

Forma Associativa ou Forma Pública? Opções para a Consulta de Políticas Públicas na Perspectiva do Custo-Eficácia

*Ao Io Weng**

I. Introdução

A consulta de políticas públicas é uma componente indispensável para impulsionar a tomada de decisões de acordo com critérios democráticos e científicos no âmbito do Governo da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM). Em Macau, enquanto sociedade associativa, as associações têm ocupado uma posição relevante no processo da consulta de políticas públicas. Desde a reunificação de Macau com a Pátria, foram criadas por iniciativa do Governo dezenas de organizações para a consulta nas diferentes áreas da governação, nos termos da Lei Básica, tendo o seu número aumentado de modo significativo de 15 até à data da reunificação, para 36 em 2021. Foram nomeados como membros dessas organizações figuras públicas, peritos e académicos dos diversos sectores da comunidade, os quais constituem de certo modo a base das opiniões públicas para a definição das políticas. No entanto, devido à alteração das circunstâncias socioeconómicas, as solicitações dos residentes em relação aos seus interesses passaram a ser cada vez mais diversificadas, as deficiências desta forma de consulta, que tem por objecto principal os representantes das associações e dos sectores da sociedade aparecem sucessivamente, o que resulta

* Coordenador adjunto da Comissão de Juventude da Federação das Associações dos Trabalhadores da Função Pública de Macau. Doutorado em ciências de gestão.

nomeadamente na reflexão pouco eficaz das opiniões dos residentes em geral respeitantes a certas áreas da governação, facto de que resultam impedimentos para a definição ou execução das políticas. Com vista a aperfeiçoar o mecanismo da recolha das opiniões da população e a tornar efectiva a tomada de decisões de acordo com critérios científicos, foram aprovadas pelo Governo da RAEM as “Normas para a Consulta de Políticas Públicas”, diploma que estabelece a obrigatoriedade da realização da consulta de políticas públicas aos cidadãos antes da definição das políticas principais¹ e dos respectivos projectos e medidas políticas.

Porém, da execução das “Normas para a Consulta de Políticas Públicas” surgiram ao longo dos anos mais recentes não poucos problemas, sendo um deles, em que o público teve maior interesse, a “fadiga sobre a consulta” resultante da realização simultânea de vários projectos de consulta de políticas públicas responsáveis pelos diferentes serviços públicos no passado, o que fez com que os cidadãos a sentissem “indigesta” e enfraquecessem a sua vontade de participação. No Relatório das Linhas de Acção Governativa para o Ano Financeiro de 2020, o Governo da RAEM referiu a sua intenção de “melhorar o mecanismo e o sistema organizacional da consulta com vista à maximização do grau de participação social, de eficácia da consulta sobre as políticas públicas”. Segundo vemos, numa conjuntura em que os recursos financeiros e humanos do Governo da RAEM são limitados, a elevação da eficácia da consulta sobre as políticas públicas depende necessariamente da adopção de formas adequadas consoante as particularidades das respectivas políticas, evitando-se excessos ou insuficiências nas acções da consulta, de modo a assegurar a implementação das suas acções em cumprimento do princípio do custo-eficácia.

¹ Nos termos das “Normas para a Consulta de Políticas Públicas” publicadas pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 224/2011, as “políticas principais” referem-se às políticas prioritárias que estão relacionadas com as orientações e o planeamento de desenvolvimento social de Macau e que têm uma relação com a totalidade ou maioria do público e que se enquadram nas linhas de acção governativa da RAEM.

Para o efeito, levantamos uma questão que merece estudos e abordagens: como existem actualmente duas formas para a consulta de políticas públicas, das quais uma tem por objecto essencial os representantes das associações e dos sectores de actividades (aqui designada por “forma associativa”) e a outra tem por destinatária a população em geral (ora designada por “forma pública”) e ambas têm vantagens e desvantagens, em que situação é que deve ser adoptada a “forma associativa”? E em que circunstância deve ser aplicada a “forma pública”? Quais são os factores a tomar em conta para alcançar os objectivos da consulta que consistem em incorporar as opiniões públicas representativas com menores custos? Como não se encontram na documentação disponível soluções que versem sobre a questão levantada, o presente artigo tem como ponto de partida as noções básicas da democracia para enunciar o relacionamento entre as duas ideologias essenciais da democracia e as duas formas de consulta existentes em Macau, bem como as suas vantagens e desvantagens. Pretendemos, afinal de contas, criar um enquadramento analítico baseado no custo-efecácia das políticas, com o objectivo de disponibilizar orientações teóricas para a selecção das formas de consulta a realizar no âmbito do Governo da RAEM.

II. Retrospectiva sobre os estudos existentes e suas insuficiências

Feita uma retrospectiva sobre a documentação disponibilizada ao longo dos anos mais recentes, verifica-se que em Macau não poucos académicos procederam às investigações sobre a consulta de políticas públicas, referindo de modo pormenorizado as causas, os problemas existentes e as sugestões de aperfeiçoamento relacionadas com as formas pública e associativa da consulta. A título exemplificativo, Lou Shenghua fez uma análise aprofundada e deu sugestões sobre melhorias relativas ao âmbito, às formas e aos textos sobre a consulta pública em Macau, bem como analisou as fontes históricas da intervenção política das associações em Macau e a evolução do seu papel no

processo de consulta das políticas públicas.² Pan Guanjin abordou os problemas existentes na forma de participação associativa com predominância das organizações consultivas, referentes nomeadamente à representatividade deficitária e à insuficiência de participação e de interacção com o público.³ Leng Tiexun também considerou que a participação do público na consulta de políticas públicas foi deficitária, sugerindo que fosse reforçada a construção institucional da consulta pública.⁴ Jeong Meng U analisou os motivos pelos quais a eficácia da forma da consulta associativa em Macau decresceu sucessivamente, tendo proposto que fosse adoptada a consulta pública como uma forma alternativa para se adaptar às novas mudanças da evolução social.⁵ Yin Yifen indicou as deficiências verificadas na evolução prática da consulta pública em Macau tais como a coordenação pouco satisfatória, o excesso de consultas, a insuficiência das informações disponibilizadas e o pouco respeito pelas opiniões da população, tendo apresentado alguns tópicos para o seu aperfeiçoamento.⁶ Iao Jian versou sobre a perspectiva do governo aberto quanto à lógica teórica da recolha e da disponibilização das informações e da participação pública nas consultas públicas em Hong Kong e Macau, bem como sobre o seu significado prático.⁷ No entanto,

² Lou Shenghua, “Consulta pública de políticas públicas em Macau: âmbito, formas e textos”, in *Boletim do Instituto Nacional de Administração*, número 1 do ano 2010, pp. 42 a 46; Lou Shenghua, “Desafio e Reforma: Uma Análise do Desenvolvimento Sustentável das Associações de Macau”, in *Revista de Administração Pública de Macau*, número 2 do ano 2013, pp. 379 a 402.

