda estão sob a influência das ideias e modelos da era da administração portuguesa, cuja função global continua negativamente influenciada pelos males acumulados do antigo modelo.

Como o actual estado que resulta da reforma dos organismos consultivos é apenas uma parte do resultado das reformas, os problemas reflectidos são dificuldades comuns das reformas do sistema político da RAEM.

---

<sup>40</sup> “Os representantes devem reforçar a base da opinião pública”, *Jornal Cheng Pao*, 2008-03-15.

O Doutor Jorge Rangel, antigo Secretário Adjunto para Administração, Educação e Juventude, em 2008, assinalou que “O passado da administração pública de Macau, foi construído em contextos bem diferentes, cujos ideais, modelos de funcionamento e regras são bem contrárias às novas realidades da criação da RAEM e do seu primeiro tempo; portanto, espera-se que a principal tarefa da RAEM reside na adaptação às novas realidades da administração pública. No entanto, a realidade é outra. ... .. Seja em relação ao estabelecimento da macro estrutura administrativa.....as medidas tomadas são de uma intensidade muito reduzida, lentas e arrastadas, espalhadas e fragmentadas, fora do contexto, e falta-lhe uma consciência global.”<sup>41</sup>

Na actualidade, o Governo da RAEM tem começado a exploração na implementação da decisão científica e democrática. O Governo da RAEM não deve deixar de rever, melhorar e desenvolver o seu sistema consultivo sobre as políticas públicas, de estudar o quadro institucional, de normalizar a partir do âmbito, objecto, forma e programa, as consultas de modo a garantir a cientificação e democratização das decisões do Governo da RAEM, de desentupir os canais da expressão da opinião pública orientada para promover a participação democrática nos assuntos públicos, com a consulta pública como orientação. Mas de acordo com a análise acima feita, a verdadeira democratização das decisões política ainda depende da melhoria de todo o sistema político. Assim, o reforço global de uma consulta eficaz precisa do apoio de reformas abrangentes do regime político, conceitos e estrutura, a cargo do Governo da RAEM.

---

<sup>41</sup> “Comentários sobre a Administração Pública de Macau”, Jornal do Cidadão, 2008-06-16.

