

Experiências da Política de tomada de decisão dos Governos de Hong Kong e Singapura e Iluminação para o Governo de Macau

Yang Aiping Luo Xinwu***

O Chefe do Executivo, Chui Sai On propôs a nova ideia política “o governo do sol (governo transparente)” no seu primeiro discurso das Linhas de Acção Governativa. Como todos nós sabemos, a ideia de “governo do sol” tinha um significado rico em conteúdo e estendeu-se amplamente, incluindo muitos aspectos, como um governo limpo, a responsabilização dos funcionários, a decisão pública, uma administração transparente, um sistema de finanças públicas, reforma jurídica etc. Entre estes, a tomada de decisões públicas é uma actividade oficial que alocam valores sociais, que envolvem justiça social básica e os interesses em todos os aspectos. Portanto, a forma de conduzir o processo decisório científico e democrático, construir um processo decisivo do “governo do sol (transparente)” do sistema de Macau é uma tarefa essencial para a construção de um “governo de sol (transparente)”.

Como Hong Kong e Singapura, Macau está localizado no sudeste asiático, pertence ao governo tipo cidade, e que, as três cidades são entidades económicas micro-políticas com cultura diversificada, mas dominada pela cultura chinesa. Por sua vez, em comparação com países desenvolvidos da Europa e América que têm situações muito diferentes, é mais directo e útil para o governo de Macau em aprender, a partir das experiências construídas, o sistema de tomada de decisão dos governos de Hong Kong e de Singapura como referência.

Com base na análise supramencionada, este artigo pretende usar os métodos de estudo de administração comparada, apresentando o quadro analítico “Três P” do sistema do processo decisório transparente — participação pública, o devido procedimento e previsibilidade no processo

* Professor Associado, Director do Departamento de Administração Pública, Universidade Normal do Sul da China

** Estudante mestrado em Faculdade de Gestão Pública de Universidade Noraml do Sul da China

de tomada de decisão como a medição de três dimensões¹, em primeiro lugar, o sistema do processo decisório transparente do governo de Hong Kong e Singapura foi analisada, em seguida, os problemas do sistema de tomada de decisão do governo da RAEM foi escolhido e sumarizado, finalmente, os autores expuseram as suas recomendações de políticas para a melhoria do sistema de tomada de decisão transparente do governo de Macau com base nas experiências do sistema de tomada de decisão dos governos de Hong Kong e de Singapura.

O referido quadro analítico “Três P” do sistema de tomada de decisão transparente foi proposto pelo célebre estudioso norte-americano Stuart S. Nagel em que a participação pública refere-se às decisões tomadas pelo público em geral, grupos-alvo e outros grupos de interesse; previsibilidade significa que a tomada de decisão pública é científica, outros podem tomar decisões semelhantes de acordo com os mesmos padrões, o procedimento devido ou justiça procedimental significa que a tomada de decisão e a implementação são justas, imparcial e as pessoas afectadas pelo tratamento injusto teria o direito de recurso recorrendo a outros meios.

I. “Tipo de acomodação interactiva” do sistema de tomada de decisão transparente em Hong Kong

Após a reunificação em 1997, o Governo de Hong Kong foi liderada pela liderança do Chefe do Executivo e do Conselho Executivo e foi um governo representativo. Sob o contexto de “um país, dois sistemas”, foi implementado o princípio de “Hong Kong governada pelas suas gentes com alto grau de autonomia”, as pessoas de Hong Kong têm os direitos de participação política e propôs a exigência de participação no processo de tomada de decisão governamental e supervisão na administração do Governo. Portanto, a interacção e o jogo racional entre Governo de Hong Kong e a sociedade civil têm vindo a crescer cada vez mais em comparação com o período do governo britânico.

O chamado “tipo de acomodação interactiva” do sistema de tomada de decisão transparente em Hong Kong (ver Figura 1), foi formulado sob o tal ambiente macro da tomada de decisão. Este sistema de tomada de

¹ Nagel, Stuart S. *As avaliações confliteangtes de Estudos de Política*, in Naomi B. Lynn and Aaron Wildavsky (eds) *Administração Pública: O Estado da Disciplina*. Chatham, NJ: Editora Chatham House Publishers, 1990, pp.121-130.

decisão enfatiza a adaptação mútua de interesses entre os executores e os intervenientes do processo da tomada de decisão, a parte da adaptação mútua da tomada de decisão foi alcançada e, finalmente, sustentada pelos responsáveis da tomada de decisão, assim, uma decisão democrática e científica pode ser formulada. Isto melhor reflecte o princípio de tomada de decisão “Três P”.

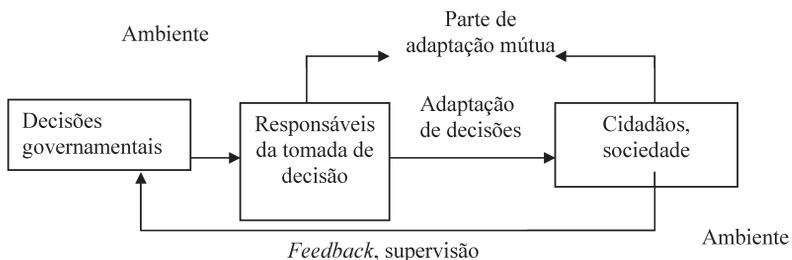


Figura 1: “Tipo de acomodação interactiva” do sistema de tomada de decisão transparente em Hong Kong

