

Sobre a Direcção das Políticas Anti-Corrupção de Macau*

*Leong Kam Man***

No contexto dos quatro pontos do estreito, para além do bom funcionamento do ICAC (Independent Commission Against Corruption), instituído em Hong Kong no ano de 1974, a corrupção na República Popular da China, em Taiwan em Macau são questões importantes da governação. Assim, as políticas de combate à corrupção ou o Sunshine Act, tornaram-se questões importantes na agenda dos três governos.

Até à data, o maior caso de corrupção ocorrido em Macau, no período que sucedeu à transferência da soberania, foi o chamado caso Ao Man Long, no qual estiveram envolvidas para além do ex-secretário para os Transportes e Obras Públicas, Ao Man Long, mais de 30 outras pessoas e no qual se disse estar em causa uma quantia a rondar os 800 milhões de Patacas. Por ser o mais importante processo da era da RAEM, está bastante presente na mente de muitas pessoas. Na verdade, a corrupção tem uma longa história em Macau, e durante o período da chamada administração Macaense era frequente ouvir a população comentar a existência de casos de corrupção e não apenas o caso Ao Man Long, que é apenas o maior caso de corrupção desde a transferência da soberania. O governo de Macau está também activamente envolvido na criação e implementação de leis anticorrupção, mas por ora, sejam as políticas anticorrupção ou a denominada Sunshine Act, apenas são discutidas ao nível das política ou leis, não sendo feita uma análise aprofundada do tema em questão.

Na verdade, os casos de corrupção quando ocorrem num determinado país ou lugar têm profundas consequências ao nível da estrutura cultural e social. De acordo com o académico Leslie Holmes, a causa da corrupção inclui factores psicológicos, culturais, relacionados com o sistema, etc.

* A primeira versão deste artigo foi apresentada em 2 de Julho de 2010 no “*Enhancing Public Governance 2010, Seminar of Four Places across the Strait*” organizado pelo Institute of Contemporary Chinese Social Sciences, da Universidade de Macau, Macau R.A.E. e pelos Serviços da Administração Pública de Macau.

** Doutorado em Ciência Política pela National Taiwan University, Professor Associado de *Political Science and Public Administration*, Universidade de Shandong.

Este artigo tem como objectivo aplicar a teoria de Leslie Holmes e dessa forma explorar os factores subjacentes à corrupção em Macau de forma a permitir que os órgãos de decisão de Macau possam compreender esses mesmos factores, a fim de eliminar a corrupção pela raiz, e para implementar verdadeiramente políticas anticorrupção ou o Sunshine Act. Portanto, este trabalho vai primeiro discutir as questões colocadas por Leslie Holmes, e, em seguida, com base nessas questões discutir o fenómeno em Macau. Finalmente, será sugerida a direcção da política anticorrupção a ser seguida pelo governo de Macau nas futuras políticas de combate à corrupção.

I. Causas da Corrupção

Actualmente, todos os governos procuram estratégias para uma boa governação. De acordo com o Banco Mundial, os indicadores de governação incluem: 1) procedimentos governamentais para selecção, acompanhamento e mudança, utilizando indicadores como “(audição) as vozes da comunidade e ser responsável” e a “estabilidade política e ausência de violência”; 2) composição eficaz e implementação de políticas favoráveis de governo, com indicadores de “eficiência do governo” e “qualidade regulamentar”; 3) o respeito dos cidadãos para a governação da sua interacção socioeconómico sob diferentes sistemas, com indicadores “de administração cumpridores da lei” e “regulação da corrupção”.¹

As condições socioeconómicas para a boa governação incluem a igualdade de participação na tomada de decisões; a reacção de quem está no poder; a tentativa de obter um amplo consenso; governantes responsáveis; administração cumpridora da lei; utilização produtiva dos recursos; e protecção dos direitos.²

Os supra referidos “regulamento da corrupção” e de “transparência na tomada de decisões”, estão intimamente ligados com a corrupção. O chamado “regulamento da corrupção” tem características básicas, incluindo o desvio de fundos por parte do público; enganando organizações governamentais ou de natureza pública; deliberadamente colocando seus próprios interesses egoístas acima dos interesses públicos; interesses e obrigações mútuas, com escopo não apenas lucrativo; tentativa de racio-

¹ Mark Bevir, *Key Concepts in Governance*, (Los Angeles: SAGE, 2009), pp.97-98

² Mark Bevir, *Key Concepts in Governance*, (Los Angeles: SAGE, 2009), p.93

nalizar algumas normas, como forma de encobrir; duas funções conflitantes, etc.³

De acordo com pesquisas efectuadas em países como a Bulgária, a Hungria, a Polónia e Rússia, concluiu o professor Leslie Holmes, um cientista político da Universidade de Melbourne, que existem três razões principais para a corrupção: psicológicas, culturais, bem como as relacionadas com o sistema.

