

## ***Um Estudo sobre o Processo de Adopção de Políticas Sociais em Macau: O Caso do Projecto Piloto do Subsídio para Cuidadores***

*Hu Jierong\**

O envelhecimento da população e o aumento da proporção das faixas etárias mais idosas em Macau aumenta a pressão sobre os serviços de cuidados, o que faz do regime de subsídios para cuidadores um importante benefício social para as famílias locais.<sup>1</sup> Em Novembro de 2020, o governo local implementou o “Projecto-piloto do Subsídio para Cuidadores”, assinalando um vigoroso fortalecimento das responsabilidades assumidas pelas instâncias competentes nesse campo. No processo do estabelecimento desse regime, o público, os deputados e as associações sociais tiveram uma participação ampla; o governo manteve um longo processo de concertação com as partes interessadas. Assim, é possível investigar este tema como um caso típico de transformação das políticas sociais em Macau. O presente texto tomará o Projecto-piloto em causa como objecto de estudo, analisando, do ponto de vista da teoria das relações entre regimes e acções, o modo como o público, os deputados, as associações civis, etc, influenciaram a criação de agendas e a tomada de decisão política promovendo, por fim, mudanças nas políticas governamentais. Em suma, o presente estudo

---

\* Professora-auxiliar do Departamento de Inovação e Serviço Social da Universidade da Cidade de Macau.

<sup>1</sup> Huang Chenxi, Wang Jing e Wang Yu, “Experiências internacionais e prática chinesa no campo da política de apoio aos cuidadores de parentes idosos”. *Journal of East China Normal University (Philosophy and Social Sciences)*, volume 3/2019, pág. 154.

tentará dissecar o mecanismo de forças que motivaram a transformação do regime de subsídios sociais na RAEM, descrevendo o processo de como os diversos actores políticos interagem para moldar a tomada de decisão no tocante a esse regime.

## **I. A perspectiva da teoria das relações entre regimes e acções**

Para investigar a transformação do regime dos benefícios sociais, é possível tomá-lo como uma “variável dependente”, inquirindo como os diversos tipos de factores podem incitar à criação e ao desenvolvimento do regime em questão. Em torno deste problema, vale a pena delinear um grupo de teorias que incluem elementos tais como a estrutura, o regime, os actores, os poderes, etc. Note-se que tais teorias, via de regra, realçam em particular os diferentes elementos, chegando, em algumas situações, a colocar-se umas em conflito com as outras.<sup>2 3</sup> De entre elas, a “Teoria da Sociocentricidade” destaca o papel dos diferentes grupos sociais, tais como, entre outros, a classe trabalhadora e os grupos de mulheres, como fundadores dos regimes dos benefícios sociais. Skocpol analisou o “Movimento Progressista” da década de 1920, particularmente como os grupos de mulheres nos Estados Unidos da América promoveram, mediante acção conjunta, a criação de um regime para a protecção das mães e dos direitos das mães dos soldados.<sup>4</sup> De acordo com a Teoria dos Recursos do Poder, Korpi afirma que as classes sociais são os principais actores das mudanças sociais, já que o governo não é um tomador de decisões neutro, isto é, não busca activamente a satisfação das necessidades dos trabalhadores. Por tais razões, o equilíbrio do jogo político

---

<sup>2</sup> Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press, 1990, págs. 19-21.

<sup>3</sup> Liu Junqiang, “A força-motriz para o desenvolvimento das políticas sociais: uma avaliação do desenvolvimento das teorias desde os anos 1960”. *Sociological Studies*, vol. 4/2010.