1. A participação pública na tomada de decisão do Governo da Região Administrativa Especial de Hong Kong

Em primeiro lugar, os cidadãos participaram no acompanhamento e avaliação dos serviços públicos. Nos anos 90 do século XX, o Movimento da Reforma dos serviços públicos “orientados para o cliente” surgiu na Grã-Bretanha. Neste contexto, o governador de Hong Kong Chris Patten tinha também introduzido o programa da reforma “compromisso de serviço” (“service commitment) baseado no “British Citizen’s Charter”, nas agências governamentais de Hong Kong, que teve como objectivo estabelecer um sistema eficaz de acompanhamento e indicadores dos serviços de governo, de modo que as pessoas podem responder ao Governo para avaliar os serviços públicos do governo. Já no início de 1995, antes do retorno, o governo de Hong Kong lançou um “plano de serviço público”, que se reflectem plenamente o espírito do Governo — que presta contas (accountable) ao público, atinge os objectivos, tenha uma gestão eficaz, melhore o serviço, desenvolve os serviços². A transparência das decisões do governo foi melhorado, em certa medida, através da introdução da

² Yan Haina, “Sobre o desenvolvimento de Direito de Informação do Governo de Hong Kong”, “Jornal Lanzhou”, 5 edição de 2003

participação do cidadão no acompanhamento e avaliação dos serviços públicos. Em segundo lugar, os serviços municipais foram reorganizados de modo a incentivar a participação pública no processo da tomada de decisão governamental. Em Dezembro de 1999, o Governo da RAEHK estabeleceu a organização de consultoria administrativa e propôs o modelo da “política de absorção administrativa”, através da “Portaria da (Reorganização) Prestação de Serviços Municipais”. O seu objectivo era absorver as elites sociais dentro do sistema de tomada de decisões do governo através do órgão consultivo, a fim de chamar a sabedoria colectiva, quando o governo toma decisões, especialmente decisões importantes, que envolve uma ampla área de especialização e relações complexas, enquanto, havia informações limitadas para o seu auto-acesso. Este modo de comunicação entre o governo e o público contribuiria para aliviar os conflitos sociais, propaganda e explicar as políticas do governo, reduzir o descontentamento e resistência, e alcançar a participação pública nos assuntos públicos, apoiar o Governo na formulação e implementação de políticas³.

Em terceiro lugar, o governo da RAEHK sob administração de Tung Chee Hwa promulgou o “Código de Práticas sobre Acesso à Informação” (“Code of Practice on Access to Information”), segundo a Lei Básica insistiram os princípios de “servir o cidadão” e a “prestação de contas ao público”. Para garantir a implementação dessas ideias, o Governo de Hong Kong construiu um sistema saudável incluindo: 1) Regras da promessa de serviço. Eles tinham criado um “Comité de utentes” e “Grupo de Contacto do Cliente” a fim de estabelecer um novo sistema para o público em compreender a política pública do governo, 2) Regras de consulta sobre os assuntos do governo. O público poderá acompanhar as políticas do Governo em rede, apresentarem as opiniões de forma rápida e facilmente, melhorar a transparência do processo de tomada de decisão do governo; 3) Abertura do sistema de informação pública.

O Governo prevê que o âmbito, procedimento e remédio certo da tomada de decisão do governo deve estar aberto ao abrigo do “Código de Práticas sobre Acesso à Informação”.

Se o cidadão pensa que a tomada de decisão de um sector não tinha sido libertado de acordo com o “Código de Práticas sobre Acesso à Infor-

³ Wang Wengsen, “*Transformação Dual: “97” Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública de Hong Kong*”, Pequim: “*Artigos de Estudos Sociais*” Pág. 109 de 2002.

mação”, ele pode apelar ao departamento de reclamações; 4) sistema “Call Center”. O Governo pode recorrer a meios de tecnologia avançada para a participação pública na tomada de decisão e permitir que os membros treinados respondem às perguntas do público, 5) as regras de participação dos Medias. O Governo da RAEHK tomara a iniciativa de usar os meios de comunicação em massa como jornais, revistas, rádio e televisão, etc., para divulgar a tomada de decisão do governo e estimular a participação pública no processo decisório governamental.

2. O processo de tomada de decisão foi baseada na “divisão tripartidária da administração”

Após a reunificação de Hong Kong, com a finalidade de realizar a “descolonização” e a tendência de “desburocratização”, o governo da RAE reestruturou e reorganizou as organizações administrativas, dividiram todos os serviços administrativos da Secretaria de Governo em três níveis relativamente independentes de cima para baixo, a saber: nível político, a política ou o nível de gestão de recursos e nível executivo (também conhecido como instituições de prestação de serviços). Ao mesmo tempo, o processo de tomada de decisão política transparente da “divisão tripartidária de administração” com características de Hong Kong (veja Figura 2) foi implementado com base na experiência dos britânicos a reforma da “implementação e monitorização da tomada de decisão”, que atingiu a finalidade de relativa independência e contenção mútua para a execução e supervisão da tomada de decisão.

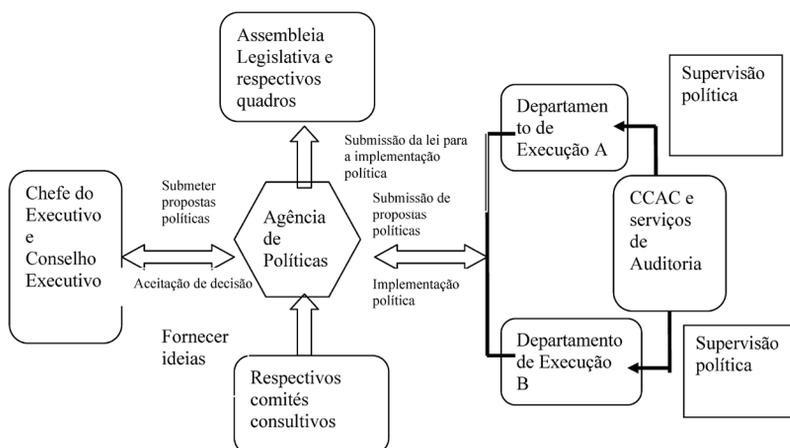


Figura 2: Fluxograma da elaboração de políticas públicas e execução do Governo de Hong Kong