1. Factores Psicológicos

A ganância é o factor psicológico mais importante para a corrupção. Numa pesquisa com pessoas que cumprem penas relacionadas com casos de corrupção em prisões russas, mais de 60% dos entrevistados acreditam que os interesses materiais encorajaram “as relações em curso com estruturas criminosas”. Enquanto que cerca de 70% das pessoas ouvidas consideram o dinheiro como a base das relações materiais entre subornadores e subornados.⁴

Enquanto a ganância é o factor psicológico mais importante nos casos de corrupção, como Francis Fukuyama disse, a principal força motriz do desenvolvimento humano é querer ser identificado por outros (ou seja *thymos* em grego).⁵ Isso significa que através da corrupção se consegue ficar rico, ganhando assim mais respeito e status que outros. Mas para alguns, a razão que fundamenta os actos de corrupção é exactamente o oposto, isto é, ser anti-sistema fazendo por isso mal ao sistema por puro prazer, e por vezes até mesmo os funcionários do governo têm essas tendências anti-sistema.⁶

Outro factor psicológico da corrupção é a pressão exercida pelos pares (equilibrada) e pelos superiores (vertical). Se não cooperar, no primeiro pode ser-se considerado como um solitário, enquanto que no segundo não se pode ter esperança na promoção, ou até mesmo correr-se o risco de se perder o emprego. Num país onde não existam garantias para

³ S. H. Alatas, *Corruption: Its Nature, Cause and Functions*, (Hong Kong: Averbury, 1990).

⁴ Leslie Holmes, *Rotten Sates: Corruption, Post-Communism and Neoliberalism*, (London, Duke University Press, 2006), p.177.

⁵ Fukuyama, 1992, 162-191.

⁶ Leslie Holmes, *Rotten Sates: Corruption, Post-Communism and Neoliberalism*, (London, Duke University Press, 2006), p.177.

uma carreira, o medo de perder o emprego pode contribuir para que um considerável número de pessoas possam ser cúmplices dos seus colegas ou superiores corruptos.⁷

Além disso, os factores psicológicos da corrupção, também podem ser provenientes de factores emocionais. Esses factores também levam as pessoas a tornarem-se membros do núcleo. A vontade de querer ser elogiado e de contribuir para o bem estar e para a melhoria da sociedade. Embora a maioria possa ser bem intencionada, alguns podem ter pensamentos problemáticos, tais como o egoísmo (egocêntrica), oportunista, ou tentar obter o direito de usar armas legais e assim por diante. Portanto, esses funcionários⁸ usam a sua autoridade para aumentar o seu poder, e para subornar, afim de alcançar em o seu próprio objectivo. As autoridades também podem ser divididas em duas categorias, uma é a dos políticos, com ênfase nas formas não tradicionais e programas criativos, enquanto a outra é a burocrática, enfatizando a implementação de regulamentos. A primeira concentra-se nos resultados (outputs ou no resultado), e a última presta mais atenção aos procedimentos (métodos). Portanto, os políticos vão tirar proveito dos maus regulamentos, com o propósito de alcançarem os objectivos acima referidos.⁹

Os factores psicológicos, como a ganância, são certamente uma motivação para a existência da corrupção, mas não podem explicar por que existem diferentes formas em diferentes países, etc., que serão causadas por diferentes culturas.

2. Fatores Culturais

Segundo Glinkina , estudo realizado sobre corrupção na Rússia, parte da motivação está relacionada com as seguintes “mentalidades nacionais”:¹⁰

- 1) Cultura asiática: atenção às famílias e amigos;

⁷ Leslie Holmes., *Rotten Sates: Corruption, Post-Communism and Neoliberalism*, (London, Duke University Press, 2006), p.178.

⁸ Leslie Holmes., *Rotten Sates: Corruption, Post-Communism and Neoliberalism*, (London, Duke University Press, 2006), p.178.

⁹ J. Tarkowski: “Political Patronage”, *Politicus, Special Issue*, (August, 1995), p.38.

¹⁰ S. Glinkina: “The Ominous Landscape of Russian Corruption”, *Transitions, Vol. 5, No. 3*, (1998), pp.18-21.

2) Pouco respeito pela lei.

Em alguns estudos efectuados sobre os países nórdicos ou sobre a Nova Zelândia, onde os fenómenos da corrupção são muito raros, verificou-se que a razão dessa raridade está intimamente relacionada com aquela zona do globo e com as suas religiões. Numa sociedade pequena e pouco povoada, é menos provável que haja corrupção; como tal, a corrupção é mais grave em países como a China e na Rússia do que é na Nova Zelândia.

