

Sugestões para promover a capacidade de governança pública — Resumo da Conferência Académica sobre “Promover a Capacidade de Governança Pública 2010”

*Lam Soi Kuong**

A Conferência Académica sobre “Promover a Capacidade de Governança 2010” foi realizada em 2 de Julho de 2010, organizada conjuntamente pelo Centro de Investigação em Ciências Sociais sobre a China Contemporânea da Universidade de Macau, Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública da Região Administrativa Especial de Macau e Associação de Estudos Inter-regional da Administração Pública de Macau. Neste seminário participaram mais de 50 académicos da China Continental, Hong Kong, Macau e Taiwan e centenas de funcionários públicos locais. A fim de aumentar a governança pública e oferecer conselhos e sugestões, pesquisadores e profissionais da administração pública realizaram profundo intercâmbio nesta reunião. A conferência tem conseguido grandes resultados.

A cerimónia de abertura foi realizada na manhã de 2 de Julho na Biblioteca Internacional da Universidade de Macau. Foi presidida pela Secretária para a Administração e Justiça Dra. Florinda Chan. Participaram e presenciaram nas cadeiras principais desta cerimónia individualidades como: Dr. Zhao Wei, reitor da Universidade de Macau; Dr. José Chu, director da Direcção dos Serviços da Administração e Função Pública de Macau e Lok Wai Kin, vice-presidente da Associação de Estudo Inter-Regional da Administração Pública de Macau.

A Dra. Florinda Chan afirmou no seu discurso que os governos locais tiveram uma cooperação mais estreita e apresentou novas exigências no contexto, desenvolvimento e práticas de governança pública com o desenvolvimento da globalização. Como o governo deve atender as exigências dos tempos, como melhorar a capacidade e a qualidade dos serviços públicos tornou-se um tema comum de preocupação e um objectivo

* Doutorado em Universidade de Sun Yat-Sen.

para ser alcançado pelos governos. Macau não pode parar rumo a uma cidade internacional, deve reforçar o contacto, a comunicação e a cooperação com outros países e regiões fazendo valer os seus trunfos, aprender a melhorar os modelos de gestão e as experiências dos outros, a fim de manter o poder competitivo e criar a situação de “win-win” (situação em que ambas partes ganham) na cooperação.

Nos últimos anos, o ambiente económico e social foi mudando continuamente com o rápido desenvolvimento da Região Administrativa Especial de Macau. As aspirações dos moradores e os problemas sociais tornaram-se cada vez mais complexos e diversificados. O governo também reconheceu que se devem defender as ideias da política “orientada para os cidadãos”, ouvir a opinião pública activamente com o pensamento inovador e uma atitude responsável, promover a tomada de decisões pelo método científico, promover a criação do “governo do sol” (governo transparente) orientado para o serviço e baseado na responsabilidade, a fim de manter o desenvolvimento contínuo e saudável de Macau e para a vivência feliz das pessoas. A Secretária salientou que o Governo da RAEM vai continuar a aprofundar as medidas de reforma administrativa com base nas experiências de trabalho existentes, incluindo a optimização do mecanismo de consulta pública, promovendo o governo íntegro e transparente, fortalecendo os mecanismos de responsabilização para os funcionários, a fim de garantir a inovação de governança no governo, estabelecer uma equipa de governantes íntegros e eficazes, para melhorar a vida das pessoas, melhorar a integral qualidade global de vida das pessoas, de modo que o desenvolvimento sustentável, estabilidade e prosperidade da RAEM sejam mantidas.

Zhao Wei também propôs no seu discurso que, na última década, a Região Administrativa Especial de Macau tem conseguido excelentes resultados de desenvolvimento económico, mas também emergiram novos conflitos sociais, a exigência para o mecanismo de anti-corrupção e as aspirações para o mecanismo de decisão política têm sido cada vez mais apresentadas. O principal foco do desenvolvimento futuro é o estabelecimento do “governo do sol” (governo transparente), melhorando os padrões de tomada de decisões públicas e reforçando a cooperação regional. Para atingir estes objectivos, o governo precisa de melhorar a sua capacidade como a principal medida. No seu discurso, o professor Hao Yufan, da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade de Macau, falou sobre as questões de combate à corrupção e à construção institucional. Ele apontou que o estudo da corrupção tem tido maior ênfase gra-