Em primeiro lugar, o Governo de Hong Kong estipulou que o principal órgão que tomou a decisão deve respeitar o procedimento e a autoridade legal quando examina, aprova, assina e promulga as políticas a fim de garantir a legalização do processo de tomada de decisão. Esse procedimento básico é o seguinte: 1) O nível executivo submete questões políticas ou propostas de políticas para os serviços políticos respectivos de acordo com a exigência do desenvolvimento social e económico, ao mesmo tempo, o respectivo Comité Consultivo propõe sugestões às questões de política das agências executivas, para a referência das decisões tomadas pelo departamento de política e do Governo da Região Administrativa Especial. 2) Os serviços políticos vão integrar e sintetizar os pontos de vista e interesses, submeter os assuntos concernentes à decisão e propostas políticas das agências executivas e o Comité Consultivo para o nível político superior — o Chefe do Executivo e o Conselho Executivo para apreciação colectiva. 3) Se o nível político superior havia recebido recomendações de políticas e opções políticas, em seguida, os serviços políticos irão apresentar a lei para a implementação de políticas para a Assembleia Legislativa e respectivos quadros, que tinha o direito de rever a legitimidade da política.

Em segundo lugar, as respectivas agências executivas irão promover a implementação depois desta política tornar-se legislada. Estas agências de execução da política se preocupam-se apenas com a eficiência e aplicação em vez da participação na formulação de políticas.

Novamente, todas as acções políticas e o desempenho na implementação das políticas têm que aceitar a supervisão e as restrições do Alto Comissariado Contra a Corrupção e do Comissariado de Auditoria. Ao mesmo tempo, o Governo da RAE de Hong Kong também criou e melhorou o Sistema de Responsabilidade (ou Prestação de Contas, do inglês “Accountability”) dos titulares dos principais cargos, a fim de conseguir a política do governo transparente e uma governança transparente através do procedimento de responsabilização (ou prestação de contas) política.

3. Sistema de formulação Política sob a coordenação central irá assegurar a tomada de decisão científica

A fim de promover a tomada de decisão pública numa forma mais científica e democrática, garantir a previsibilidade do Governo da RAE, a Unidade Política Central tem sido instituído pelo Chefe do Executivo de

Governo da RAEHK. A sua principal função é fornecer aconselhamento sobre questões políticas para o Chefe do Executivo, o Secretário da Administração e do Secretário de Finanças. A Unidade Política Central possui uma ampla rede de contactos e consultas de diversos especialistas, académicos, e, em particular, os seus membros a tempo parcial antes de prover assessoria política. Unidade Política Central realizou reuniões com os membros a tempo parcial aproximadamente de duas semanas em duas semanas, para a discussão sobre diferentes questões políticas, sociais e económicas, sugestões obtidos serão respondidas pelos funcionários do Governo mais seniores.

A Unidade Política Central possui uma organização simples e flexível para agir rapidamente sobre os pedidos de análise e recomendações. O seu estabelecimento compreende o dirigente, seu vice, deputados, membros, investigadores seniores, investigadores e outros principais funcionários a tempo inteiro e pessoal de apoio. O dirigente, os membros e os investigadores são contratados por contrato. As suas diversas origens facilitam a investigação e pesquisa a partir de perspectivas diferentes, levando a uma ampla gama de conselhos. Além disso, a Unidade Política Central consulta regularmente cerca de 40 membros a tempo parcial provenientes de diferentes sectores. O trabalho da Unidade Política Central inclui: realização de pesquisa de políticas, a elaboração das Linhas de Acção Governativa do Chefe do Executivo, analisar e avaliar as preocupações da comunidade e as opiniões públicas, realizar trabalhos para o Grupo de Pesquisa para o Desenvolvimento Estratégico de Hong Kong — Guangdong e prover apoio do secretariado para a Comissão de Desenvolvimento Estratégico. Além disso, a Unidade Política Central incentiva, através de vários meios, discussão e participação da comunidade na formulação de políticas públicas. Organiza fóruns públicos para chamar a atenção sobre questões de interesse público e envolve especialistas e académicos de diferentes lugares para partilhar as suas opiniões e experiências com os seus homólogos locais, membros do público bem como funcionários públicos e pessoal da linha de frente.

Podem ser visto, através da criação da Unidade Política Central, que o Governo da RAEHK tinha conseguido a coordenação central das políticas públicas, e também fez com que a decisão política do Governo seja mais aberta, transparente e pública; a credibilidade da política pública e o nível de reconhecimento social tinha sido aumentado extremamente.

II O sistema de tomada de decisão transparente do “tipo elitista” de Singapura

Como cidade-estado, Singapura fez realizações notáveis no desenvolvimento social e económico apenas dentro de 40 anos, que estava intimamente relacionado com a tomada de decisão elitista no âmbito do sistema autoritário. No entanto, a experiência de Singapura também mostra que o sucesso ou fracasso do processo de decisão elitista depende da preferência de valor das elites políticas de participação cidadã. Como Samuel Huntington referiu “Em qualquer sociedade, a atitude de elites políticas em relação à participação política foi um factor mais determinante para afectar a natureza da participação social. Participação mobilizada ocorre somente quando as elites políticas tentam promover a participação pública. E a participação voluntária só ocorre com um custo não muito elevado, quando as elites políticas encorajam, permitem, incapazes ou desagravam em suprimir o público.”⁴

Enquanto o modelo elitista da tomada de decisões públicas reflecte sobretudo as preferências do valor das elites políticas, adopta a forma de decisão de superior a subordinado para obter e manter o poder, mas as elites modernas reconhecem que a tomada de decisão deve incidir sobre os interesses públicos, fazer a maior publicidade possível para a participação política mais ampla, adoptas a opinião pública a fim de não deixar que as políticas públicas contrariem os interesses públicos e desejos. O modelo elitista de tomada de decisão de Singapura veja a Figura 3) mostra a opinião supramencionada: por um lado, a autoridade do governo era o líder, por outro lado, os interesses do público tem recebido atenção na tomada de decisões governamentais.