Do ponto de vista das religiões tradicionais, todas as religiões que dão importância à família e aos amigos poderiam potenciar os fenómenos de corrupção. Por isso, nos países islâmicos e católicos, o problema da corrupção é mais grave do que nos protestantes, porque nos primeiros há mais preocupações com os amigos e familiares, enquanto nos últimos se é mais fiel à nação.¹¹

Os valores pré-modernos e modernos foram também, em certa medida, afectando a corrupção dos países. A proposição de valor é a moderna “subjugar a natureza”, isto é, cada problema torna-se possível resolver, enquanto o valor pré-moderno está a seguir a natureza, enfatizando a tolerância.¹²

Além disso, a cultura burocrática é também um problema. Se a cultura burocrática do país e o agir de acordo com as leis fossem a sustentação da lealdade ao país, os fenómenos da corrupção seria reduzidos. Enquanto se enfatizarem sentimentos pessoais, entre colegas ou culturas departamentais, não haverá tendência para o aumento da corrupção.

3. Fatores relacionados com o sistema

De acordo com Holmes, a corrupção e o sistema tem relevância vital.¹³

1) Quando existem muitos novos sistemas produzidos por causa de transição, estes sistemas também vão enfrentar impedimentos buro-

¹¹ Leslie Holmes, *Rotten Sates: Corruption, Post-Communism and Neoliberalism*, (London, Duke University Press, 2006), pp.179-180.

¹² H. van Zon: “Captured by the Past: The Political Economy of Ukraine”, paper presented at the Conference *Transition from Planned to Market Economies Ten Years On*, (Berlin, 1999), p.6.

¹³ Leslie Holmes, *Rotten Sates: Corruption, Post-Communism and Neoliberalism*, (London, Duke University Press, 2006), pp.183-187.

cráticos ou a autoridade do antigo regime. Esses antigos burocratas ou sistemas antigos não querem perder a sua autoridade, ou reforçar a sua autoridade como o poder de mais tarde reivindicar poder político.

2) Quando o processo de tomada de decisões é altamente secreto e a transparência baixa, a corrupção pode facilmente ser instalada.

3) O ambiente político desenvolve relações patrão-cliente, o que também contribuiu para a corrupção.

4) Quando um país inicia um processo de grande crescimento, mas na verdade este não é exequível, nos moldes projectados, todos se acostumam à má qualidade das políticas implementadas pelos governos, e ainda assim as pessoas querem prosseguir os seus objectivos, o suborno pode ser a chave.

5) Quando se chega ao fim com a meta realizada, independentemente dos meios, independentemente da legalidade do que se faz durante nesse percurso, torna-se um hábito a corrupção ser admissível.

6) A falta de poder da sociedade civil.

Desde a transformação pós-comunista que a sociedade tem tido uma evolução rápida e ampla, e, portanto, inevitavelmente haverá reestruturação do sistema político.

II. Análise da Corrupção em Macau

Depois de uma breve descrição da teoria de Holmes, vamos tentar usar a sua teoria para examinar o fenómeno da corrupção em Macau. Nesta secção, iremos aplicar os factores mais relevantes, incluindo os psicológicos, os factores culturais e os relacionados com o sistema, para analisar o caso concreto de Macau.

1. Factores psicológicos

A primeira questão levantada por Holmes relativamente aos factores psicológicos é a “ganância”. Desde a liberalização das licenças de jogo de Macau, em 2001, que os indivíduos relacionados com casinos representam uma franja considerável da população de Macau. De acordo com os dados publicados pela Direcção dos Serviços de Estatísticas e Censos de

Macau, em agosto de 2006, a população empregada de Macau era naquela data de 290.316 pessoas, das quais 19,8% desempenhava funções relacionadas com o sector do jogo, incluindo os que trabalhavam directamente para as concessionárias de jogo, como os dealers e demais trabalhadores do sector das apostas.¹⁴ O salário médio dos empregados do sector do jogo é muito superior àquele que é auferido pela restante população activa. Por sector, o rendimento dos empregados do jogo é cerca de 3 a 4 vezes superior ao do sector manufactureiro.¹⁵ Devido ao aumento das diferenças de rendimento, houve uma distorção da noção de sociedade como um todo, ou seja, surgiu o fenómeno do “desprezo pela pobreza, mas não pela prostituição.” O estudo mostra que, após a liberalização das concessões de jogo, os desafios com que se encontram confrontados os jovens de Macau são: que ponto de vista adoptar face à actividade do “jogo”, a perda de qualidade de vida, como melhorar o seu estilo de vida, como gerir os problemas de gestão de dinheiro e ainda gerir o problema da mão-de-obra.¹⁶

Os altos salários da indústria do jogo têm sido a aspiração de muitos jovens, que começaram a pensar na “inutilidade de prosseguir com os estudos ” colocando o “dinheiro em primeiro lugar”.¹⁷ De acordo com um estudo publicado em 2004, cerca de 1,2% dos estudantes do ensino secundário e 2,2% dos estudantes universitários de Macau poderão ter-se tornado “jogadores inveterados”; cerca de 1,6% dos restantes jovens podem ter-se tornado “jogadores viciados”; por isso, estimou-se que cerca de 15% dos jovens de Macau com idades compreendidas entre os 13-29 anos, poderiam ter-se tornado “jogadores patológicos”.¹⁸ Outro estudo enfatizou que a carreira do sector do jogo tem sido muito influente nos

¹⁴ Direcção dos Serviços de Estatística e Censos de Macau: “*Resultados dos Intercensos 2016*”, http://www.dsec.gov.mo/c_index.html, (21/4/2011).