dualmente desde os anos 50 do século passado nos círculos académicos internacionais, mas nos últimos anos, o estudo enfrentou dificuldades. O entendimento da corrupção foi-se confinando numa única linha e medidas de anti-corrupção foram cada vez mais generalizadas. Desde a reforma e abertura, mais eventos de corrupção grave ocorreram na China, a corrupção tinha ganho peso e expandiu-se para cobrir fenómenos e formas mais diversos e complexos. A chave para resolver o problema da corrupção na China é melhorar a capacidade de governança pública do governo, estabelecer um mecanismo de governação social eficaz e lógico de acordo com a economia de mercado e equipado com a função de anti-corrupção da democracia no regime actual, o que restringe e regula a participação das pessoas nas actividades políticas e económicas a partir das fontes originais. Ele analisou as características chinesas de corrupção, incluindo Macau, e propôs novas ideias de combate à corrupção a partir da perspectiva de construção institucional.

Professor Gong Ting, do Departamento de Administração Pública e Social, da “City University” de Hong Kong, falou da dimensão tridimensional para a construção do “governo do sol”. Primeiro que tudo, um “governo do sol” é mais que um “governo aberto” (transparente), e deve ser tomado como um meio e não uma finalidade. Tem um significado mais rico, isto é, exige mais do que tornar apenas os processos e documentos acessíveis ao público. O processo de “tomada de sol” (ou transparência) é tridimensional, envolvendo reformas na estrutura e no processo de governo, bem como relações da sociedade-governo. A primeira dimensão refere-se à transparência, porque o governo é eleito pelo povo e representantes do povo, enquanto os assuntos do Governo são assuntos das pessoas e de influência diariamente na vida das pessoas, de modo que as pessoas não só têm o direito de saber, mas também precisam de saber. A segunda dimensão é a prestação de contas, em que os funcionários públicos podem prestar contas e ser responsáveis perante si próprios, ou seja, problemas reconhecidos pelo “sol” (transparência), algumas pessoas devem prestar contas por suas condutas irregulares, enquanto a “transparência” deve ter um comportamento auto-consciente e deve ser vista como o caminho e o modo de fazer as coisas. A terceira dimensão é a capacitação social, isto é, as pessoas devem ter o direito de saber e o direito de participar e melhorar o governo na tomada de decisões através da participação pública informada, e o público deve ser autorizado a acompanhar o processo e o comportamento de tomada de decisões do governo. Coglianese distinguiu dois tipos de “transparência”: em primeiro lugar é a transparência

aquário, para tornar o desempenho e as condutas dos funcionários do governo mais aberto; em segundo lugar, transparência fundamentada, para exigir que os funcionários do governo dêem uma explicação clara para as suas acções e comportamentos. O Professor Gong Ting sugeriu que “o governo do sol” deve incluir estes dois tipos de transparência, e limitar a transparência aquário com base em razões de segurança ou de privacidade, enquanto a transparência fundamentada deve ser operada a fim de acompanhar as decisões do Governo. O Professor Gong Ting salientou que a ideia de “governo de sol” foi proposta porque as ideias principais da democracia social e o Estado de Direito ganhou reconhecimento, a germinação de organizações não-governamentais no mundo actual e nas regiões tornam as pessoas mais preocupadas com o desempenho dos governos. Entretanto, com o avanço da tecnologia de informação, ajudaram a fazer “o governo do sol”, tecnicamente possível, para que o público exija mais para a eficiência da gestão pública. Mais especificamente, os escopos de “sol” (transparência), incluem os contratos públicos, a nomeação dos principais cargos do governo, finanças públicas, declaração de interesses patrimoniais, e auditoria pública, e o acesso à “luz do sol” inclui também o acesso a reuniões e registos, verificando telefonemas, informações da Internet e petições. O Professor Gong Ting propôs que os dois elementos importantes das práticas do actual “governo do sol” incluem a divulgação de informações do governo e a publicidade da propriedade para os funcionários públicos. Para a divulgação de informações do governo, até 2006, a lei ou regulamento sobre a divulgação de informações foi formulado em mais de 70 países e regiões, em que o primeiro foi «The Freedom of Information Act» (Lei de liberdade de informação) feita nos Estados Unidos em 1966 e tornou-se uma tendência global. O presidente Obama, depois da tomada de posse, uma vez salientou: “«*The Freedom of Information Act*» (Lei de liberdade de informação)” deve ter uma ideia clara como premissa: Se houver dúvidas, devem ser tornados públicos. Ele queria fazer com que os Estados Unidos encaminhem para uma nova era de governo aberto”.