³ Pan Guanjin, “Uma Análise do desenvolvimento do sistema consultivo da RAEM do ponto de vista da democratização das políticas”, in *Revista de Administração Pública de Macau*, número 3 do ano 2010, pp. 719 a 748.

⁴ Leng Tiexun, “Análises sobre as dificuldades da participação do público na consulta de políticas públicas em Macau e suas contramedidas”, in *Revista de Estudos de Um País Dois Sistemas*, número 7 do ano 2011, pp. 58 a 64.

⁵ Jeong Meng U, “Formas da consulta de políticas públicas em Macau - uma comparação e abordagem”, in *Revista de Ciências Sociais de Guangdong*, número 4 do ano 2014, pp. 91 a 97.

⁶ Yin Yifen, “Consulta pública em Macau, evolução da prática e revisão do regime”, in Wu Zhiliang e Hao Yufan, *Relatório do desenvolvimento sócio-económico de Macau (2016 e 2017)*, 2017, Editora da Documentação de Ciências Sociais, pp. 55 a 70.

⁷ Iao Jian, “Governo aberto e consulta pública nas regiões de Hong Kong e Macau”, in *Boletim do Instituto Nacional de Administração*, número 3 do ano 2017, pp. 27 a 31.

os estudos existentes para a consulta de políticas públicas tendem a analisar e apreciar uma determinada forma de consulta, ignorando uma comparação sistemática sobre as ideias, as formas de realização, as vantagens e desvantagens da consulta associativa e da consulta pública, faltando apresentar soluções que incidam sobre questões como as consultas excessivas e deficitárias, mediante a complementariedade das diferenças destas duas formas na perspectiva do custo-eficácia. Face ao exposto, o presente artigo tem em vista colmatar o fosso de investigação (*research gap*) existente neste domínio.

III. Ideias da democracia: democracia directa e democracia indirecta

O objectivo essencial da consulta visando as políticas públicas é conhecer as opiniões ou as ideias da população em geral sobre as temáticas políticas, para que os decisores definam as políticas de harmonia com os interesses do maior número possível de cidadãos. Neste sentido, a consulta visando essas políticas é um meio relevante que possibilita que os elementos das políticas sejam elaborados de acordo com as opiniões da população, sendo por isso parte integrante essencial da decisão democratizada. Para abordar as formas da consulta, torna-se necessário conhecer as ideias da democracia que lhes subjazem.

A fonte etimológica da palavra “democracia” pode recuar à Grécia antiga. Esta palavra é derivada de “demokratía”, em grego antigo, que é composta por “dêmos” e “krátos”, correspondente respectivamente a “demos” e “cracy” em inglês. Em grego, “dêmos” significa “povo” e “krátos” significa “poder” ou “governo” e “governado pelo povo” quando conjugadas. Assim, o regime democrático, pode ser entendido de modo imediato por um regime em que o povo decide e é o seu senhor.⁸ Porém, a democracia não é implementada sob uma única forma. De facto, a história empírica diz-nos que existem regimes democráticos diferentes em diversos Estados ou territórios democráticos; podem existir num mesmo Estado ou território formas distintas de decisão democrática que variam

⁸ Heywood, A. (2004). *Political Theory: An Introduction*. Palgrave Macmillan, p. 221.

em função das diferentes temáticas das políticas. Em virtude de as diferenças dos institutos democráticos dos diversos Estados ou territórios estarem intimamente relacionadas com a sua história, cultura e contexto da evolução social, a formulação de juízos sobre a adequabilidade das formas de decisão democrática adoptadas para uma certa política deve ser feita em conjugação com a situação socioeconómica relacionada com essa mesma política, o que é também válido para a formulação de juízos sobre a adequação das formas da consulta de políticas.

Embora existam certas diferenças nos regimes ou formas democráticas, é possível distinguir, de uma maneira genérica, duas formas de democracia: a democracia directa (*direct democracy*) e a democracia indirecta (*indirect democracy*). A primeira, também conhecida por democracia clássica (*classical democracy*) ou democracia popular (*popular democracy*), significa que os assuntos públicos são geridos pelo povo por meio da participação directa, sem recorrer a intermediários ou representantes, ou seja “o governo é exercido pelo povo” (*government by people*). Esta forma, que pode efectivamente exprimir a vontade e a delegação da população, é a forma democrática mais primitiva e mais imediata.⁹ O bem conhecido filósofo francês Jean-Jacques Rousseau defende a democracia directa, considerando que a “vontade geral” (*general will*) é a manifestação da soberania e o fundamento mais radical da acção do Estado, estando a sua formação dependente da participação directa e da negociação da totalidade dos membros da comunidade estatal (ou seja, o povo na sua totalidade), vontade que se consubstancia numa deliberação tomada por unanimidade ou por maioria.¹⁰ Assim, o cumprimento dessa deliberação pelo povo traduz a efectivação da liberdade verídica. Ao invés, caso o povo seja representado por

⁹ Heywood, A. (2004). *Political Theory: An Introduction*. Palgrave Macmillan, p. 223.

¹⁰ Embora a decisão por maioria seja uma manifestação relevante da tomada de decisão de acordo com critérios democráticos, o próprio Rousseau exprime as suas reservas em relação à *regra da maioria*, uma vez que o mesmo acha que a opinião da maioria nem sempre traduz a “vontade geral”. Relativamente a este aspecto, Rousseau distingue a “vontade geral” da “vontade de todos”: “a ‘vontade geral’ tem apenas em conta o interesse público, enquanto a ‘vontade de todos’ está atento apenas aos interesses dos indivíduos, sendo somente uma soma de todas as vontades dos mesmos”. Para mais promenores, vide: Jean-Jacques Rousseau, *O Contrato Social*, tradução de He Zhaowu, Beijing, Livraria Shangwu, 2006, p. 36.

outras pessoas e por isso não participe no processo político, a formação da “vontade geral” jamais será viável e a oportunidade para a realização da liberdade perdida.¹¹ Nesta conformidade, no regime da democracia directa, os governados são ao mesmo tempo governantes, sendo a democracia um modo de governação em que a totalidade dos membros da sociedade procede à negociação e à tomada de decisão sobre os assuntos públicos e obedece às respectivas decisões adoptadas.