<sup>4</sup> Theda Skocpol, *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Boston: Harvard University Press, 1995.

tem uma influência decisiva sobre a “performance” dos países do bem-estar.<sup>5</sup> A “Sociocentricidade” destaca a função exercida pelas associações civis, tentando analisar o peso que estas têm nas políticas sociais, na sua condição de actores políticos. Num sentido oposto, ao explicar as transformações sofridas pelas políticas dos benefícios sociais, o “Estadocentrismo” concentra a sua atenção na estrutura governamental e no regime político, tomando-os como o ambiente institucional das políticas em discussão, enfatizando que esse ambiente é prioritário e que se impõe como condição. De conformidade com esta teoria, o Estado possui uma certa autonomia face à sociedade, de maneira que as organizações estatais e as suas características estruturais têm uma influência decisiva sobre as transformações objecto deste estudo.<sup>6</sup> Por conseguinte, uma análise aos regimes dos benefícios sociais deve estar centrada na estrutura política, dando valor ao papel e à influência exercidos pela capacidade do Estado e pela estrutura do governo.<sup>7</sup>

Daqui se percebe que as teorias realçam elementos diferentes no processo das transformações verificadas no regime dos benefícios sociais. O “Sociocentrismo” aprecia mais a influência das associações civis e suas interações, desenvolvendo análises que realçam o papel dos actores políticos. Já o “Estadocentrismo” dá mais atenção ao papel das organizações governamentais e ao regime político, donde o seu lado institucionalista. No entanto, a escolha entre os dois tipos de perspectivas, “ou a estrutura, ou os actores”, não é capaz de abranger os fundamentos do processo de transformação do regime dos benefícios, uma vez as políticas em causa nem são criadas unicamente pelo Estado, nem são promovidas unicamente pelas associações civis. Na verdade, são estabelecidas por uma interacção de todos os actores, sob um determinado ambiente institucional. “As ciências sociais não têm que escolher entre dois extremos, pois a realidade

---

<sup>5</sup> Walter Korpi, “Social Policy and Distribution Conflict in the Capitalist Democracies. A Preliminary Comparative Framework”. *West European Politics*, vol. 3, 1980, págs. 296-316.

<sup>6</sup> Theda Skocpol, “State Formation and Social Policy in the United States”. *American Behavioral Scientists*, 35(4/5), 1992, págs. 559-585.

<sup>7</sup> Peter Evans et alii., *Re-estabelecendo a Nação (tradução chinesa)*. Beijing: Joint Publishing, 2009, págs. 2-60.

social tanto inclui os actores, como as estruturas, para além de não esquecer a história criada pelas interações entre estes dois aspectos. De facto, o material para a realidade social é a relação entre ambos”.<sup>8</sup> Em conclusão, o presente estudo partirá das duas teorias de actores e de regimes, aplicando-as ao caso do regime dos subsídios para cuidadores, avaliando de que maneira as interacções entre tais actores dão forma a um processo e criam resultados no que se refere às mudanças nas políticas dos benefícios sociais. Ademais é importante perscrutar de que maneira tal interacção “micro” se conecta com as respectivas instituições políticas “macro”.

## II. Situação geral do caso sob estudo

Em 23 de Junho de 2015, um vídeo em que uma mãe, de cadeira de rodas, era agredida com bofetadas por sua filha, dominou na internet. Os *média* locais como o “Jornal do Cidadão” e o “Macao Daily” acompanharam de perto a situação. Numa cidade onde tradicionalmente se segue a cultura positiva do respeito pelos mais velhos, este facto irracional desencadeou um amplo e acalorado debate público. Inicialmente, a reacção dos moradores de Macau foi a de culpar a filha, por carecer de piedade filial. No entanto, depois de serem realizadas investigações mais cuidadosas, descobriu-se que a filha havia dedicado os seus maiores esforços para cuidar da mãe, que havia sofrido um derrame, além do irmão, que tinha problemas mentais e do próprio pai, que tinha idade avançada. Chegou-se à conclusão de que a filha tinha batido na mãe por sofrer um colapso nervoso, sucumbindo sobre a imensa pressão das suas responsabilidades.<sup>9</sup>

Depois do ocorrido, as repartições governamentais reagiram à situação. Funcionários do Instituto de Acção Social fizeram uma inspecção *in loco* e pessoal

---

<sup>8</sup> Pierre Bourdieu, Loïc Wacquant, *Um Convite à Sociologia Reflexiva* (tradução chinesa). Beijing: Central Compilation & Translation Press, 1998, págs. 15-17.