O procurador-geral dos Estados Unidos anunciou o seguinte: em primeiro lugar, as agências governamentais não podem recusar divulgar as informações apenas para provar que a informação pertence à excepção do “«*The Freedom of Information Act*» (Lei de liberdade de informação)”; segundo é que, se determinadas informações não podem ser totalmente divulgadas, as agências governamentais podem seleccionar parte deles

para abrir; terceiro, para implementar o “*Freedom of Information Act*” (Lei de liberdade de informação) são da responsabilidade de cada agência e dos funcionários, as agências governamentais devem estabelecer um mecanismo eficaz para garantir a divulgação de informações; quarta, as agências governamentais devem divulgar as informações numa forma activa e em tempo oportuno, incluindo o uso de tecnologia moderna para permitir que os cidadãos compreendam o trabalho do governo, divulgando um grande número de informações acessíveis na Internet numa forma sistemática e em tempo útil. Quanto à publicidade da propriedade para os funcionários, alguns departamentos ministeriais do governo central chinês e alguns governos locais também realizaram um trabalho-piloto nesta área e conseguiram alguns resultados. Em muitos países e regiões, as barreiras para a implementação do “governo do sol” são principalmente as seguintes aspectos: falta de vontade política, regras e muitos programas, falta de recursos para a publicação de informações e indiferença do público. Com base nas barreiras supramencionadas, o professor Gong Ting também propôs quatro elementos para construir um “governo de sol” eficaz: o modelo legal com o efeito da legislação; processo e mecanismos de participação pública; instrumentos de controlo, incluindo inquéritos e estudos regulares; sanções formais para o não-cumprimento do programa. O Dr. Zhang Fu, da Secretaria do Governo Provincial de Hunan, tomou a província de Hunan como exemplo, após a implementação do “Regulamento sobre a Liberdade de Informação do Governo” na província de Hunan, explorou as realizações, problemas e contra medidas na divulgação de informações. Ele destacou que a divulgação de informações do governo chinês tem tomado um passo firme e estável, com a promoção poderosa da sociedade e da interacção positiva dos departamentos governamentais desde a implementação do “Regulamento sobre a Liberdade de Informação do Governo” em 1 de Maio de 2008. Considerando que a província de Hunan promoveu a divulgação de informações e criou um governo transparente como ponto de partida, melhorou o ambiente de desenvolvimento económico, cujas iniciativas tiveram grandes respostas de toda a China e obteve bons resultados. Isto se reflecte nos seguintes aspectos: (1) A construção de institutos de trabalho para a divulgação de informações do governo foi reforçada. As regras relativas à divulgação de informação do governo têm sido melhoradas gradualmente: Em 27 de Outubro de 2009, os “métodos da implementação do «The Freedom of Information Act in The People’s Republic of China» (Lei de liberdade de informação da República Popular da China) da província de Hunan, fo-

ram promulgadas. Em 22 de Junho de 2009, as “medidas de gestão para os documentos normativos da província de Hunan” foram promulgadas.