¹⁵ Lou Sheng Hua, “*Impacto social do desenvolvimento rápido do sector do Jogo e mudança de gestão do Governo*”, “*Revista de Administração Pública de Macau*”, n.º 77, 2007, p. 691.

¹⁶ Tian Hwa, Liang Man Chong, “*Liberalization of Gaming Licenses and the Opportunities and Challenges Given to the Youth in Macao*”, editado por Administration Research Center, Universidade de Zhong Shan, “*Public Administration in the 21st Century: Opportunities and Challenges*”, (Shanghai: Polytechnic Press, 2008), p. 642-644.

¹⁷ Lou Sheng Hwa, “*Impacto social do desenvolvimento rápido do sector do jogo e mudança de gestão do Governo*”, “*Revista de Administração Pública de Macau*”, n.º 77, 2007, p. 693.

¹⁸ Feng Jia Chao, Mabel Ng, Gou Zhicheng, “*2004 Survey Report on Macao Youth’s participation in gaming activities*”, disponível em: http://www2.dsej.gov.mo/-webdsej/www/reference/doc/dpj/doc/report_2004.pdf, (December 2004).

valores dos jovens; 43,7% dos jovens têm ideias erradas ou distorcidas de “falta de orçamento” e “gastos antecipados”, bem como outros erros ou ideias distorcidas.¹⁹ Estes “jogadores patológicos” e de “ideias erradas ou distorcidas” podem potenciar a “ambição” e ter-se-ão tornado a base do desenvolvimento da referida “ganância” destas pessoas.

Em segundo lugar, relativamente à noção de “identidade”, isso significa que os prevaricadores estão conscientes da sua própria identidade tendo um problema, e há uma certa alienação porque fora do contacto com a comunidade ou do sistema, o que intensificará a sua sensação de pobreza.²⁰ Por exemplo, em Macau, os macaenses por força da sua proveniência racial mista, podem ser vistos como bom ou mau exemplo. Por um lado há pessoas que pensam que isto seja bom, por força das diferentes características culturais, por outro lado, há aqueles que acham mal, porque os próprios podem considerar-se envergonhados, por se considerarem “impuros”. Para os que acham que é mau, os macaenses poderiam ainda estar ansiosos para fazer mais dinheiro para assegurarem o seu futuro depois da transferência de Macau. Assim, entre 1960 e 1980 uma série de Portugueses nativos de Macau encontraram desculpas para actos de corrupção, uma das razões de que foram mais ou menos as dificuldades na identificação; como tal, eles usufruíram da corrupção a partir do uso da sua autoridade para garantir o seu futuro. É claro, nem todos os macaenses são corruptos, mas se a identidade é um problema, ela poderá produzir este fenómeno de corrupção.

Os Portugueses de Macau concordam que este fenómeno foi galopante antes do retorno de Macau, e não querem desistir da nacionalidade portuguesa para se tornarem Chineses, como o que o então Vice-Presidente do Município de Macau Ma Jiajie disse: “Se a maioria das pessoas de Macau escolher a nacionalidade Portuguesa, então só haveria progresso em termos de continuidade. Se a nacionalidade chinesa fosse escolhida, as nossas características especiais iriam provavelmente entrar em colapso, e isso seria uma coisa muito triste. O desaparecimento da cultura macaense, a noção de macaense e as ideias de Portugal estão profundamente relacio-

¹⁹ Li Huihua, Zheng Meifen, “2005 Research Report on Gaming and Values of Money of Macao’s Young People” (Gabinete Coordenador dos Serviços Sociais Sheng Kung Hui Macau), p. 19.

²⁰ Francisco Lima da Costa, “Fronteira de identidade: o caso dos macaenses em Portugal e em Macau”, “Revista de Administração Pública de Macau”, “Revista de Administração Pública de Macau”, n.º 71, 2008, p. 28-30, (Versão Portuguesa: P. 181-215).

nadas. Se esta ligação for perdida, eu ficaria muito triste”.²¹ Há quem diga que os macaenses de origem portuguesa são complacentes e que não estão contentes com o seu estatuto em Macau, sentindo-se mal. Alguns também dizem que a maior tragédia para os macaenses é a perda da sua identidade. Portanto, há preocupações no que respeita à sua participação política e ao desaparecimento da sua cultura.²² Estas preocupações, se combinadas com outros factores, tornam-se reconhecidamente possíveis causas da corrupção. É claro que os cidadãos portugueses nascidos em Macau podem ter-se sentido, após a reunificação, mais estáveis, constatando por isso que essas preocupações não têm qualquer sentido, devendo desaparecer.