<sup>9</sup> Cf. “A pressão dos cuidadores denuncia uma tragédia: governo e público devem reforçar apoios”, *Jornal do Cidadão*, 23 de Junho de 2015, pág. P01. “Caso da agressão familiar chega ao MP: não haverá apuramento de responsabilidades. Boa filha sucumbe ao estresse”, *Macao Daily*, 23 de Junho de 2015, pág. P01.

especializado ofereceu apoio adequado à família envolvida. Adicionalmente, alguns *médica* e deputados passaram a exigir insistentemente que o governo criasse um subsídio para cuidadores, de maneira a diminuir a pressão das famílias que necessitam desses serviços constantemente. Sob esse pano de fundo, o Governo da RAEM lançou, em 2016, o “Plano Decenal de Acção para os Serviços de Apoio e Mecanismo de Protecção dos Idosos (2016-2025)”, onde se decidia “considerar a criação de um subsídio de cuidadores de idosos para apoiar as famílias necessitadas”. No mesmo ano, foi publicado o “Planeamento dos Serviços de Reabilitação para o Próximo Decénio (2016-2025), que previu “considerar a criação de um subsídio de cuidadores para apoiar as famílias necessitadas”.

Em resposta às exigências da sociedade e à exortação dos deputados, no ano de 2018, o governo antecipou o início dos estudos de viabilidade do subsídio para cuidadores. Contudo, o processo de transformação das políticas nem sempre ocorre sem sobressaltos. Em Fevereiro de 2019, o governo enfatizou que as medidas e as políticas existentes no sentido de prestar apoio aos cuidadores já eram por si eficazes, tais como prestar informações diversificadas e serviços de apoio. Posteriormente, em Maio do mesmo ano, o “Relatório de Estudo de Viabilidade do Regime de Subsídio aos Cuidadores” concluiu que “ainda não há condições maduras” para a sua adopção. Tal resultado gerou ampla insatisfação na comunidade, sendo várias as associações civis a exigirem que o governo criasse as condições propícias para que tal regime viesse à luz do dia com a maior brevidade. Alguns deputados fizeram interpelações escritas e orais sobre o assunto, reclamando que o subsídio fosse implementado experimentalmente, ao mesmo tempo que esperavam do governo a definição de um cronograma. Em Agosto de 2019, as autoridades comprometeram-se a instituir experimentalmente esse benefício. Por fim, em Novembro de 2020, foi lançado oficialmente o “Projecto Piloto”.

Durante o processo de elaboração das políticas, percebeu-se que os actores envolvidos se distinguiam por certas diferenças em termos de interesses, de recursos e posições, o que atribuiu um cariz político a esse processo, pois as partes veicularam as suas demandas e propostas. Pode dizer-se que para a criação do

subsídio para cuidadores, havia um jogo político entre o público, os deputados, as sociedades civis e o governo, com negociação e concessões. Cada parte debruçava-se sobre o problema de que havia um fardo para as famílias que necessitavam de cuidados permanentes, havendo um choque de forças no que toca às soluções a serem escolhidas. No caso concreto, foi como um combate que se desenrolou ao longo de vários “rounds”. O primeiro “round” ocorreu após o “incidente da bofetada”, quando o público, imprensa, associações sociais e deputados trataram da questão como um reflexo da pressão familiar resultante da necessidade de se prestarem cuidados, passando a exigir mais reflexão no que concerne a novas políticas para a criação do subsídio em causa, sem o que não teria sido possível que o governo incluísse o tema na sua agenda. Nisso percebemos o primeiro clímax do processo de elaboração das políticas. O segundo “round” incluiu diversas rondas de interações entre o governo e os outros actores. Em primeiro lugar, o público, as associações civis e os deputados fizeram reivindicações para a criação do subsídio, o que levou o governo a antecipar o planeamento político, encomendando à Universidade de Hong Kong o estudo de viabilidade. No momento em que foi declarado não haver ainda as necessárias condições para a criação do subsídio, mais uma vez o público, as associações civis e os deputados propuseram contra-medidas tenazmente. Nesse contexto, foram vários os deputados a exercer o seu direito de interpelação para assinalar com clareza a necessidade de a política de subsídios ser implementada. Face às exortações do público, das interpelações dos deputados e das opiniões das associações civis, o governo acolheu a recomendação de implementar provisoriamente o subsídio. Foi então reconhecida a fase mais intensa do jogo político entre a sociedade e o governo. De seguida, na etapa da regulamentação das políticas, os deputados continuaram a fazer as suas interpelações, reclamando do governo que publicasse informações sobre o conteúdo e os desenvolvimentos do seu compromisso de lançar, provisoriamente, a medida. Desta forma, o governo foi instado a trabalhar com mais celeridade, donde resultou o “Projecto Piloto”.