A informação do Governo foi divulgada de forma activa e intensa: foram construídos muitos sites do governo, a plataforma de divulgação de informações do governo foi promovida e construída activamente, e um exaustivo “clean-up” dos arquivos normativos foi realizado, o Boletim Oficial acima do nível do concelho foi implementado para estabelecer o sistema de comunicados de imprensa activamente: Houve mais de 390 conferências de imprensa realizadas na província de Hunan, em 2009. A publicidade das principais decisões administrativas e reuniões administrativas foi explorada positivamente: houve um total de 227 audiências de decisões realizadas na província de Hunan, em 2009 (4). O pedido de informações do governo foi divulgado de acordo com as leis: o sistema de pedido de informações do governo foi construído de forma gradual e as orientações para a divulgação das informações do governo foram divulgados em tempo útil; o pedido de divulgação de informações do governo foi operado pelo governo (5). O Sistema de controlo e segurança para a divulgação de informações do governo foi melhorado gradualmente: os institutos de trabalho, os agentes responsáveis e pessoas de contacto para a divulgação de informações do governo ficaram claramente identificadas nos governos locais das províncias de Hunan, os números de telefones de contactos (as linhas telefónicas) para este trabalho foram também divulgados. A liderança e as responsabilidades para este trabalho foram reforçadas e clarificadas. As secretarias governamentais de todos os níveis, o sistema jurídico, o acompanhamento, a auditoria, os documentos e outros serviços trabalharam juntos na divulgação de informações do governo na província de Hunan. (2)

Embora os resultados fossem os supramencionados, ao mesmo tempo, continua a haver uma disparidade considerável entre as necessidades do governo central e as expectativas do público na divulgação de informações do governo. Actualmente, existem também alguns problemas na área da divulgação de informações do governo como: alguns funcionários executivos do Governo não tinham reconhecido a importância deste trabalho; houve progressos desiguais nos governos e departamentos locais; a intensidade na divulgação de informações do governo deveria ser ainda maior; as habilidades e os padrões para a divulgação de informações do governo de acordo com o pedido devem ser melhorados, etc. Assim, o Dr. Zhang Fu propôs as seguintes medidas necessárias para melhoria: (1)

reforçar a publicidade, aprendizagem e formação contínua do Acto; (2) fazer mais esforços para reforçar e melhorar o directório da divulgação de informações governamentais; (3) promover o estabelecimento e melhorar o mecanismo de divulgação de informações positivas do governo e sua aplicação, devendo o governo, em primeiro lugar, dispor activamente as informações como o canal principal deste trabalho; segundo, a aplicação da informação do governo deve ser operada de acordo com a lei de forma activa e cuidadosa; (4) promover a criação e melhorar o mecanismo de coordenação para a divulgação de informações do governo; quando a informação falsa ou incompleta se encontrar a afectar a estabilidade social, a perturbação e a gestão da ordem social, devem ser esclarecidas para orientar as pessoas a responderem correctamente; assim, o governo pode reduzir os riscos, manter a estabilidade e promover a harmonia; (5) promover a criação e a melhoria da segurança e o sistema de revisão das informações do governo, devendo a informação do governo ser razoavelmente dividida em diferentes tipos, de acordo com o princípio de “quem abre, quem revê”; assim, o processo de revisão rotineira da informação do governo deve ser definido cientificamente, especialmente para questões desconhecidas, temas sensíveis e circunstâncias especiais e a responsabilidade pela revisão na divulgação de informações confidenciais do governo deve ser esclarecida nos diferentes departamentos do governo; (6) promover o desenvolvimento equilibrado na divulgação activa de informações do governo, propondo-se medidas específicas para reforçar a orientação e promover o desenvolvimento equilibrado do trabalho de divulgação de informações do governo como um todo, de acordo com os problemas existentes nesta área das diversas regiões e indústrias. O Professor Associado da Universidade Nacional de Chi Nan de Taiwan, Leong Kam Man, explorou principalmente a política de combate à corrupção em Macau.

As características básicas da denominada corrupção incluem a separação com a procura do interesse público; engano das organizações governamentais ou da comunidade em geral; colocar deliberadamente os seus interesses particulares acima do interesse público; as obrigações e interesses mútuos e seu alcance não se limitam apenas a dinheiro, mas à tentativa de racionalizar certos regulamentos, para encobrimento; funções duplas contraditórias, etc. De acordo com o cientista político, professor Leslie Holmes, da Universidade de Melbourne, que explorou a corrupção na Bulgária, Hungria, Polónia e Rússia, ele sugeriu que existem três principais razões para a corrupção, a saber: psicológica, cultural, bem como