Figura 3: O modelo elitista de tomada de decisões de Singapura⁵

⁴ Samuel P. Huntington, Joan Nelson. “*Escolhas não fáceis.*” Pequim: Huaxia Press, 1998, p.30.

⁵ Zhu Zhihong. “*Política Pública.*” Taipei: Sanmin Press. 1992, p.44

1. A participação do público institucionalizada de corporativismo

Como supramencionado, em primeiro lugar, as elites do Gabinete de Singapura formula as políticas públicas, permitindo que o público em geral entenda a intenção das políticas do Governo através de funcionários do nível intermediário ou pessoal administrativo de forma superior a subordinado, em seguida, a auscultação das vozes do público e permitir que o público tenha uma resposta (feedback) legítima, razoável e eficaz para o Governo, através da criação dos canais e o sistema correspondentes e, em seguida, levar com que o Governo altera e melhora a sua tomada de decisão, e finalmente, a decisão foi tomada pelas elites do gabinete do primeiro-ministro. Este é um modelo de participação pública institucionalizada de corporativismo. Por um lado, o governo de Singapura estabeleceu e melhorou numerosas organizações da sociedade civil liderada pelo governo, a fim de permitir aos cidadãos participarem o processo de decisão política. Por exemplo, a Associação Popular (“People’s Association”), criado antes da implantação de Singapura, teve um papel importante na promoção da harmonia racial, a coesão social e o reforço da comunicação bilateral entre o povo e o governo. Primeiro lugar, eles tinham explicado as razões para as decisões políticas governamentais e os benefícios das políticas públicas para o público, ajudou o público a compreender as políticas governamentais e na execução a fim de ganhar a compreensão do público, a identidade, a confiança da e o apoio das intenções da política do governo. Por exemplo, muitos moradores podem dar ao luxo de comprar automóveis com a melhoria dos padrões de vida, mas como Singapura é pequena tem também esta limitação de coexistir muitos automóveis. Portanto, o governo elaborou políticas para o aumento do imposto de importação de automóveis, a Associação Popular também comunicou com o público de uma forma atempada e com bons resultados. Em segundo lugar, recolheram as reflexões e atitudes do público, compreender a opinião e as solicitações do público, a fim de fornecer informações ao governo para que possam melhorar as políticas e os comportamentos do governo. Para alcançar as funções acima referidas, a Associação Popular estabeleceu uma série de organizações, sobretudo das quais “três comissões e um instituto” — Comissão Consultiva dos Cidadãos, Comissão do Centro Comunitário/de Gestão do Clube, Comissão de Moradores e Comissão Instituto de Liderança da Comunidade Nacional⁶.

⁶ Huang Aiquan, *Associação do Povo - A ponte de ligação com o povo da política de Singapura*, Pequim, “Pacífico Contemporâneo”, 5 edição de 1998

1) Comissão Consultiva dos Cidadãos. Há mais de 80 circunscrições em Singapura e na qual existe uma comissão consultiva dos cidadãos. A comissão tem três funções, uma das quais é encaminhar as necessidades e problemas do público para o Governo como um canal de comunicação entre o governo e os cidadãos, para informar as actividades e políticas governamentais públicas. Os líderes comunitários que presidem a Comissão visita frequentemente ao domicílio dos moradores, ouvem as suas opiniões e sugestões, explicam a política do Governo, ensinam os moradores a resolver os problemas enfrentados por eles, e fazem sentir aos moradores que os líderes da comunidade estão nos seus lados e as suas opiniões e recomendações foram considerados importantes, sendo assim pode ser estabelecida a confiança no governo.

2) Centro Comunitário/Comissão de Gestão do Clube. Actualmente, há pelo menos uma comissão de gestão em cada circunscrição. A Comissão é responsável pela gestão do centro comunitário para a Associação Popular. O Centro Comunitário é o lugar para as pessoas da associação para organizar actividades e contacto com o público. Desde Julho de 1990, muitos grandes centros comunitários modernos mudaram o seu nome para Clubes de Comunidade. Clubes de Comunidade fornecem melhores equipamentos e mais serviços para o público. Associação Popular da Singapura tinha promovido a participação em actividades culturais, educativas, recreativas, desportivas e outras actividades através de centros e clubes comunitários. Através destas actividades, a interacção entre as pessoas foram aumentado, as contradições e as barreiras raciais foram eliminados, a coesão social tem sido fomentada.

3) Comissão de Moradores. As comissões de moradores de Singapura foram criadas em 1978, e até agora já todas as propriedades habitacionais públicas criaram uma comissão de moradores, existem mais de 400 comissões. Foram organizadas diversas actividades por Comissões de Moradores para promover a harmonia da vizinhança e a harmonia racial. Estas actividades incluem visitas ao domicílio, festas (“floor party”), festas e jantar para as pessoas idosas, exposições de prevenção da criminalidade, workshops, etc. Os trabalhos ordinários e persistentes dos residentes da Comissão melhorou o ambiente de vida, realçou a sensação de moradores da comunidade, contribuiu para a estabilidade social de Singapura.