No entanto, os problemas de identidade de Macau, poderão dar origem ao aparecimento de uma outra preocupação. Desde os anos 1980, os que emigraram da China para Macau, viram os seus filhos nascerem em Macau, mas para eles, Macau é apenas um lugar para ganhar a vida. Quando essas pessoas interrompem o seu trabalho para gozar as suas férias, voltam muitas vezes para suas cidades de origem nas províncias de Guangdong ou Fujian. Mesmo os que ficam em Macau para lazer, não perdem tempo em conhecer Macau. Essas pessoas deixam a sua identidade, nos seus locais de origem, ou seja, em Guangdong ou Fujian, ao invés de se identificarem com Macau. De acordo com um estudo não oficial efectuado pelo autor, estes filhos de novos imigrantes, apesar de poderem ter nascido em Macau, por causa das raízes familiares não se sentem verdadeiramente identificados com Macau; portanto, não demonstram quaisquer preocupações em relação ao desenvolvimento a longo prazo de Macau. Esta falta de identidade com Macau, de acordo com a análise da teoria anterior, pode facilmente formar a noção “hit and run”, o que se poderia também tornar numa base para fenómenos de corrupção. Isto quer dizer que, uma vez que as pessoas são de Guangdong ou Fujian, e se mudam para Macau para ganhar a vida, não estão dispostas a criar raízes aqui. Se lhes fosse dada a oportunidade, eles preferem migrar para o exterior. Esta situação é semelhante às relações anti-chinesas que desde a década de 1970, existiam contra os emigrantes do Camboja e do Myan-

²¹ Johnny Si Tou, “*Origen de Macau — o papel dos macaenses*”, *Revista de Administração Pública de Macau*, n.º 36, 1997, P. 748 (Versão Portuguesa: P 543-554).

²² Johnny Si Tou, “*Origen de Macau — o papel dos macaenses*”, *Revista de Administração Pública de Macau*, n.º 36, 1997, P. 750 (Versão Portuguesa: P 543-554).

mar que vieram para Macau, muitos dos quais viam Macau como um ponto de passagem e, não em pequeno numero, acabaram finalmente por migrar para o Canadá, Estados Unidos ou Austrália. Essas pessoas não se identificam com Macau, só vêem Macau como um lugar para ganhar dinheiro a curto prazo, como tal, são mais propensos a ter mentalidade de “aproveitamento implacável”, que irá formar-se como potencial foco de corrupção. Claro que nem todos os imigrantes seriam assim, como há também alguns novos imigrantes que se identificam com Macau, que têm um pensamento diferente sobre o desenvolvimento a longo prazo da região e que têm contribuído para Macau.

Além disso, o desejo de ser mais respeitado e status também é uma das razões para o aparecimento do fenómeno da corrupção. Por exemplo, o ex-secretário dos Transportes e Obras Públicas, Ao Man Long, que não era um novo imigrante, mas por causa do seu desejo de ganhar mais respeito e status, tornou-se a principal causa da sua corrupção.

Finalmente, a pressão dos colegas de trabalho ou dos superiores hierárquicos também pode provocar fenómenos de corrupção. Os factores da avidez e da identidade que acima se mencionaram pertencem às chamadas forças internas. A pressão dos colegas e dos superiores é causada por forças externas. Antes do estabelecimento do Comissariado Contra a Corrupção de Hong Kong, dizia-se muitas vezes que os funcionários públicos participavam em fenómenos de corrupção colectiva, mesmo que entre eles pudessem existir bons funcionários públicos, que não recebiam dinheiro como suborno. Porque entre colegas funciona uma estrutura cúmplice, os corruptores entregavam sempre subornos a funcionários públicos que apesar de não serem corrompíveis à partida, acabariam por sofrer pressão dos demais colegas acabando por fazer parte do suborno. Outro fenómeno é o de ser superior o corrompido; este fenómeno provoca medo nos funcionários, que temem ofender os seus superiores tornando-se assim sem cúmplices.

Actualmente, são duas as principais fontes de emprego em Macau, uma delas os casinos e a outra os departamentos governamentais. Outras empresas também podem disponibilizar um número significativo de oportunidades de emprego, mas, devido às remunerações generosas pagas pelos departamentos governamentais e pelos casinos, a maioria dos residentes de Macau optam por cargos oferecidos por estas duas entidades. Dos dois, são os departamentos governamentais que oferecem empregos

mais estáveis, portanto, trabalhar nos departamentos do governo é a melhor escolha de carreira para os residentes de Macau. Por causa deste cenário, os funcionários públicos viram aumentar consideravelmente as suas preocupações sobre os seus respectivos trabalhos, podendo até sentir-se inseguros. Se acontecerem fenómenos de corrupção com os seus colegas ou superiores, mesmo os que optem por não serem cúmplices, preferem manter o silêncio devido ao medo de perderem os seus empregos.