**Tabela 1: Processo de elaboração da política do “Projecto Piloto do Subsídio para Cuidadores”<sup>10</sup>**

Tempo	Etapa	Actor	Ação	Governo	Ação
2001 - 2015.6	Agenda oculta	Novo Macau	Exigência do subsídio		Sem resposta
		Associações de Serviço Social	Defesa do subsídio		
2015.6.23 - 2016.10	Definição do problema	Público	Atenção e debate sobre o “incidente da bofetada”	IAS	Seguimento do caso
		Imprensa	Cobertura do ocorrido		
	Criação da agenda	Associações civis	Acompanhamento e propostas		Estudo sobre criação do subsídio
		Deputados	Interpelações orais/escritas		
2017.1 - 2019.5	Planeamento da proposta	Deputados	Novas interpelações, exigência de respostas	IAS	Estudo de viabilidade
		Deputados	Novas interpelações, seguimento do estudo		
2019.5.29 - 8.20	Decisão da proposta			IAS	Estudo concluído negativamente
		Associações civis	Novas opiniões e sugestões	CE	Criação de condições, implementação experimental
		Deputados	Novas interpelações e propostas	SASC	
2019.9 - 2020.11	Legislação	Associações civis	Exigência de implementação e seguimento	IAS	Publicação do “Projecto-piloto”
		Deputados	Incitação e supervisão do governo		

<sup>10</sup> Cf. “A Associação de Novo Macau exigiu do governo a criação de políticas para defesa dos direitos das mulheres”, *Jornal Va Kio*, 8 de Março de 2001, pág. P05. “Os assistentes sociais reclamam melhorias dos serviços de cuidados domiciliários diurnos para idosos”, *Jornal do Cidadão*, 7 de Julho de 2011, pág. P04. “A pressão dos cuidadores denuncia uma tragédia: governo e público devem reforçar apoios”, *Jornal do Cidadão*, 23 de Junho de 2015, pág. P01. “Vítima presumida de maus-tratos é internada num asilo”, *Jornal San Wa Ou*, 23 de Junho de 2015, pág. P01. “Caso dos maus-tratos a idosa é a ponta do iceberg; é preciso reforçar as leis de apoio aos idosos”, *Jornal do Cidadão*, 25 de Junho de 2015, pág. P04. “Tu és um bom vizinho para os outros?”, *Macao Times*, 2 de Julho de 2015, pág. P01. Cf. “Andamento e acompanhamento do estudo de viabilidade para atribuição do subsídio aos prestadores de cuidados”, link <https://www.gov.mo/pt/noticias/187918/>. “O estudo indica que não há condições propícias para a adopção do subsídio”, *Jornal do Cidadão*, 29 de Maio de 2019, pág. P01. “O IAS criará condições para implementar o subsídio para cuidadores”, *Jornal San Wa Ou*, 9 de Agosto de 2019. Homepage do Instituto da Acção Social, interpelações dos deputados (<https://www.ias.gov.mo/ch/deputados/2015-2019/deputados>). “IAS: Subsídio para cuidadores avança experimentalmente no ano que vem”, *Macao Daily*, 12 de Setembro de 2019.