4) Instituto Nacional de Liderança Comunitária. O instituto foi fundado em 1964, destinado a formação do pessoal da Associação Popular, voluntários em trabalhos da comunidade e líderes comunitários. É o

local de formação da Associação Popular, e berço de talentos da comunidade de Singapura. O instituto oferece cursos muito práticos, os alunos não têm que pagar por conta própria, o governo paga uma taxa diária de formação de 110 dólares de Singapura para cada aluno, as refeições são fornecidas gratuitamente, de modo que eles irão retornar para os serviços de voluntariado e o espírito de dedicação dos líderes da comunidade. Por outro lado, o governo de Singapura tem melhorado continuamente a institucionalização da participação pública nas formas de aumentar a participação do público a nível jurídico e institucional, para garantir a participação do público na tomada de decisões governamentais de acordo com a lei. Por exemplo, Lee Hsien Loong lançou a “agenda nacional” para convidar a participação do público na grande decisão política do Governo em Fevereiro de 1987. Em outro exemplo, Goh Chok Tong propôs a ideia de construir “O Fórum da Acção Popular” no final de 2001, que formou a tomada de decisão do governo “O grupo de oferta” composto por 32 membros, incluindo 20 membros do PAP (PAP members), 9 membros nomeados, 2 membros da oposição e 1 membro da não-circunscrição, etc. Os membros do “grupo de oferta” eram obrigados a receber uma ampla gama de opiniões civis. Quando a decisão do Governo foi votada no Congresso, os deputados podem votar contra, se as decisões não podem ser representativas dos interesses da massa. O governo de Singapura criou, novamente, um “centro aberto em Singapura” (open center in Singapore), o objectivo é fazer com que Singapura torna-se um sistema político, que é “mais transparente e que presta contas publicamente perante todo o povo”.⁷

2. Um alto grau do processo decisório institucionalizado

Por um lado, a economia de Singapura desenvolveu-se rapidamente, por outro lado, a legitimidade do processo decisório, os funcionários do governo íntegros e eficientes têm sido elogiados mundialmente. Isto é devido principalmente ao processo decisório de modo elitista do governo de Singapura, o que torna a decisão do governo autoritário e fácil de implementar, e tem a legitimidade e a legalidade do procedimento. A este respeito, Goh Chok Tong afirmou orgulhosamente que: “temos de facto um procedimento incomum de auto-actualização sistemática; creio que é

⁷ Sun Jingfeng. “*Estudo da Forma de Governança do Partido da Acção Popular de Singapura*.” Pequim: People Press. 2005, p.299 e p.268.

peculiar a Singapura.⁸ A construção do processo decisório do governo de Singapura tem duas características distintas:

Em primeiro lugar, a institucionalização da tomada de decisão. O processo de tomada de decisão foi imobilizada por lei, não seria alterado fundamentalmente com as mudanças dos líderes. Os seus costumes foram ajustados para efeitos de melhorar o sistema processo decisório. Desde a implantação de Singapura, o governo tomou a construção de procedimentos como uma prioridade central da acção do Partido de Acção Popular, a fim de manter a legitimidade do poder do governo. Porque os líderes de Singapura sabem claramente que o elitismo, o modelo processo decisório capaz dependente do Partido de Acção Popular é uma espada de dois gumes: por um lado, as decisões do governo de Singapura são propostas geralmente por um número de ministros e departamentos do governo, projectos de lei dos membros não governamentais são bastantes raros. Assim, a tomada de decisão do Governo seria mais fácil de conferir com a vontade nacional e tem a legitimidade o processo de tomada de decisão de superior a subordinados. Por outro lado, o PAP também é responsável pela maioria dos assentos no Congresso, o partido no poder, portanto, o governo de Singapura formou o gabinete a fim de evitar a situação de monopólio do PAP que leva à legitimidade do processo de tomada de decisão governamental distorcida. O primeiro-ministro foi ocupado pelo Secretário-Geral do Partido e os membros do Partido do Comité Executivo Central (também membros do Congresso) ou outros membros do PAP que actuaram como Vice-Primeiro Ministro e os Ministros. Os membros do Gabinete supervisionam as decisões do governo e pressiona o governo para a elaboração de políticas de acordo com a legitimidade do procedimento. Em segundo lugar, o modelo de tomada de decisão de superior a subordinado ajuda a prevenir a corrupção dos funcionários que distorcem a legitimidade do procedimento de tomada de decisão. Muitos estudiosos concluíram a experiência de Singapura e sugeriram que, não há transparência, não há governo íntegro, as operações secretas do governo é a fonte de corrupção. Lee Kuan Yew, o pai de Singapura, também reconheceu que a sobrevivência de Singapura depende da integridade e eficiência dos ministros e altos funcionários. O go-

⁸ Zhang Xizhen. “*Políticas do Sudeste Modernas.*” Nanning: Guangxi People’s Press. 1994, p.179

verno de Singapura tomou a importância do poder íntegro como a ideia de um governo autoritário, a fim de assegurar a legitimidade do processo decisório.⁹

Já em 1960, o governo de Singapura alterou o “Decreto da Prevenção da Corrupção” no período colonial, formou as “leis de combate à corrupção”, uma lei viável e completa, criada pelos Serviços de Investigação de Combate à Corrupção subordinado directamente ao Departamento do Primeiro-Ministro, que destina-se a tomar todas as medidas possíveis para reduzir as oportunidades para a corrupção governamental, como as medidas de salário elevado, a melhoria do nível de educação nacional, e punição severa para a corrupção.