Também os políticos podem facilmente interpretar regulamentos, de forma distorcida para obter benefícios, o que tem motivado, como no caso de Ao Man Long, o uso da autoridade para abusar do seu poder discricionário para distorcer regulamentos.

O Governo de Macau criou um departamento de anticorrupção com base na Lei n.º 11/90, em 1990, seguindo-se a criação do Comissariado contra a Corrupção, cujo mandato inclui:²³

- 1) realizar acções preventivas contra a corrupção ou fraude;
- 2) combater a corrupção e fraude levadas a cabo por funcionários públicos, investigar e detectar no âmbito do Processo Penal, mas tais actos de inquérito são poderes conferidos por lei a outras instituições que não poderão ser afectadas;
- 3) combater a corrupção e a fraude no recenseamento eleitoral e na eleição das autoridades da Região Administrativa Especial de Macau, investigar e detectar no âmbito do Processo Penal, mas tais actos de inquérito são poderes conferidos por lei a outras instituições que não poderão ser afectadas;
- 4) promover os direitos humanos, liberdades, garantias e interesses legitimamente protegidos, para garantir a equidade, a legalidade e a eficiência da administração pública.

Mas a fase inicial dos trabalhos anticorrupção em Macau produziu efeitos²⁴ insignificantes devido a factores como estrutura organizacional

²³ Serviços da Administração Pública de Macau, “*Revista da Administração Pública, Ano 2005*”, (Macao: Macao S.A.R. Administration and Civil Service Bureau, 2005); the Macao S.A.R. CCAC, “*MSAR Law No. 10/2000: Macao S.A.R. CCAC*”, <http://www.ccac.org.vumol/>, 2010.

²⁴ Cheong U, “*Experiência de Reformas de Macau na Área do Combate à Corrupção*”, “*Revista de Administração Pública*”, n.º 66, 2004, p. 968-970 (Versão Portuguesa: P 1151-1161).

fraca, falta de investigadores e autoridade de investigação, falta de poderes de investigação especializados, bem como falta de educação abrangente e sistemática anticorrupção.

Posteriormente, ele que foi revisto e aumentado, uma vez que exista promulgação de decretos como “Autorização da Organização e Funcionamento da CCAC” (Regulamento Administrativo N.º 3/2009), “Criação do CCAC, Comissão Disciplinar” (Despacho do Chefe do Executivo n.º 164/2001), “Prevenção e Dissuasão da Corrupção Sector Privado” (Lei n.º 19/2009), “Código Penal” artigos 336-350, “Declaração de Propriedade” (Lei n.º 11/2003), “Restrição às Exigências da saída do Chefe do Executivo e dos principais funcionários do governo” (Lei n.º 22/2009). Sob estas leis, o CCAC tornou-se uma autoridade autónoma com estatuto independente e, com capacidade de investigação e detecção de independência e com liberdade para reunir provas de acordo com a lei, em direito de exigir a colaboração e a confidencialidade do processo, programação independente, não-obrigatória de ligação, autonomia na nomeação e demissão de pessoal, e autonomia na administração das suas próprias finanças.²⁵ Portanto, a hipótese do abuso de autoridade e da discricionariedade acima mencionadas tornou-se cada vez menos possível. No entanto, a legislação de Macau inspirou-se²⁶ noutros países desenvolvidos, especialmente países com sistemas jurídicos continentais, como Portugal e China. No entanto, como reduzir a liberdade regulatória quando a legislação deve ser considerada como uma tarefa importante?

2. Fatores Culturais

Desde 1999, Macau regressou à China, com muitas das leis e cultura da China a afectarem profundamente Macau. A cultura asiática e comu-

²⁵ Tou Wai Fong, “O papel do CCAC de Macau no combate à corrupção e na Promoção de integridade à Corrupção e na Promoção da integridade e transferência”, *Revista de Administração Pública de Macau*, n.º 59, pp7-18; Zhou Shimin, “O comissariado contra a corrupção da RAEM”, *Revista de Administração Pública de Macau*, n.º 54, 2001, p.269-1306 (Versão Portuguesa: P. 1465-1512).

²⁶ Mi Jian, “A tradição Continental e a sua relação com os sistemas do Continente CRPC) Tiwan e Macau”, n.º 28, 1995, P. 423-436 (Versão Portuguesa: P. 319-341); Chio In Fong, “O intercâmbio e a cooperação na área jurídica entre Macau e o Interior da China-Reflexão e perspectiva”, *Revista de Administração Pública de Macau*, n.º 50, 2000, P. 1067-1077 (Versão Portuguesa: P. 1219-1235).

nista acima mencionadas, como alegado por Glinkina, são também parte da cultura política de Macau.