### **III. Processo de criação da agenda política**

A criação de uma agenda é uma etapa fulcral no processo da tomada de decisão política. As diversas questões que mobilizam a sociedade existem num estado de intensa competição, pelo que apenas as que conseguem atrair e manter a atenção dos tomadores de decisão conseguem ser incluídas na agenda. No caso particular do “Projecto Piloto de Subsídio para Cuidadores”, foram a participação do público, a atenção das associações civis e as interpelações dos deputados que alargaram os limites estreitos do problema dos cuidados familiares, de modo que a pressão sentida pelas famílias de Macau foi além de seus limites originais, ou seja, de uma questão particular, para se tornar um problema público, merecedor da atenção do governo e devidamente incluído na sua agenda.

#### **1. Limites da questão política**

Delimitar a questão em causa foi o ponto de partida para o processo de adopção de políticas, tendo um papel relevante na definição da agenda.<sup>11</sup> Se não houver mudanças radicais nesses limites, há menores possibilidades de o problema vir a assumir maior prioridade e “subir” à agenda. Para que uma situação objectivamente existente na sociedade venha a ser definida como um problema, é preciso que capte a atenção dos indivíduos e que gere uma preocupação generalizada, o que faz disso um processo de organização social.<sup>12</sup> Se uma tal questão se limita à necessidade de resolvê-la mediante uma política de benefícios sociais, não deixa tampouco de se referir à organização dos actores envolvidos.

A delimitação da questão envolve o “(re)conhecimento do problema” e o “estabelecimento de objectivos”. Em primeiro lugar, é preciso certificarmo-nos de que os fenómenos sociais reflectem esses problemas, como os mesmos mudam com o tempo, qual a sua natureza e grau, etc. Somente com base nessa avaliação

---

<sup>11</sup> Neil Gilbert & Paul Terrell, *The Dimensions of Social Welfare Policy*. Boston: Allan and Becon, 2002, págs. 274-275.

<sup>12</sup> Howard Saul Becker, *Social Problems: A Modern Approach*. New York: John Wiley and Sons, 1966, págs. 12-13.

é possível definir os objectivos da acção. Logo, qual o problema posto em evidência pelo “incidente da bofetada”? Foi uma questão de carência de piedade filial da cuidadora, portanto de sua responsabilidade? Ou reflectiu uma insuficiência das políticas públicas de cuidados familiares? Na primeira hipótese, é necessário reforçar o sentido de responsabilidade e consciência moral das pessoas. Na segunda, é preciso apoiar os cuidadores através de políticas de benefícios. Obviamente, há diferentes delimitações para a questão, pelo que há diagnósticos e soluções distintas. Consequentemente, é fulcral lutar pela capacidade de orientar o problema aos olhos da sociedade, dominando o poder da palavra. Na sequência do “incidente da bofetada”, os diversos actores que reclamavam mudanças nas políticas públicas participaram activamente na delimitação do problema, descrevendo-o como dificuldades familiares de longo prazo e como resultado da falta de políticas de apoio.

Independentemente do seu tratamento pelo público, imprensa ou associações civis e deputados, percebeu-se uma unanimidade no sentido de que o “incidente da bofetada” revelava um problema social. A razão profunda para que o mesmo tivesse ocorrido foi o facto de ser excessiva e permanente a pressão familiar dos cuidadores, para além de as políticas de apoio não serem suficientes. A atitude do público passou da censura da envolvida à compreensão e comiseração para com a mesma. Também foi rápida a mudança de tópico na imprensa, que passou a destacar a pressão dos cuidadores e as medidas requeridas para a sua solução. Por exemplo, o *Jornal do Cidadão* noticiou “pressão dos cuidadores prenuncia tragédia: o governo e o público devem aumentar o seu apoio”. Deste modo, manifestou a sua preocupação com a grave falta de serviços de apoio ao grupo em causa. Também o *Macau Times* se dirigiu à pressão e às dificuldades pessoais dos cuidadores, exigindo a rápida elaboração das respectivas leis para ajuda a esses indivíduos. Alguns deputados realçaram o envelhecimento da população, a diminuição do crescimento vegetativo, além da carência de camas nos asilos locais, tomando-os como uma evidência da pressão há muito sofrida pelas famílias. Por exemplo, os deputados MR, ZT, HR, HJ e CH citaram, nas suas interpelações, a possibilidade de virem a ocorrer tragédias, dada a carência de

camas nos asilos e a elevada pressão sofrida pelos cuidadores. Exigiram, em contrapartida, que o governo prestasse ajuda aos mesmos, por exemplo, sob a forma de um subsídio.<sup>13</sup>