A cidade-estado de Atenas, da antiga Grécia, foi considerada o primeiro lugar em que foi implementada a democracia directa na história da humanidade. Naquela altura, os cidadãos de Atenas podiam participar na assembleia dos cidadãos para deliberar sobre os assuntos essenciais da cidade-estado, podendo também fazer parte, rotativamente ou por sorteio, do órgão de administração com 500 membros e com atribuições para gerir os assuntos públicos da cidade-estado. Péricles, fundador do regime democrático e líder ilustre de então, refere que a razão por que o sistema ateniense é conhecido por democracia é que “o poder político está na mão de todos os cidadãos, e não na mão de poucos”, afirmação que explicita o valor nuclear proposto pela democracia directa que é envolver todos os cidadãos na governação.¹² Apesar de o regime da democracia directa ser aparentemente bastante ideal e justo, a sua implementação na realidade é bastante difícil, por ser necessário satisfazer os seguintes requisitos essenciais: 1.º o Estado deve ser pequeno (com muito pouca população) para possibilitar a realização das reuniões da assembleia e para que os cidadãos se conheçam uns aos outros; 2.º os cidadãos devem ser significativamente iguais em termos da sua posição social e do seu património, sob pena de ser posta em causa a manutenção duradoura da igualdade em termos de direitos e autoridades; 3.º a atmosfera social e os costumes devem ser simples, de modo a evitar variedades complicadas e discussões difíceis; 4.º os cidadãos devem ter um modo de vida frugal e não sumptuoso, de modo a evitar a corrupção; 5.º os cidadãos são virtuosos de modo

¹¹ Jean-Jacques Rousseau, *O Contrato Social*, tradução de He Zhaowu, Beijing, Livraria Shangwu, 2006, p. 24.

¹² Chen Binghui, “Rejuvenescência da teoria da democracia participativa contemporânea”, in *Boletim da Universidade de Xiamen* (Edição de Filosofia e Ciências Sociais), número 6 de 2008, pp. 13 a 18.

a permitir a conservação do regime democrático.¹³ É evidente que, na prática, não é fácil preencher os referidos requisitos. Na antiguidade, do universo da população ateniense que totalizava 300 mil pessoas, apenas 30 mil cidadãos do sexo masculino reuniam condições adequadas em termos de cultura, de virtudes e de estatuto social para exercerem o direito de voto na assembleia (estavam excluídos os indivíduos do sexo feminino e os escravos, entre outros). Neste sentido, não é difícil compreender por que razão o próprio Rousseau lamentava que “caso haja um povo divino, ele pode governar em regime democrático. No entanto, um tal governo perfeito não é adequado ao ser humano” e que “em relação ao termo ‘sistema democrático’ em sentido rigoroso, não houve, nem nunca haverá uma democracia propriamente dita.”¹⁴

Ignorando a natureza boa ou má do Homem, o maior problema do sistema da democracia directa é o enorme custo da sua implementação que determina a sua insustentabilidade. Como referiu Rousseau, “não é imaginável que o povo reúna sucessivamente em assembleia para negociar os assuntos públicos”.¹⁵ Assim, o filósofo não considera que todos os assuntos públicos sejam necessariamente para submeter à gestão sob a forma de democracia directa, mas defende, isto sim, a aplicação da democracia directa somente ao nível do poder legislativo, enquanto a democracia representativa (*representative democracy*) deve ser aplicada ao nível executivo do governo.¹⁶ De facto, nos estados com maior dimensão demográfica é inevitável que a participação dos cidadãos nas decisões e a eficiência das decisões entrem em conflito tornando-se, assim, necessário procurar um equilíbrio adequado entre a participação dos cidadãos e a eficiência das decisões. Relativamente a isto, alguns filósofos defendem a

¹³ Jean-Jacques Rousseau, *O Contrato Social*, tradução de He Zhaowu, Beijing, Livraria Shangwu, 2006, pp. 84 a 85.

¹⁴ Jean-Jacques Rousseau, *O Contrato Social*, tradução de He Zhaowu, Beijing, Livraria Shangwu, 2006, p. 85.

¹⁵ Idem.

¹⁶ Tan Huosheng, “Democracia directa ou democracia representativa? Preliminares da teoria de democracia de Rousseau”, in *Revista da História do Pensamento Político*, número 3 do ano 2012, pp. 18 a 42.

democracia representativa como uma forma viável para tornar efectivo o sistema democrático, no sentido de entregar a governação a um pequeno número de representantes do povo. John Stuart Mill, destacado filósofo inglês que defende a democracia representativa, frisa que “numa sociedade cuja dimensão e população seja superior a uma pequena vila, é impossível que todos os seus membros intervenham por si próprios nos assuntos públicos, com excepção das matérias de extrema relevância. Daí que, o tipo ideal de governo perfeito seja necessariamente o governo representativo.”¹⁷

A democracia representativa (também conhecida por democracia indirecta) teve a sua origem no Reino Unido, sendo evento marcante a constituição da assembleia inglesa no século XIII que era composta por representantes da nobreza, do clero, dos cavaleiros e dos cidadãos e com competências para a definição dos elementos tributários e a promulgação das leis. Ao longo do processo do derrube da governação monárquica despótica pela classe capitalista durante o século XIX, o sistema da democracia representativa constituiu-se, desenvolveu-se e aperfeiçoou-se de modo progressivo, tornando-se num sistema democrático que foi genericamente adoptado na actualidade por muitos países do mundo. Na democracia representativa é dispensada a participação directa do povo que delega nos seus representantes o exercício do Poder, representantes esses que intervêm na gestão dos assuntos públicos, fazendo e aplicando as leis e definindo as políticas com base nas opiniões do povo, o que expressa a ideia de “governo ao serviço do povo (*Government for People*)”,¹⁸ tal como a definição da democracia representativa foi formulada por John Stuart Mill: “o poder soberano do Estado pertence à totalidade do povo ou dos cidadãos, os quais exercem esse poder por intermédio dos seus representantes ou por meio de referendo”.¹⁹

¹⁷ John Stuart Mill, *Considerações sobre o Governo Representativo*, Beijing, Livraria Shangwu, 2008, p. 55.

¹⁸ Heywood, A. (2004). *Political Theory: An Introduction*. Palgrave Macmillan, pp. 224 a 225.

¹⁹ John Stuart Mill, *Considerações sobre o Governo Representativo*, Beijing, Livraria Shangwu, 2008, p. 68.