3. Especialistas governam o país a fim de garantir o processo decisório científico e previsível

Singapura é uma administração típica de elites e uma sociedade tecnocrática, na qual a tomada de decisão do governo depende não só nas elites, mas também atribui grande importância aos conselhos de tomada de decisões estratégicas. O objectivo do governo pelos peritos é para fornecer orientações políticas ao público por meios científicos e racionais de tomada de decisões dos tecnocratas. O princípio tecnocrático de Singapura encarna duas áreas:

Por um lado, um sistema de serviço público profissional e eficiente foi estabelecido em Singapura. Também é muito restrito o mecanismo de selecção sistemática de pessoal. O Governo selecciona os administradores públicos através de concursos públicos, a concorrência leal, aproximação na selecção de méritos, as realizações dos funcionários públicos são altamente valorizados e tomadas como base fundamental para a promoção e salários. Desta forma, os profissionais estão mais provável em substituir a burocracia política na tomada de decisões. Desde os anos 70 do século XX, tecnocratas com um doutoramento ou grau de mestre monopolizam o nível principal dos líderes de Singapura, os ministros e altos funcioná-

⁹ Huang Zhanli. “*Instituição das Comissões Consultivas de Hong Kong e Macau do Governo*”

(Consultative Committees Institution of Hong Kong and Macau Government). Cantão: Guangdong People’s Press, 2009, p.80.

rios públicos em Singapura são todas de universidades famosas do mundo. É precisamente porque estas equipas profissionais de alta qualidade de serviço público que fazem com que Singapura continue no seu plano de governação estratégica, e fazer com que a política pública do governo de Singapura seja recheado de características como a justiça, imparcialidade e sustentabilidade. Por outro lado, Singapura propiciou o desenvolvimento de um grande número de órgãos consultivos estratégicos, que serve como requisitos científicos de tomada de decisão no sector público. O Governo de Singapura em si é muito reduzida, composta apenas por 15 departamentos, mas há muitos órgãos consultivos estratégicos. Estes organismos existem em diversos níveis:

1) Conselho Consultivo Presidencial. Antes de o Presidente vetar no orçamento do governo, ou rejeitar os candidatos dos principais órgãos estatutários e dos postos-chave na política das empresas associadas, deve consultar o Conselho Consultivo Presidencial. O Presidente do Conselho servirá como o papel do presidente quando o presidente está em vacatura.

2) O Comité de Revisão económica liderada pelo primeiro-ministro. O Comité é composto por vinte especialistas, funcionários do governo e académicos. Ele irá avaliar e analisar periodicamente a evolução do desenvolvimento económico e as indicações com base nas situações domésticas e internacionais. 3) Há um Conselho de Administração ou Gabinete de Administração quase em todos os órgãos estatutários do governo de Singapura, como o Gabinete do Desenvolvimento Económico, os Serviços de Protecção Ambiental, a Autoridade de Aviação Civil, etc, que não é responsável pelos assuntos operacionais, mas simplesmente levar à investigação estratégica e tomada de decisões estratégicas. Este Conselho ou Gabinete de Administração é composto por companheiros experientes renome, incluindo os presidentes de empresas multinacionais, altos funcionários governamentais em funções ou aposentado, especialistas e académicos e etc. Por exemplo, o Gabinete do Desenvolvimento Económico criou também dois órgãos deliberativos — do Conselho Consultivo Internacional e Conselho de Inovação e Empreendedorismo, composto por Presidentes Executivos (CEO) bem-conhecidos, altos funcionários do governo e académicos, além do Conselho de Administração. O Director e os funcionários são todos os executores e são responsáveis pelas actividades específicas do quotidiano. Assim, os órgãos estatutários em Singapura dividem o processo decisório e níveis de implementação de forma clara.

III. A inspiração para Macau na construção do sistema de processo decisório transparente a partir das experiências de Hong Kong e Singapura

1. As limitações e deficiências do sistema do processo decisório actual do Governo da RAEM

Após dez anos da reunificação de Macau, o Governo da RAEM aderiu ao quadro do sistema global da tomada de decisão definida pela “Lei Básica da RAEM”, estabeleceu um conjunto de sistemas relativamente estáveis para a tomada de decisão com características de Macau através da exploração activa e as reformas em curso: Em primeiro lugar, um sistema de tomada de decisão liderada pelo executivo foi estabelecido de acordo com a lei; Em segundo lugar, um sistema de consulta para a tomada de decisão de vários níveis foi construído gradualmente, em terceiro lugar, a construção de grupos de advocacia política foram cada vez mais consideradas, em quarto lugar, foi criada e melhorada um sistema de reforço de políticas; em quinto lugar, começaram a concentrar-se no acompanhamento e avaliação das políticas. No entanto, ainda existem muitos defeitos e deficiências no sistema de tomada de decisão do Governo da RAEM a partir da perspectiva do sistema do quadro analítico “Três P” da tomada de decisão transparente.

Em termos de participação pública, o ambiente institucional de participação do cidadão mudou dramaticamente, mas a consciência do público em geral e a capacidade de participação do público de Macau não são demasiado elevados.

Após a transferência de Macau, os princípios de “Um país, dois sistemas” e “Macau governada pelas suas gentes”, “um alto grau de autonomia” têm sido implementadas. Portanto, as pessoas de Macau tornaram-se donos de si próprios, com uma vasta gama de direitos de participação política, em comparação com a situação de “viver na casa de outros” do período colonial. No entanto, devido ao impacto político cultural de “corporativismo social”, a sociedade de Macau é ainda, presentemente, uma sociedade associativa ao invés de uma sociedade civil moderna, caso em que, embora a participação do público em Macau tem desenvolvido, em certa medida, mas ainda há grandes disparidades entre o nível geral de participação do público do público e da sociedade civil madura de Hong Kong e Singapura. Actualmente a participação das pessoas nas questões

públicas de Macau realizam-se mais na participação das associações em vez de uma associação directa. A consulta pública realiza-se na forma de consulta da associação sob esta forma indirecta de consulta da associação, portanto, o governo muitas vezes se transforma em consulta dos dirigentes da associação e não o público. A partir da representatividade dos órgãos consultivos, os seus membros são compostos principalmente por funcionários públicos, líderes das associações, especialmente os representantes da “aliança do governo”, como Federação das Associações dos Operários de Macau, Associação dos Moradores, Associação de Juventude de Fu Lun de Macau, Câmara de Comércio, etc, mas há menos especialistas e representantes da sociedade civil, que faz com que as pessoas sentem que são “o mesmo tipo de pessoas que vêm e vão”. A maioria dos comités consultivos são conduzidos por não-funcionários em Hong Kong, mas em Macau é pelo contrário, onde os funcionários lideram todos os órgãos consultivos.