Deste processo, é possível perceber que embora a função dos benefícios sociais seja a de resolver problemas da sociedade, é certo que esses problemas não surgem naturalmente, já que servem de fundamento objectivo para que sejam delimitados enquanto questões políticas. A partir do momento em que o sejam, essas situações objectivas nunca escapam ao olhar subjectivo dos actores políticos. Ou seja, foi justamente pelo facto de o público, a imprensa, as associações civis e os deputados unanimemente interpretarem o “incidente da bofetada” como reflexo da pressão familiar necessitar de cuidados permanentes que se chegou à conclusão da necessidade de se utilizarem as políticas de subsídios para buscar uma solução. Foi por isso que o tema gerou a atenção do governo e, conseqüentemente, entrou na sua agenda.

## **2. Da agenda oculta à política pública**

### **1) Uma agenda oculta**

O tema do subsídio aos cuidadores surgiu pela primeira vez na sociedade de Macau em 2001. À época, como forma de alertar para a questão dos direitos das mulheres, a Associação de Novo Macau exigiu que o governo considerasse criar um regime de subsídios para os cuidadores, com a finalidade de, através desse apoio legal, evitar que as mulheres tivessem que desistir das suas carreiras profissionais para se responsabilizarem pelos cuidados familiares.<sup>14</sup> Além disso, na consulta pública realizada em 2011 sobre a “Lei-Quadro de Garantias dos Direitos e Interesses dos Idosos”, as organizações de serviços sociais defenderam a implementação de um subsídio para cuidadores, no sentido de apoiar os serviços

---

<sup>13</sup> Cf. Homepage do Instituto de Acção Social—Interpelações dos deputados: <https://www.ias.gov.mo/ch/deputados/2015-2019/deputados>

<sup>14</sup> “A Associação de Novo Macau exige do governo a criação de políticas para defesa dos direitos das mulheres”, *Jornal Va Kio*, 8 de Março de 2001, pág. P05.

geriátricos em casa.<sup>15</sup> Além desses dois eventos isolados, o tema permaneceu distante dos olhos da imprensa por um longo interstício de 15 anos.

Embora seja verdade que algumas associações civis já há muito tempo se tenham dado conta da pressão dos cuidadores, suas reivindicações tiveram uma repercussão limitada, tanto em termos de alcance, como em termos de visibilidade. Assim, o tema perdeu força e desapareceu progressivamente da arena pública. Isso esclarece que, mesmo que a pressão dos cuidadores familiares sempre tivesse um potencial de catalisar mudanças nas políticas públicas, não tinha, naquela altura, força suficiente para atrair uma atenção mais ampla do público e da sociedade como um todo. Por outras palavras, o tema existia como uma “agenda oculta”. Desta forma, as questões sociais não são automaticamente incluídas nas agendas políticas, sendo preciso antes disso que os “stakeholders” as identifiquem, as passem pelo seu crivo e por fim as escolham como itens prioritários.

## **2) Entrando na agenda**

O problema da pressão sofrida pelos cuidadores domésticos passou de tema invisível a um item da agenda política. Como narrado acima, o ponto de viragem ocorreu em 23 de Junho de 2015, com o “incidente da bofetada”, que fez daquele problema, há muito tempo escondido no seio da sociedade, uma questão candente aos olhos do público e do governo. Por atrair grande atenção e gerar intensa discussão, o problema do “stress” dos cuidadores tornou-se questão central do debate público. Em geral, crê-se que esses eventos surgem repentinamente, fugindo ao normal. Julga-se que os tomadores de decisão e o público estão universalmente atentos aos mesmos, sendo possível confirmá-los como importando em danos para algumas áreas ou grupos particulares, ou, alternativamente, acusando riscos potenciais para o futuro.<sup>16</sup> Logo, no processo de elaboração das políticas, esses eventos de destaque deixam de ser simples

---

<sup>15</sup> “Assistentes sociais reclamam melhorias dos serviços de cuidados domiciliares diurnos para idosos”, *Jornal do Cidadão*, 7 de Julho de 2011, pág. P04.