Os defensores da democracia indirecta consideram que a gestão dos assuntos públicos por representantes eleitos pelo povo não só não prejudica o valor democrático, mas contribui para definir de modo mais eficaz as políticas conforme a vontade do povo, o que reflecte a ideologia de John Stuart Mill: “o povo deve ser senhor de si mesmo, porém é necessário que haja servidores ainda mais competentes do que ele próprio.” Os representantes ao serviço do povo são em regra as elites da sociedade com competências de liderança, que são investidos através de eleições competitivas que manifestam a delegação feita pelo povo. Neste sentido, a democracia representativa na actualidade baseada em eleições é também conhecida por democracia competitiva de elites (*competitive elite democracy*).²⁰ A ideia da governação do país por elites tem origem no pensamento de Platão (*Plato*), filósofo da Grécia antiga. Segundo ele, a forma ideal de governo deve ser ou a forma monárquica - em que cabe a um rei-filósofo a governação do país - ou a aristocrática, uma vez que apenas um pequeno número de elites tem competência para o exercício da governação, sendo estas mais apropriadas para a gestão do país.²¹ Pelo contrário, a democracia é perigosa, pois a maioria das pessoas não está apta em termos de qualidade política e os poderes excessivamente divididos baixam de modo significativo a eficiência do funcionamento do país,²¹ sendo mais grave ainda a eventual transformação para a tirania (*tyranny*) da maioria. Joseph Alois Schumpeter, académico mais destacado de entre os que pretendem conjugar o elitismo com as teorias da democracia, entende que, como é impossível chegar a um consenso relativamente ao bem estar de todos e ao projecto da sua realização na comunidade, a governação directa pelo povo é irrealista; a sua missão efectiva é a eleição de representantes em sufrágio competitivo para a definição e execução de políticas segundo a vontade da maioria. A democracia não significa que a governação seja exercida pelo povo em si mesmo, mas sim que delega poderes mediante sufrágio num reduzido número de políticos para exercerem essa governação. Neste

²⁰ David Held, *Modelos de Democracia*, tradução de Yan Jirong, Beijing, Editora Central da Compilação e Tradução, 1998, p. 5.

²¹ Wang Yan, “Análise sobre a racionalidade da governação por elites: Vantagens nos custos, eficiência e ordem”, in *Revista Sector de Teóricos*, número 8 do ano 2013, pp. 15 a 18.

sentido, a democracia traduz-se na governação conduzida por políticos.²² Na opinião deste académico, quer na sociedade capitalista, quer na socialista, a democracia representativa continua a ser a forma mais eficiente em termos de governação e de funcionamento, desde que exista uma camada de políticos de qualidade excelente, um sistema burocrático bem formado e um clima democrático de inclusão e comprometimento mútuos.²³

Em suma, ambos os sistemas de democracia indirecta e de democracia directa têm por objectivo comum possibilitar o exercício, pelo povo, do poder para converter a sua vontade em leis e políticas do país, de modo a concretizar a ideia do “povo que decide e é senhor de si mesmo”, enquanto as diferenças essenciais entre os mesmos consistem na possibilidade de conversão da vontade do povo por meio de “representantes”. Esclarecidos os dois principais conceitos respeitantes à democracia, é possível proceder à análise das particularidades, da racionalidade e das vantagens e desvantagens das duas formas predominantes da consulta de políticas públicas em Macau – a forma associativa e a forma pública.

IV. Consulta democrática: a forma associativa e a forma pública

Nas diferentes formas da consulta de políticas públicas estão subjacentes valores democráticos distintos. Neste sentido, as duas formas predominantes para a consulta de políticas públicas vigentes em Macau – a forma associativa e a forma pública - reflectem justamente as duas orientações de valor bem distintas da democracia indirecta e da democracia directa.

Na forma associativa, o Governo da RAEM considera os delegados das associações da comunidade (titulares dos corpos dirigentes e interlocutores) interessados das respectivas políticas como representantes das opiniões dos

²² Chen Binghui, “Eleições competitivas e a democracia - Nova análise sobre a teoria da democracia de Joseph Alois Schumpeter”, in *Tribuna Jianghuai*, número 5 do ano 2013, pp. 72 a 79.

²³ Idem.

cidadãos, por meio dos quais são recolhidas as opiniões dos últimos na consulta. Como a população é substituída por associações na participação dos assuntos públicos, a forma associativa manifesta os valores da democracia indirecta. Em Macau, a forma associativa da consulta tem a sua fonte na história. Antes da reunificação com a Pátria, Macau foi uma colónia portuguesa que era uma sociedade heterogénea com uma pluralidade de raças, culturas e poderes sociais, razão pela qual a Administração Portuguesa não exerceu uma governação directa, de forma completa, em Macau, para além do controlo directo no domínio político, tendo adoptado meios de governação indirecta nos domínios social, económico e da vida da população (ou seja, tendo arranjado intermediários da comunidade chinesa para exercer um controlo indirecto desta comunidade, por forma a manter uma integração social mínima.²⁴ Por outro lado, para a comunidade chinesa governada, esta tinha necessidade de procurar meios para exprimir as suas solicitações e comunicar com vista a assegurar que os seus interesses não fossem postos em causa pelas políticas do Governo. Neste contexto político, as associações funcionais desenvolveram-se em todos os sectores das actividades, desempenhando funções duplas - forma de expressão das solicitações de interesses das massas populares e forma de governação indirecta da Administração. Deste modo, as associações passaram a ser uma componente relevante no sistema de ordenação social de Macau.²⁵

Após a reunificação com a Pátria e de harmonia com as linhas fundamentais de “um país, dois sistemas” e “Macau governado pela sua gente”, o Governo da RAEM passou a adoptar uma forma de governação directa em vez da forma de governação indirecta, sendo uma das manifestações mais saliente a extinção das duas câmaras municipais provisórias em 2002, entidades que foram fundidas e reestruturadas, dando lugar ao Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais, com atribuições de gestão dos assuntos sociais e da vida da população. Porém, ao nível da consulta de políticas, a forma associativa de consulta foi preservada e até

²⁴ Lou Shenghua, Pan Guanjin e Lin Yuan, *Uma nova ordem: Estudos sobre a governação da sociedade de Macau*, Editora de Documentação de Ciências Sociais, 2009, pp. 24 e 25.

²⁵ Idem.

fortalecida. Durante as duas décadas decorridas após a reunificação com a Pátria, foram criadas nos termos da Lei Básica e por iniciativa do Governo da RAEM, dezenas de organizações de consulta nas diferentes áreas da governação. Assim, o número dessas organizações aumentou significativamente de 15 para 45 (posteriormente passou a ser de 36 em 2021), para as quais foram nomeados como membros figuras públicas, especialistas e académicos dos diferentes sectores da comunidade, com vista a intensificar a incorporação das opiniões da população e a aperfeiçoar a definição das políticas.

Numa sociedade associativa, os membros dos corpos dirigentes das associações, enquanto elites indigitadas pelos seus associados, conhecem bem as solicitações que surgem no seio das respectivas associações e são capazes de organizar e integrar de forma sistemática as mesmas para apresentar ao Governo as opiniões que reflectem os interesses nucleares dos seus associados. Nesta linha, mediante consulta feita aos representantes das associações, o Governo pode incorporar de modo mais eficiente e mais exacto as opiniões das massas da comunidade para serem convertidas em leis ou em políticas de forma a responder eficazmente às solicitações da população.