Em primeiro lugar, em termos de cultura asiática, a cultura chinesa é uma parte importante, que originalmente coloca mais ênfase na família. Segundo a teoria de Mr. Fei, há na cultura chinesa “Estrutura Diversidade-ordenada”, tradicional, ou seja, indivíduos, famílias, clãs, bem como nações e comunidades, de perto, de longe, de mais longe e do mais fraco.²⁷ Assim, nas culturas asiáticas, a nação não está tão perto quanto a família ou o clã, o que contribui para a noção de “Cada um por si e o diabo para último”, o que também contribui para a existência de corrupção. Embora Macau seja um lugar onde o Oriente encontra o Ocidente, a cultura dominante ainda é a cultura chinesa; então os funcionários públicos corruptos também são influenciados por esta “Estrutura Diversidade-ordenada”. Além disso, para as ideias do coletivismo na cultura tradicional chinesa, o alcance máximo é limitado à família e ao clã, em vez de em nível de nações ou comunidades. Ou seja, a cultura tradicional chinesa coloca a identidade mais importante sobre os indivíduos, bem como as famílias. Ela pode ser feita entre as famílias de algum tipo de troca, e formar alianças. Mas esta aliança ou identidade não será expandida para o nível de nação, uma vez que a noção de Estado moderno é muito fraca para os chineses tradicionais.²⁸ O termo “nação” em chinês tradicional, ao contrário, é o “governo local” sob “o mundo”.

Em segundo lugar, como Macau é em si um espaço de intercâmbio cultural entre o Oriente e o Ocidente, a Igreja Católica introduzida por São Francisco Xavier, impulsionada pelos Portugueses, tem um impacto importante sobre a cultura de Macau. No entanto, como mencionado acima, uma vez que a ênfase católica sobre a relação entre as pessoas, é mais provável para formar a noção da regra segundo a qual o homem está acima do Estado de Direito, não só é mais fácil induzir a corrupção, mas também mais fácil enebro-la.

²⁷ Fei Xiaotong, “*Rural China • Rural Reconstruction • Power of Local and Gentry*”, (Shanghai: Observatory, 1948), pp 23-26.

²⁸ He Cuiping, “*Introduction: Gifts • Relationship • Debt — Types of Gift Exchange in the Old Society*”, retirado de Marcei Mauss; Wang Zhenyi, He Cuiping (translated), “*Gifts: Forms and Functions of Exchange in the Old Society*”, Taipei, Yuan Liu Press, 1989, pp1-28.

3. Factores relacionados com o sistema

Macau foi devolvido à China em 1999 sob o princípio “um país dois sistemas”, o que faz com que Macau seja mais ou menos afectado pelo regime político do continente.

Devido à excessiva concentração do poder, que resulta na dependência do poder do povo, e porque a transição entre as forças antigas e as novas não é fácil de cumprir, tal resulta em coisas que só podem contar com o “relacionamento” e o “respeito” para suavizar os seus canais de comunicação, de modo a contribuir para a forma como os fenómenos da corrupção e os seus intervenientes são formados. Em Macau, o processo é muito semelhante, uma vez que o retorno aconteceu há pouco mais de dez anos, durante os quais as antigas e as novas forças, especialmente o consórcio, competiram no processo de transição de Macau, que não foi um caso de se conseguir, e por conseguinte, muitas das políticas mudaram muito. Diferentes grupos de interesses pretendem controlar todo o processo de tomada de decisão para proteger os seus próprios interesses, e até mesmo aumentá-los. Neste caso, a ocorrência de fenómenos de corrupção e de suborno tem grandes chances de ocorrer nos chamados processos de tomada de decisão.

Além disso, devido à falta de transparência dos processos de decisão, houve formação de lacunas nas decisões. Aliás, nem todos tinham compreendido que estas lacunas levariam à corrupção. O caso Ao Man Long aconteceu por força de uma série de razões, mas podemos ver que nesse caso, empresas privadas, como a joint venture entre a China Construction e a San Ming Fai estavam a tentar aumentar os seus interesses, subornando para o efeito o secretário Ao Man Long. Porque naquele tempo os processos de concessão de terra e de licenças de construção em Macau padeciam de uma grande falta de transparência no seu processo decisório, havendo várias preocupações no âmbito da supervisão administrativa e judicial. Ao Man Long obteve demasiado poder discricionário ao abrigo de uma muito pouca supervisão dos processos.