os factores relacionados em o sistema. Assim, Leong aplicou a sua investigação na sociedade de Macau. Ele descobriu que o factor psicológico da corrupção em Macau é a “ganância”. As ideias de toda a sociedade têm sido distorcidas, ocorrendo o fenómeno “de escarnecer a pobreza, em vez da prostituição”, devido ao aumento das disparidades desde a abertura das licenças dos jogos de fortuna e azar em Macau a partir de 2001. A segunda é a “identificação do problema”. Ou seja, a pessoa corrupta pensa que há algo errado com a sua identidade, os seus sentimentos de privação foram intensificados, porque sente a separação com este regime ou a sociedade, do qual deriva algum tipo de alienação. Além disso, as causas da corrupção residem na procura de mais respeito e de estatuto elevado, bem como as pressões de grupos semelhantes ou supervisores. Do ponto de vista do factor cultural, Macau foi influenciado pela cultura chinesa do “padrão de diferença”, o que levou à corrupção dos funcionários públicos em seu benefício ou no da sua família e clã. Em segundo lugar, após a unificação com a China continental as pessoas de Macau não definiram claramente a propriedade dos indivíduos e comunidade; daí que a tesouraria das regiões e das partes fosse visto individualmente, o que resultou no fenómeno da corrupção. Finalmente, o catolicismo teve grande impacto sobre Macau no domínio Português. Além disso o catolicismo está muito presente nas relações humanas; daí que as pessoas consideram mais importante o homem (humanismo) do que o Estado de Direito, o que contribuiu para a corrupção. Do ponto de vista dos factores relacionados com o sistema, a dependência continua a ser um factor significativo em Macau. No período de transição da reforma chinesa e abertura, as forças novas e antigas competiam entre si, de modo que muitas coisas basearam-se em “humano” e “face”, a fim de facilitar o canal de comunicação, que estabeleceram uma base de corrupção e suborno. Foi também o mesmo caso de Macau. No período de transição do governo Português para o governo chinês, as forças novas e antigas, especialmente o consórcio, competiram uns com os outros e não fizeram nenhum compromisso.

Os diferentes grupos de interesses esperavam para proteger os seus interesses antigos, ou mesmo aumentar as suas vantagens no processo de tomada de decisão no futuro. Neste caso, havia mais oportunidades de corrupção e suborno para ocorrer no processo de tomada de decisão. Além disso, a transparência do processo de decisão não era suficiente; daí a lacuna na tomada de decisões resultar na corrupção. No entanto, Leong enfatizou que a política de combate à corrupção e o trabalho dedicado

pelo governo de Macau foi digna de ser apreciada após a transição em 1999. A política do Chefe do Executivo nos últimos anos também mencionou leis de combate à corrupção e de “governo do sol”, que podem ser vistas como importantes atributos do governo de Macau. A detecção do caso Ao Man Long foi também uma importante conquista da Política de combate à corrupção e impressionou muitas pessoas. Considerando que Macau procurou também formular e rever uma série de medidas anti-corrupção e actos do “governo do sol”, ele pode ser visto como o Governo de Macau ter tido um papel um aspecto positivo neste tipo de situações. No entanto, as políticas anti-corrupção de Macau não deve ser só no aspecto da formulação e modificação, mas também devem prestar atenção às raízes do problema para a cura da corrupção e suborno. Assim, o professor-adjunto Leong Kam Man propôs algumas directrizes para a política anti-corrupção, com base na análise anterior, incluindo os seguintes dez pontos: (1) O governo de Macau devem ter em conta a tendência do crescente fosso entre ricos e pobres, particularmente, anotar os rendimentos em termos efuitativos, enquanto mantém o desenvolvimento económico; se este fosso continuar a aumentar, então a ganância das pessoas de Macau aumentará sob a situação de “escarnecer a pobreza, em vez da prostituição”. (2) O governo deve aumentar as oportunidades de emprego fora dos casinos, tais como a promoção do desenvolvimento do sector dos serviços, a fim de dotá-lo com trabalhos não de casino e ajustar os seus salários para manter os recursos humanos nesse sector; entretanto, deve ser formada em Macau uma classe média real para controlar e confrontar o governo o Governo; daí ambos poderem ser as forças reais estáveis para a manutenção da política e da economia de Macau. Caso contrário, tornando-se o fosso entre ricos e pobres cada vez mais agudo, os crimes ou a revolução dos pobres podem ocorrer e a estabilidade de Macau pode ser muito grave. (3) Os “jogadores patológicos” devem ser tratados de forma positiva e o governo deve reduzir esse número e eliminar os impactos sociais que actualmente existem. (4) O governo deveria aumentar o sentido de identidade dos residentes de Macau, nomeadamente os de nacionalidade Português originária e os novos imigrantes oriundos da China Continental, tentar fazê-los sentir que fazem parte de Macau, ao invés da “reliquia histórica” deixada pelos Portugueses, a pessoa que simplesmente fez dinheiro mas que não prestou atenção a Macau, o que também irá reduzir o fenómeno de “fazer muito e fugir” que aconteceu no caso desses novos imigrantes e seus filhos. (5) O sistema de serviço civil deve ser ajustado ao princípio racional da “posição, poder,