Em termos de legitimidade do procedimento, embora o Governo da RAEM promulgue o “Código de procedimento administrativo” que regulamenta em geral os comportamentos administrativos do governo, mas ainda há muita necessidade de ser melhorada, como por exemplo a forma de alcançar o processo decisório científico e democrático, melhorar o nível programado e institucionalizado.

Por exemplo, o processo decisório público é uma série de relações contínuas abrangidas pelo conjunto de agendas, consulta, formulação, defesas, implementação e avaliação de políticas e supervisão. O Governo da RAEM tem ainda que ter um programa sistemático, que pode fazer o projecto institucional e especificação de procedimento para todo o processo de políticas públicas, o que causa problemas como “medidas paliativas” no processo de formulação de políticas públicas em Macau. Outro exemplo, do ponto de vista de consulta política, o desenvolvimento dos órgãos consultivos existentes em Macau está ainda em fase de organização, em vez de institucionalização, os órgãos consultivos ainda não estão ligadas a um sistema de rede, e ainda permanecem no níveis semi ou quase-institucionalizados.¹⁰ Os problemas nesta área são as seguintes: o processo e princípio do compromisso não são transparentes; órgãos con-

¹⁰ Lou Shenghua, “*A opinião pública democracia mais participativa e harmoniosa — construção de sistema de consulta do governo de Macau.*” Boletim dos Estudos de Macau de 2006, Vol32, pp 37-47.

sultivos não recebem nenhuma fiscalização, o objecto da responsabilidade é bastante vago, o sistema de declaração de interesses (excepto o Comité Consultivo da reconstrução urbana) e o sistema de avaliação de desempenho e o mecanismo de resposta às sugestões ainda não foram estabelecidas, e assim por diante.

Em termos de previsibilidade, o processo decisório científico do governo precisa de ser melhorado por falta de coordenação central dos mecanismos das políticas de tomada de decisão.

Após vários ajustes e reformas, embora o Centro de Estudos Estratégicos para o Desenvolvimento Sustentável¹¹ e o Gabinete da Reforma Jurídica do Governo da Região Administrativa Especial de Macau tem como papel de formulação política (lei) e em certa medida, de coordenação, mas há muitas limitações, tanto no desenvolvimento destes dois institutos e no sistema vertical de coordenação central. Enquanto isso, o departamento de “think tank” para a tomada de decisão também ausente em cada nível do secretariado, o que torna difícil para as unidades de nível de secretário para realizar a pesquisa sistemática e estudo prospectivo sobre a formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas no âmbito das suas funções.

2. A inspiração para a construção do sistema de tomada de decisão transparente de Macau, baseado nas experiências de Hong Kong e Singapura

Em primeiro lugar, o governo deveria não só dar importância ao “ambiente suave”, mas também reforçar a construção do sistema “dura”, e criar um bom ambiente e condições para a participação dos cidadãos na tomada de decisões, a fim de aumentar o nível de institucionalização da participação pública e habilidades de envolvimento cívico.

Sob a influência do conceito britânico da democracia e o Estado de direito, a filosofia de mercado de “positiva não-intervenção”, a sociedade civil de Hong Kong desenvolveu-se de uma forma bastante saudável, o espírito cívico em Hong Kong é muito popular, que criou uma atmosfera social muito boa para a participação do público na tomada de decisão pú-

¹¹ Esta instituição foi incorporada pela Fundação Macau desde 20 de Dezembro de 2010. O governo de Macau vai estabelecer um Gabinete de Estudo de política em 2011.

blica. Enquanto isso, o Governo da RAEHK tinha promulgado o “Código de Acesso à Informação”, segundo a “Lei Básica” que garante a implementação das ideias de “servir ao cidadão” e “prestar contas ao público” através de uma série de instituições, tais como a melhoria do compromisso dos serviços, consulta pública sobre assuntos do governo, a informação do governo aberto, call centers, a participação dos mídias, etc.

Por um lado, o governo de Singapura estabeleceu e melhorou muito organizações da sociedade civil liderados pelo governo, em particular “três comissões e um instituto” definido pela Associação Popular, ou seja, Centro Comunitário da Comissão Consultiva dos Cidadãos/ Comissão de Gestão de Clubes, Comissões de Residentes e Instituto Nacional de Liderança Comunitária, de modo que os cidadãos possam participar no processo de tomada de decisão política de uma forma ordenada. Por outro lado, o governo de Singapura tem melhorado continuamente a institucionalização da participação pública em formas de aumentar a participação do público aos níveis institucional e legal, assegurar a participação pública no processo decisório governamental de acordo com a lei. Para este fim, propomos:

Por um lado, o Governo da RAEM deve reforçar vigorosamente a construção de uma educação cívica e sociedade civil, promover a capacidade dos órgãos de participação, incluindo o público, as associações, as elites, os órgãos consultivos, de acordo com os problemas do desenvolvimento da sociedade civil pobre e política associativa avançada.