Embora a forma associativa da consulta tenha desempenhado um papel importante ao nível da tomada de decisões democráticas no âmbito do Governo da RAEM, a eficácia desta forma de consulta tem vindo a ser gradualmente questionada pela comunidade em face das mudanças verificadas no domínio socioeconómico. Os fundamentos principais são: por um lado, com o desenvolvimento e o aumento sucessivo da dimensão das associações, começaram a verificar-se algumas destas deficiências inerentes às organizações burocráticas, tais como hierarquização, paternalismo, fecho no seio da gestão interna, bem como capacidades insuficientes de prestação de serviços; por outro, do rápido desenvolvimento da economia em Macau verificado após a reunificação com a Pátria têm surgido novas alterações nas relações dos interesses sociais. Assim, é difícil para as associações preexistentes representarem de um modo geral os interesses diversificados, estando em decadência a sua representatividade. Ao que acresce que, no contexto de “um país, dois sistemas” e “Macau governado

pela sua gente”, as barreiras de diálogo entre a população e o Governo desapareceram. Por isso, a população inclina-se para apresentar, de modo directo, as suas opiniões ao Governo, em vez de isso fazer por intermédio das associações.²⁶

Em face dessas mudanças, o papel das associações como ponte de comunicação entre a população e o Governo tem sido enfraquecido, pois a população começou a procurar, pelo menos em algumas temáticas políticas, outros meios de expressão para além das associações, o que veio a avolumar as vozes que apelam ao Governo da RAEM para proceder à reforma do mecanismo da consulta de políticas. Com vista a satisfazer as solicitações do público em relação à intervenção nos assuntos públicos e a implementar a linha da tomada de decisão baseada em critérios científicos e democráticos, foram feitas, em 2011, pelo Governo da RAEM as “Normas para a Consulta de Políticas Públicas” que dispõem sobre a obrigatoriedade de realizar consultas de políticas públicas junto dos cidadãos, de acordo com determinados normativos procedimentais, por ocasião da adopção de políticas e medidas principais.

Nesta forma pública, os destinatários principais da consulta realizada pelo Governo deixam de ser representantes das associações, mas sim a população em geral, uma vez que em algumas temáticas políticas é difícil para as primeiras conhecerem bem e plenamente a intenção das massas populares, o que torna necessária a recolha das opiniões directamente junto dos cidadãos para que as políticas sejam definidas no respeito pelos interesses da população. O que esta forma pública expressa é a ideia de participação de todos que a democracia directa defende.

Durante os dez anos contados a partir de 2011 em que foram postas em prática as “Normas para a Consulta de Políticas Públicas”, foram realizados pelo Governo da RAEM um total de 90 projectos de consulta de políticas ou seja 9 projectos por ano, em média. De entre estes, foram realizados em 2015 um total

²⁶ Lou Shenghua, “Desafio e Reforma: Uma Análise do Desenvolvimento Sustentável das Associações de Macau”, in *Revista de Administração Pública de Macau*, número 2 do ano 2013, pp. 379 a 402.

de 14 projectos.²⁷ Verifica-se assim que a consulta junto dos cidadãos passou a ser uma componente relevante para a incorporação das opiniões da população no processo de definição das políticas no âmbito do Governo da RAEM. Confrontando com a forma associativa, a forma pública permite uma apresentação directa das opiniões dos cidadãos relativas às políticas do Governo, o que contribui para o Governo recolher informações mais primitivas e puras, diminuindo as eventuais omissões e distorções das informações resultantes da consulta ao círculo das associações. No entanto, a forma pública tem também as suas desvantagens decorrentes do número extremamente elevado dos destinatários da consulta. Deste modo, as formas de realização da consulta são relativamente diversificadas, incluindo sondagens de opinião, visitas *in loco*, sessões de consultas ao público, fóruns públicos, plataformas de abordagem na internet. Como resultado, o processo da recolha de opiniões da população, o processamento e as análises demoram bastante tempo, o qual pode variar de um modo geral entre meio ano e um ano, sendo por isso pouco eficiente esta forma de consulta. No passado, como foram realizados muitas vezes vários projectos de consulta no mesmo período de tempo, os cidadãos sentiram isso “indigesto” e ficaram cansados, o que desanimou significativamente a participação do público na consulta.

Em suma, ambas as formas pública e associativa têm as suas vantagens e desvantagens (vide Mapa I). Na forma pública, é destacada a justiça da consulta, no sentido de permitir a participação de todos os cidadãos e a expressão das suas opiniões; porém, como os destinatários são numerosos e as opiniões são de sentidos divergentes, é posta em causa a eficiência da consulta. Ao invés, forma associativa concentra nos representantes das associações os objectos da consulta, o que eleva de modo significativo a eficiência e possibilita uma abordagem aprofundada da temática, sendo o preço a omissão e a ignorância das opiniões da

²⁷ Dados recolhidos até Junho de 2021, disponíveis no Portal do Governo da Região Administrativa Especial de Macau: https://www.gov.mo/zh-hant/about-government/policy-consultation/policy-consultation-list/?category_id=&entity_id=&consultation_year=&report_published=1

comunidade e a redução das oportunidades de participação política da população em geral.

Mapa I: Comparação entre a forma associativa e a forma pública da consulta de políticas

Forma da consulta	Forma associativa	Forma pública
Ideias subjacentes	Democracia indirecta	Democracia directa
Destinários principais da consulta	Representantes das associações	Massas populares
Metodologia da consulta	<ul style="list-style-type: none"> • Recolha de opiniões através das organizações de consulta (comissões) • Visitas aos corpos dirigentes das associações • Realização de seminários, sessões de intercâmbio com os representantes das associações 	<ul style="list-style-type: none"> • Realização de sondagens de opinião • Visitas <i>in loco</i> • Realização de sessões de consulta, palestras, entre outros, destinados essencialmente à população
Vantagens	<ul style="list-style-type: none"> • Opiniões de certo modo “refinadas” • Custos de tempo relativamente baixos e eficiência relativamente alta • Opiniões menos numerosos, convergentes e menos repetidos • Participação dos membros relativamente profunda 	<ul style="list-style-type: none"> • Âmbito dos destinatários mais largo e possibilidade da recolha de opiniões da maioria dos cidadãos • Opiniões recolhidas mais primitivas e aproximadas à opinião pública pura • Contribuição para a igualdade na participação
Desvantagens	<ul style="list-style-type: none"> • Âmbito relativamente restrito de destinatários da consulta, possibilidade de omissão de opiniões da comunidade • Desfavorável à igualdade na participação • Nas opiniões recolhidas são predominantes as informações de segunda mão, sendo fáceis de verificar perdas de informação e desvio das opiniões originais do público 	<ul style="list-style-type: none"> • Opiniões numerosas e de sentidos divergentes, até semelhantes ou repetidas em boa parte • Custos de tempo mais elevados e eficiências mais baixas • Participação pouco profunda dos cidadãos

Fonte: Produção do autor.