III. A Direcção das Políticas Anticorrupção em Macau

O Governo da RAE de Macau após 1999 comprometeu-se com as políticas anticorrupção. Durante a apresentação das Linhas de Acção Governativa dos últimos anos, têm sido anunciada pelo Chefe do Executivo a prioridade da luta contra a corrupção e atribuída grande importância ao

combate à corrupção nos actos do Governo da RAE. O caso da detenção de Ao Man Long foi uma importante conquista das políticas anticorrupção. E Macau também tentou formular e rever muitos actos anticorrupção, mostrando que o governo de Macau tem sido muito activo no que a este assunto diz respeito. No entanto, a política de combate à corrupção em Macau não deve apenas incidir na melhoria e revisão das leis; deve também prestar atenção à essência da corrupção e do suborno de forma a cortar o mal pela raiz.

Aqui, o autor tenta sugerir algumas direcções na implementação das políticas anticorrupção.

1) A busca pelo desenvolvimento da economia de Macau deve ser analisada em simultâneo com a tendência da crescente disparidade entre ricos e pobres e deve ser dada atenção à distribuição justa e razoável dos rendimentos. Se essa disparidade continuar a aumentar, a cobiça entre as pessoas de Macau também aumentará.

2) Aumentar as oportunidades de emprego fora dos casinos. Por exemplo, os sectores dos serviços podem ser promovidos, de tal forma a que se tornem esses trabalhos em trabalhos não ligados ao jogo, ajustando os respectivos salários para que essas indústrias possam reter talentos. Além disso, uma classe média real pode ser formada em Macau, de forma a formar uma força real capaz de supervisionar e confrontar o Governo, e também ser uma força estabilizadora real da economia política de Macau. Caso contrário, a crescente disparidade entre ricos e pobres pode induzir à prática de crimes ou à revolta dos mais pobres, ameaçando a estabilidade de Macau.

3) Lidar activamente com os “jogadores patológicos”, reduzindo o seu número e eliminado o seu impacto na sociedade ;

4) Aumentar a identidade dos residentes de Macau com a sua cidade, especialmente os imigrantes e os nacionais oriundos de Portugal e do Continente, de modo que eles se sintam como que fazendo parte de Macau, em vez de se sentirem numa espécie de “reliquia histórica” deixada para trás pelos Portugueses, não estando apenas aqui para ganhar em dinheiro, para obterem “lucros rápidos e em seguida saírem de Macau.

5) Basear-se no princípio da proporção razoável e da “posição-responsabilidade-autoridade-salário” para ajustar o sistema de serviço civil. Tem havido uma série de estudos sobre a função pública, mas um sistema

razoável de serviço público deve ser resultado de uma proporção razoável entre a própria posição, a autoridade, a responsabilidade e o salário. Aí poderá ser considerado como um bom sistema de serviço público. Por exemplo, um funcionário com elevado poder, mas com um salário baixo pode pressionar esse funcionário a abusar da sua autoridade e ser objecto de corrupção. Da mesma forma, um funcionário que ocupa um alto cargo, mas que tem pouca responsabilidade, pode abusar do poder de que dispõe e entrar igualmente em esquemas de corrupção. No entanto, para aqueles que têm pouco poder, mas grandes responsabilidades, facilmente poderão adquirir a ideia de trabalhar menos para serem menos responsabilizados.

6) As relações e o estado de direito são frequentemente discutidas em termos da sua ordem de prioridades, mas na formulação da lei, deve haver um equilíbrio razoável. Geralmente, deve existir “legislação suficientemente abrangente juntamente com a estrita aplicação dessa mesma lei”, porque se “a legislação por demasiado rígida”, os agentes do sistema sentiriam que a legislação está a ser de certa forma “injuriosa”, porquanto os leva levando-os a “fazerem vista grossa”. Também pode resultar num “excesso de zelo”, por falta de critérios na aplicação da lei. Em caso de tanta discricionariedade, haveria um fluxo interminável de corrupção e suborno.

7) Tanto a cultura chinesa como a cultura católica são consideradas boas culturas, mas por causa da valorização do relacionamento são culturas propensas à corrupção. Por conseguinte, deve ser a partir da perspectiva da inovação cultural, que se deve dar uma nova ideia sobre as culturas chinesa e católica, transformando-as de uma cultura “paroquial” numa cultura em favor da nação e da comunidade.

8) A transparência na tomada de decisões é uma direcção importante a prosseguir no mundo inteiro, pois a maior transparência na tomada de decisões, a supervisão das pesquisas, as opiniões públicas, o sistema legislativo e judicial, e os funcionários com poder discricionário serão reduzidos e, portanto, tudo capaz de reduzir a possibilidade de corrupção.

9) A Educação no Estado de Direito é uma indicação de que um país em desenvolvimento está a avançar para um país desenvolvido quer para a nação quer para a sociedade. Portanto, é inevitável fortalecer a educação cívica e o Estado de Direito em Macau, que é também a essência da luta contra a corrupção.