responsabilidade e salário”. Ou seja, um bom sistema de serviço civil refere-se a uma proporção razoável entre posição, poder, responsabilidade e salário. (6) A hierarquia das pessoas e do Estado de direito foi muitas vezes discutida, mas a formulação da lei deve inferir-lhes um razoável equilíbrio. De um modo geral, a lei deve ser formulada brandamente e aplicada rigorosamente, porque se a lei for formulada de forma demasiado rigorosa, os funcionários pensarão que a lei é “não razoável”, o que levará à mentalidade de “ignorância”, ou resultar no “forte comportamento da aplicação da lei” e assim os oficiais da lei terão uma grande autoridade discricionária; neste caso, a corrupção e o suborno surgirão num fluxo infinito. (7) A cultura chinesa e a cultura católica são ambas boas culturas, mas porque enfatizam demais o ser humano, é fácil originar a corrupção. Portanto, na perspectiva da inovação cultural, o governo deve atribuir um novo conceito à cultura chinesa e à Católica, de modo que a cultura política local possa ser transformada numa cultura cívica em benefício do país e da sociedade. (8) Existem fenómenos de corrupção causados pela divisão da nação, do partido e dos patrimónios particulares em período de transformação institucional e política da China Continental e de Macau. A divisão da nação, do partido e dos patrimónios particulares deve ser definida de forma rigorosa, a fim de combater a corrupção. (9) A transparência do processo de decisão é um sentimento importante das pessoas, porque quanto mais transparente é a tomada de decisão, mais os funcionários podem estar dispostos a aceitar a supervisão da opinião pública, legislativa e da autoridade judicial e ter menos poder discricionário, assim se reduzindo a possibilidade de corrupção. (10) A educação para um Estado de Direito indica um país desenvolvido e transformada a partir do desenvolvimento. Portanto, é inevitável que a educação cívica e Estado de Direito sejam reforçados em Macau, fortalecendo a anti-corrupção. Além dos oradores, mais de 50 peritos e académicos das duas margens e de quatro regiões publicaram 40 trabalhos nesta reunião. Foram discutidos separadamente quatro tópicos, incluindo as políticas públicas em Macau, o “governo do sol”, a teoria da administração pública, as práticas e governança pública. Os académicos expressaram as suas opiniões, troca de experiências e partilharam os resultados da investigação nesta reunião, num ambiente de elevada atmosfera. A conferência resumiu os resultados da investigação dos peritos e académicos provenientes das quatro regiões, incluindo a cooperação Guangdong-Macau, e a avaliação da capacidade do governo. Essas experiências valiosas e realizações contribuirão para aumentar as capacidades de tomada de decisão, implementação e gestão do

Governo da RAEM. O sucesso desta conferência também ofereceu uma boa plataforma para a pesquisa académica e o intercâmbio das quatro regiões, promoveu o estudo da administração pública pelos académicos, contribuiu para melhorar a capacidade de formulação de políticas e tornar viável o desenvolvimento sustentável de Macau, tendo sido propostas ideias positivas para o desenvolvimento de Macau nos próximos dez anos.