Como ambas as formas da consulta têm vantagens e desvantagens, um aspecto que o elaborador das políticas está obrigado a considerar, no pressuposto de que os recursos das políticas são limitados, é o seguinte: em que situação deve ser aplicada a forma associativa e em que situação deve ser aplicada a forma pública? Como se aplicam os respectivos recursos? Para responder a estas questões, é necessário ter em conta as considerações sobre os objectivos fundamentais: “a consulta de políticas tem por fim recolher eficientemente opiniões representativas dos cidadãos”.²⁸ Significa isto que a selecção das formas da consulta das políticas está intimamente relacionada com as particularidades das opiniões da população. No caso de as opiniões recolhidas não serem representativas, é pouco possível obter a eficácia pretendida com o balanço da consulta, seja qual for a eficiência da forma associativa; pelo contrário, mesmo que sejam representativas as opiniões recolhidas, uma consulta ao público realizada com gastos de grande quantidade de recursos e tempo não é senão uma acção que causa desperdício de recursos em certa medida. Como as opiniões dos cidadãos não são uniformes, pois elas variam em função das temáticas em causa, elas podem ser bem divergentes, o que está muitas vezes relacionado essencialmente com a distribuição de benefícios subjacentes à política em questão. Assim, antes da realização da consulta de políticas públicas, é necessário analisar as relações de interesses subjacentes à temática da respectiva política para se poderem seleccionar as formas de consulta adequadas, com vista a ter-se acesso às opiniões representativas dos cidadãos, com menores custos.

V. Selecção das formas de consultas: num enquadramento analítico baseado no custo-eficácia

A consulta de políticas públicas deve ser analisada com respeito por dois princípios fundamentais, sendo o primeiro o da democratização da decisão, que Carl Cohen defende assim: “devem participar no processo de tomada de decisão

²⁸ Ao Io Weng, “Balanço entre a democracia e a eficiência: Uma teoria de organização da consulta assente em custos de informações”, in *Revista de Gestão Administrativa da China*, n.º 3 de 2021, pp. 70 a 75.

de uma política todos aqueles cuja vida por ela for atingida”;²⁹ um outro, que também consideramos relevante, é o princípio da proporcionalidade: o grau de participação daqueles que são mais atingidos por uma política deve ser maior. Note-se que de cada política decorrem custos e eficácia: os cidadãos que suportam os seus custos e os que beneficiam da sua eficácia pertencem em regra a grupos diferentes, sendo justamente estes interessados destinatários principais da consulta de políticas. Tendo em conta a hipótese do homem racional da economia, o comportamento humano é conduzido pelo objectivo da maximização dos benefícios. Assim, os que sofrem dos mesmos impactos da política têm opiniões mais ou menos uniformes, porém, eles podem deixar de tomar acções colectivas no sentido de participarem de modo dinâmico no processo da política e de exprimir as suas opiniões.

Segundo a lógica da acção colectiva apresentada pelo ilustre economista Mancur Olson, existe de um modo geral um fenómeno “anti-democrático” nas sociedades democráticas - as opiniões ou influências da maioria são na realidade menos fortes do que as da minoria - sendo isso devido essencialmente a que os interesses da minoria são mais convergentes e os custos de organização baixos, o que permite uma coligação mais fácil para influenciar a adopção das políticas. Pelo contrário, a colaboração entre a maioria é difícil, uma vez que os seus interesses são relativamente divergentes, o que determina que as suas influências ao nível da participação política sejam significativamente reduzidas e que a sua voz seja fácil de ser ignorada. Deste modo, não poucos projectos de políticas são favoráveis a poucos, mas não à maioria.³⁰ Uma consulta de políticas eficaz pretende corrigir justamente o problema de que as opiniões da maioria são subjugadas pelas da minoria.

Os impactos decorrentes das políticas são diferentes para grupos distintos, assim, os cidadãos têm atitudes divergentes em relação às mesmas políticas e recorrem a meios variados para acelerar ou impedir a sua definição e

²⁹ Carl Cohen, *Democracia*, Beijing, Livraria Shangwu, 1988, p. 12.

³⁰ Olson, M. (1971), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press, pp. 62 a 64.

implementação. Este fenómeno de o comportamento político variar em função dos impactos das políticas constitui argumento de a “política determinar as políticas (*policies determine politics*)” defendido pela teoria da tipologia das políticas.³¹ Assim, a expressão eficaz e as influências das solicitações dos interesses da população no processo da política dependem em grande medida do processo de organização dos interesses e o grau desta organização está intimamente ligado ao modo de distribuição dos benefícios das políticas. Por isso, a forma da consulta de políticas tem que ser ajustada em função das particularidades das mesmas políticas em termos de distribuição dos benefícios, no sentido de assegurar que as opiniões dos respectivos interessados possam ser reflectidas de modo adequado.

Relativamente a este aspecto, o destacado académico em administração, James Q. Wilson, dá-nos inspirações importantes respeitantes ao enquadramento do custo-benefício das políticas de acordo com o argumento de a “política determinar as políticas”. O académico distingue as situações dos custos e de distribuição dos benefícios das políticas em duas espécies, de modo a classificar as políticas em quatro tipos (vide Mapa II):³²

Mapa II: Tipologia de políticas delineadas de acordo com os custos e os benefícios

	Custos das políticas convergentes	Custos das políticas divergentes
Benefícios das políticas convergentes	Tipo I: política laboral para determinados sectores, políticas sobre o salário mínimo, entre outras	Tipo II: políticas de assistência social para determinados grupos, políticas de assistência para determinadas actividades económicas, entre outras
Benefícios das políticas divergentes	Tipo III: projectos e obras de Nimby (tais como construção de centrais de incineração), entre outros	Tipo IV: políticas relativas aos direitos e interesses do consumidor, planeamento do desenvolvimento urbanístico, entre outras

Fonte: Produção do autor segundo o enquadramento do custo-benefício das políticas apresentado por James Q. Wilson.

³¹ Wei Shu, “Críticas sobre a teoria da tipologia das políticas e estudos sobre as experiências na China”, in *Boletim do Instituto de Administração de Jinsu*, número 2 do ano 2012, pp. 27 a 33.

³² Wilson, James Q. (1980), *The Politics of Regulation*. New Work : Basic books, pp. 357 a 394.

O Tipo I refere-se às políticas cujos custos e benefícios são convergentes, ou seja, os respectivos custos são suportados por uma pequena parte da população, enquanto uma outra pequena parte da população goza dos seus benefícios. Nestas circunstâncias, os dois grupos opostos podem entrar em conflitos relativamente graves e recorrer a todos os meios para lutar por projectos de políticas a si mesmos mais favoráveis, o que expressa as “políticas dos grupos de interesses (*interest group politics*)”. São exemplos deste tipo a política laboral para determinadas actividades económicas e a política do salário mínimo. Na hipótese do salário mínimo, aqueles que sofrem impactos são essencialmente os trabalhadores das camadas de base com baixos rendimentos e os seus empregadores. Existem em regra organizações sindicais dos primeiros, cuja posição é pôr em prática o salário mínimo, enquanto existem também associações correspondentes de empregadores que normalmente têm atitudes opostas. Assim, ambas as partes lutam vigorosamente pelos próprios direitos e interesses.