Em particular, o governo deve reforçar a educação dos residentes de Macau, incluindo conteúdos da consciência patriótica, democracia e Estado de direito, a virtude cívica, tolerância e respeito, interação com a comunidade, direitos e obrigações, etc, através da educação familiar, educação escolar, educação da comunidade e outros meios, a fim de alcançar a socialização da política, economia, sociedade, direito e moral, reforçar a base do cidadão como sustentos do estado e da sociedade. Por outro lado, a participação do público em ordem no processo decisório público do Governo de Macau pode ser assegurada através da construção de um sistema saudável e ampliando os canais de participação dos cidadãos nos assuntos públicos. O Governo da RAEM deve estabelecer e melhorar os canais de participação directa com base na participação indirecta de dirigentes associativos, legisladores, etc, como o regime de Macau é um tipo de mini-cidade. Isso significa que as autoridades executivas deve reunir e solicitar as opiniões dos interessados na respectivas políticas, deixam que eles tenham a oportunidade de expressar os seus pontos de vista total e

directamente no processo de elaboração da lei ou a formulação da política, através dos canais de audiências, cartas e visitas, publicidade, rede de informação do governo, etc, para que fornecessem aos cidadãos com uma plataforma de diálogo e debate com diferentes interessados e uma ampla e estreita participação no processo de decisão política. A participação directa Institucional pode recolher mais informações completas e precisas para os decisores políticos e as políticas públicas podem reflectir melhor a opinião pública, melhorar um processo político transparente e aberta, e promover a equidade e justiça das políticas.

Segundo, o governo deve prestar mais atenção à tomada de decisão institucionalizada e rotineira, de modo que as políticas públicas podem “ter as regras a seguir”.

A decisão Pública é a fonte e o ponto de partida das actividades da administração pública, mas também é uma parte importante das actividades e comportamentos do Governo no quotidiano, portanto, deve ser restringido pela lei e instituição como comportamentos de outros governos. Em Hong Kong, as actividades políticas públicas do governo estão em estrita conformidade com o processo de decisão política transparente da “ administração tripartidária”, alcançou o objectivo que tomada de decisão, implementação e fiscalização são independentes e de contenção mútua. Considerando que, Singapura criou um sistema dos processos de decisão de auto-renovação, de modo que a legitimidade e a legalização do processo foram alcançados e, ao mesmo tempo, o governo de Singapura imobilizou o processo de tomada de decisão por lei, de modo que não seria alterado fundamentalmente com as mudanças dos líderes e os seus costumes foram adaptados para o efeito de um melhor sistema de tomada de decisão. As lições importantes das experiências de Hong Kong e Singapura a Macau é que o governo deveria formular as respectivas leis sobre os mecanismos de consulta do governo ou tomada de decisão pública, com base na actual “Código de procedimento administrativo”. Por exemplo, o Projecto de mecanismos consultivos do governo, pode oferecer uma orientações de consulta normativas para o governo, tais como: garantir o ambiente da igualdade de participação, melhorar a implementação da consulta, melhorar o sistema de audiências legislativas, especificar o período de consulta, e reforçar o feedback oportuno, etc, a fim de estabelecer um modo de consulta da política padrão, melhorar a coordenação e a eficácia da consulta política, fornecer um suporte forte para a governação científica do Governo. Novamente, o governo pode formular um projecto de lei para regulamentar o processo de políticas públicas do governo,

interpretar detalhadamente no texto e o enquadrar a lei em todos os aspectos, incluindo a implementação da agenda de tomada de decisão, consulta da tomada de decisão, a propaganda e a aplicação de decisões, avaliação e fiscalização das decisões, fornecer o contexto dos princípios básicos da tomada de decisões, os direitos e obrigações dos interessados, o procedimento básico e projecto institucional de tomada de decisão, a prestação de contas e remediação na tomada de decisão etc.

Terceiro, o mecanismo de coordenação central das políticas devem ser reforçados, a fim de melhorar a previsibilidade da política pública.

A Unidade de Política Central foi instituído pelo Chefe do Executivo do Governo da RAEHK. Sua função principal é fornecer aconselhamento sobre questões de política para o Chefe do Executivo, o secretário-geral da Administração e do Secretário de Finanças, a fim de promover a tomada de decisões públicas mais científica e democrática, garantir a previsibilidade do Governo da RAEM. Singapura adere ao “elitismo” de linha e atribui grande importância à construção da tomada de decisão think-tank, cultiva e desenvolve um sistema de vários níveis estratégicos, órgãos consultivos científicos para servir a tomada de decisões dos sectores público. Tendo em vista as deficiências na área de Macau, que deverá reforçar o mecanismo de coordenação central de decisão política, melhorar a previsibilidade e a nível científico das políticas públicas. Recomendações específicas são: 1) O Escritório de Secretário e Chefe de Gabinete do Executivo deve ser dada a função de coordenação política central. Por um lado, a coordenação da função central da política deve ser dotado de escritórios acima com base na manutenção de suas funções originais, para que os problemas de conflitos e coordenação causada pela sobreposição de funções, claro funções definidas ou ausência de função pode ser resolvido. Por outro lado, o estabelecimento existente do Chefe do Executivo do Gabinete do Secretário e os escritórios devem ser alteradas com base na nova função, novas pessoas devem ser contratados de acordo com as necessidades reais. 2) A função de uma reforma legal da coordenação central no Gabinete de Reforma Jurídica deve ser reforçada. Por exemplo, a função de planeamento geral dos trabalhos legislativos de Macau deve ser dotado, para supervisionar e revisar os projectos de leis e regulamentos apresentados pelo secretário de escritório diferentes, e corrigir os problemas convergentes entre o Direito e a política.