O Tipo II respeita às políticas de custos divergentes e benefícios convergentes, isto é, a maioria da população suporta os custos das políticas, enquanto uma pequena parte da população beneficia das mesmas. Nestas circunstâncias, a maioria vê difícil tomar acções colectivas, sendo impossível organizar-se para opor grupos de interesses compostos por cidadãos que têm interesses convergentes. Assim, é provável que o legislador vá, muitas das vezes, ao encontro das necessidades das minorias, no sentido de apresentar projectos de lei relativos às políticas em causa, o que manifesta a “política do cliente (*client politics*)”. São exemplos as políticas de assistência social para determinados grupos. Estes grupos têm em regra as suas organizações para impulsionamento das respectivas políticas, não indo normalmente a maioria dos cidadãos contrariá-las, uma vez que os custos médios a suportar não são muitos.

O Tipo III diz respeito a políticas com custos convergentes e benefícios divergentes; quer dizer, os custos das políticas são suportados por poucos, mas os benefícios provenientes das políticas são partilhados pela maioria. Nesta situação, os beneficiários são as massas populares não organizadas, sendo as políticas postas em causa por poucos que suportam os seus custos. São exemplos os

projectos de obras de “não no meu quintal (*not in my back yard*, Nimby)”. Assim, o maior impedimento provém dos residentes atingidos da zona em questão, enquanto a maioria da população beneficiária não irá impulsionar de modo dinâmico essas políticas. Além disso, algumas políticas de protecção do ambiente também fazem parte deste tipo, políticas que regulam muitas vezes um número pequeno de empresas e beneficiam a população em geral. Nesta situação, poderão intervir os empresários de políticas³³ (por exemplo, os líderes da área da protecção do ambiente), com vista a fazer convergir a atenção das massas populares para os interesses provenientes das políticas no sentido de impulsionar a sua implementação. Nisto se consubstanciam as “políticas empresariais (*entrepreneurial politics*)”.

No Tipo IV integram-se as políticas de custos e de benefícios divergentes, isto é, aquelas cujos custos e benefícios são simultaneamente suportados e partilhados pela maioria da população. Nestas circunstâncias, os interessados são todos os cidadãos com interesses divergentes que raramente são organizados para participar no processo da consulta de políticas. São exemplos as políticas sobre os direitos e interesses do consumidor e o planeamento do desenvolvimento urbano, entre outras. Os custos decorrentes destas políticas são suportados pela totalidade dos contribuintes que são igualmente beneficiários das mesmas, em que se consubstanciam as “políticas das maiorias (*majoritarian politics*)”.

Relativamente às políticas dos mencionados tipos, o grau de divergência das opiniões da população é diferente. Para uma incorporação eficiente e precisa das opiniões dos destinatários da consulta, é necessário escolher uma combinação adequada de formas de consulta e alocar de forma racionalizada os recursos. Na linha das análises atrás apresentadas, uma vez que os cidadãos com interesses e custos convergentes terão opiniões de sentidos mais ou menos uniformes e

³³ Entende por empresários de políticas os indivíduos que contribuem para o lançamento de projectos de determinadas políticas mediante estratégias diversificadas de acção para atrair a atenção do público em relação a determinados assuntos. Definição transcrita de Zhu Yapeng, “Empresários de políticas no processo da política de consultas: Evolução e comentário”, in *Boletim da Universidade do Dr. Sun Yat-sen: Edição de Ciências Sociais*, número 2 do ano 2012, pp. 156 a 164.

pretenderão organizar-se para participar no processo da consulta de políticas e que os representantes das organizações poderão dominar eficazmente as opiniões dos seus membros, é de adoptar como forma predominante da consulta de políticas a associativa e como forma auxiliar a pública, alocando mais recursos na consulta aos representantes das suas organizações, com vista a elevar eficazmente a eficiência das acções da consulta. Ao contrário, no caso de serem divergentes os interesses e os custos da população, como os sentidos das opiniões são também divergentes e há falta de dinâmica para se organizarem - o que determina a inexistência de representantes dos interesses das massas populares - deve prevalecer a forma pública e considerar a forma associativa como auxiliar na realização das consultas de políticas, alocando assim a maior parte dos recursos em sondagens de opinião das diversas formas, no sentido de possibilitar aproximar as informações verdadeiras recolhidas às opiniões da população e reduzir as perdas de informação.

De harmonia com a lógica das análises cima apresentadas, é possível formular um enquadramento para a escolha das formas de consulta baseada no custo-eficácia das políticas (vide Mapa III), no sentido de possibilitar a adopção de combinações diferentes de formas de consulta em função das particularidades relativas aos custos e aos benefícios das políticas de naturezas distintas, por forma a elevar a eficácia em relação aos custos das acções das consultas.

É relativamente fácil fazer um juízo sobre a selecção das formas de consulta a aplicar às políticas dos Tipos I e IV. Respeitante às políticas do Tipo I, devido aos seus custos e benefícios convergentes num pequeno número de cidadãos, as suas informações sobre as opiniões, quer da parte apoiante, quer da parte da oposição, são mais ou menos uniformes. Assim, na selecção das formas de consulta a aplicar deve prevalecer a forma associativa complementada pela forma pública. Ao invés, em relação às políticas do Tipo IV cujos interesses e benefícios incidem de forma dispersa na população em geral, como ambas as partes são de grupos desorganizados com ausência de representantes, deve dar-se prioridade à forma pública, complementada pela forma associativa.

Mapa III: Escolhas de formas de consulta na perspectiva do custo-eficácia das políticas

Forma da consulta	Forma pública complementada pela forma associativa	Forma associativa complementada pela forma pública	Formas associativa e pública em paralelo
Situação dos custos e benefícios			
Tipo I: Custos convergentes, benefícios convergentes	---	X	---
Tipo II: Custos divergentes, benefícios convergentes	X (Benefícios inferiores aos custos)	X (Benefícios superiores aos custos)	X (Benefícios e custos idênticos)
Tipo III: Custos convergentes, benefícios divergentes	X (Benefícios superiores aos custos)	X (Benefícios inferiores aos custos)	X (Benefícios e custos idênticos)
Tipo IV: Custos divergentes, benefícios divergentes	X	---	---

Fonte: Produção do autor.

O tratamento das políticas dos Tipos II e III é mais complicado. Em face dos diferentes níveis de organização dos beneficiários das políticas e dos que suportam as suas consequências, o juízo sobre a escolha de uma forma predominante de consulta de entre a associativa e a pública deve ser avaliado de acordo com o princípio da proporcionalidade para a análise da consulta das políticas. O princípio da proporcionalidade salienta que o grau de participação na consulta deve ser positivamente proporcional ao grau de impacto decorrente das respectivas políticas, o que significa que os valores dos benefícios resultantes das políticas e dos seus custos determinarão a prevalência dos destinatários da forma de consulta das políticas.

Caso os benefícios provenientes das políticas para os beneficiários sejam superiores aos custos a pagar pelos que os suportam, é de prevalecer a forma de consulta de políticas mais favorável à apresentação das opiniões dos seus beneficiários, por forma a elevar eficazmente o seu grau de participação. Pelo

contrário, quando os interesses provenientes das políticas para os beneficiários forem inferiores aos custos a pagar pelos que os suportam, mais recursos de políticas devem ser alocados na forma de consulta adequada aos que os suportam. Por outras palavras, em relação às políticas do Tipo II com custos divergentes e benefícios convergentes, se os interesses decorrentes das políticas para os beneficiários forem superiores aos custos a pagar pelos que os suportam, é de prevalecer a forma associativa complementada pela forma pública; caso contrário, a forma pública deve ser predominante e ser complementada pela forma associativa. Respeitante às políticas do Tipo III com custos convergentes e benefícios divergentes, caso os benefícios sejam superiores aos custos, é de prevalecer a forma de consulta pública complementada pela forma associativa; caso contrário, é de prevalecer a forma associativa complementada pela forma pública. Entretanto, é necessário ajustar de maneira proporcional os recursos a alocar em ambas as formas de harmonia com as diferenças entre os benefícios e os custos. No caso de serem idênticos os benefícios e os custos, os recursos a alocar em ambas as formas devem ter pesos semelhantes.

Aqui, pode suscitar-se uma dúvida: qual a razão de ser de impulsionar uma política cujos custos sejam superiores à sua eficácia? Na realidade, do ponto de vista racional, na tomada de decisão e teoricamente, não deve impulsionar-se uma política cujos custos sejam superiores à eficácia. Porém, para alcançar alguns valores sociais e pretensões, determinadas políticas têm o seu valor e significado realistas, mesmo que os seus custos sejam superiores à sua eficácia. São exemplos as políticas de redistribuição, nos termos das quais o Estado financia os pobres através de medidas tributárias a aplicar aos ricos. Se bem que o dinheiro nas mãos dos ricos possa ser melhor aplicado e criar maior rentabilidade social, estas políticas de redistribuição são de certo modo racionais de acordo com o princípio da justiça na distribuição.³⁴

³⁴ Cass R. Sunstein (2018), *The Cost-Benefit Revolution*. The MIT Press. Transcrição de Wu Shunwen, “Inovação nas análises dos custos e da eficácia: Uma abordagem do tema dos custos e da eficácia na perspectiva da prática política”, in *Boletim de Administração Pública*, número 57 do ano 2019, pp. 137 a 144.

Uma outra limitação à análise dos custos e da eficácia é que, muitas das vezes, é bastante difícil contabilizar os custos e a eficácia de uma política. Caso seja feita uma avaliação baseada somente nos rendimentos e nas despesas nominais *stricto sensu*, as análises podem sofrer de imprecisão. Como os impactos reais de uma política para a população não podem ser ponderados de forma exacta pelas despesas e pelas receitas aparentes, um académico sugere incluir na análise do custo-eficácia a utilidade ou a sensação para a população, com vista a aferir ou avaliar com diversos meios de ciências sociais os impactos de uma política para o seu bem estar, de modo a suprir as deficiências da análise do custo-eficácia em sentido estrito.³⁵ Por outras palavras, na análise do custo-eficácia da consulta de políticas, os custos devem incluir, para além dos custos resultantes das políticas suportados pela população, a perda de utilidade ou o sentido de perda decorrente das mesmas. Em contrapartida, na eficácia devem ser contemplados, além dos benefícios a que a população tem acesso, o aumento da utilidade ou a sensação do acesso, para que se possam aferir de forma mais precisa as influências reais das políticas para a população e para a escolha de uma forma de consulta mais apropriada.

VI. Consulta de políticas baseada em particularidades dos benefícios para a população

A consulta de políticas é uma componente relevante para a implementação da decisão democrática no âmbito do Governo da RAEM. Na situação em que os recursos para a consulta de políticas são limitados, a forma como recolher as opiniões da população de modo eficaz e como diminuir a “fadiga sobre a consulta”, bem como a forma de melhorar o custo-eficácia é uma questão essencial para a realização da consulta de políticas públicas em Macau. Para o efeito, o presente artigo tinha como ponto de partida os conceitos básicos da democracia e procedeu a análises sobre os valores democráticos subjacentes às duas principais formas da consulta adoptadas em Macau (a forma associativa e a

³⁵ Idem.

forma pública) e sobre as vantagens e desvantagens destas últimas, estruturando, de harmonia com a teoria da tipologia das políticas, um enquadramento analítico baseado no custo-eficácia que serviu de orientação teórica para a escolha de formas para a consulta, no âmbito do Governo da RAEM.

É nosso entendimento que não existe um padrão absoluto para a escolha de formas para a consulta, pois esta varia essencialmente em função da susceptibilidade de serem expressas as opiniões da população por “representantes”. Nesta matéria, o nível de organização dos benefícios da população tem um papel crítico; por isso, na consulta de políticas devem incidir os impactos destas nos interesses socioeconómicos e ter em conta as particularidades dos benefícios para a população para decidir o volume dos recursos a alocar. Em relação aos destinatários da consulta com benefícios divergentes e nível baixo de organização, deve pôr-se em destaque a forma pública para que sejam ouvidas as vozes diversificadas; pelo contrário, no que diz respeito aos destinatários da consulta com benefícios convergentes e altamente organizados, deve prevalecer a forma associativa para elevar a eficiência da consulta. Em face dos diferentes níveis de organização entre os beneficiários e os que suportam os custos das políticas, é de ajustar correspondentemente a alocação de recursos nas duas formas em função dos custos e dos diferentes benefícios, para maximamente balançar a democratização e a eficiência das acções da consulta de políticas.

Por último, é de salientar que, para o melhor planeamento da consulta de políticas públicas e para a melhor elevação da sua eficácia, é necessário agarrar o pulso do desenvolvimento social para avaliar, do ponto de vista dos interesses próprios dos cidadãos e de modo completo e prospectivo, os impactos verdadeiros das políticas para com a população. Neste aspecto, além das análises aos dados, de acordo com critérios objectivos e científicos, é indispensável uma avaliação da sua sensação com cuidado humanístico. Só isto permite uma escolha adequada das formas da consulta, o que contribui para disponibilizar uma base firme relativa às opiniões da população para a definição das políticas.