<sup>16</sup> Thomas A. Birkland, “Focusing Events, Mobilization, and Agenda Setting”. *Journal of Public Policy*, 18(1), 1998, págs. 55-74.

problemas do dia a dia para se converterem em questões de interesse geral, causando grandes pressões políticas sob a forma de reacções populares negativas, de exigências de mudança, etc., constituindo-se tema central para criação de agendas políticas.<sup>17</sup> De certa forma, socorrendo-nos donexo causal destacado pelo conceito de “eventos em destaque”, entende-se de que maneira a acção conjunta do público, dos deputados e das associações civis foi capaz de definir o tema dos subsídios para cuidadores como um item da agenda política.

Em primeiro lugar, percebeu-se um grande interesse por parte do público. Depois do “incidente da bofetada”, a sociedade local rapidamente destacou as pressões sofridas pelas famílias que necessitam de cuidados permanentes e a insuficiência do apoio das políticas públicas. Evidentemente, à medida que se acelera progressivamente o envelhecimento da sociedade de Macau e se enfraquece o papel tradicional das famílias de oferecerem cuidados aos seus membros mais velhos, nota-se uma grande insuficiência de cuidadores informais, realçando a necessidade urgente de o “stress” das famílias ser minorado através de políticas públicas de apoios. Quando do “incidente da bofetada”, o público passou a estar muito atento às dificuldades e à pressão sobre as famílias, instando o governo a que criasse com urgência o respectivo regime de subsídios. Também a imprensa se mostrou bastante activa, em representação do público, dando destaque ao tema repetidamente nos seus noticiários. O tom dessas reportagens incluía a valorização dos cuidadores permanentes e o franco apoio a que fossem apoiados com medidas governativas. A imprensa mobilizou o público, levando-o a exigir soluções do governo. Isso produziu um clima propício para que o tema fosse incluído na agenda.

Depois, as associações civis veicularam activamente as suas reivindicações. As associações civis são a principal força para promover a criação de agendas em Macau. Depois do “incidente da bofetada”, a Associação de Mútuo Auxílio das Vítimas de Violência Doméstica, a Associação de Cuidadores dos Idosos, a União Geral das Associações de Moradores e a Associação Geral das Mulheres valeram-

---

<sup>17</sup> Larry N. Gerston, *Elaboração de Políticas Públicas: Processos e Princípios*. Chongqing: Chongqing Publishing House, 2001, pág. 23.

se de diferentes canais para manifestar seu interesse na questão dos cuidadores permanentes, exigindo o estabelecimento de um regime de subsídios para a questão.

Por último vieram as interpelações dos deputados. Alguns deputados reagiram imediatamente ao incidente-chave, em pleno cumprimento dos seus deveres e obrigações enquanto parlamentares. Ao utilizarem o direito de interpeção, atribuído pelo regimento da Assembleia Legislativa, levantaram junto do governo o tema do “stress” dos cuidadores permanentes e as soluções viáveis. Por exemplo, em 23 de Junho de 2015, o deputado MR mencionou abertamente o incidente na sua alegação, exigindo que as autoridades dessem seguimento e actualizassem a sua forma de pensar políticas. Ademais, enquanto representante da influente Associação Geral das Mulheres, HJ assumiu o ponto de vista dos cuidadores dos idosos para reclamar o reforço dos apoios, diminuindo a pressão sobre os cuidadores.<sup>18</sup> Em 13 de Julho de 2015, o deputado MR voltou a tocar no assunto, citando tragédias familiares nas regiões adjacentes a Macau, provocadas pelo “stress” dos cuidados. Deste modo, pediu do governo que se aliviassem essas pressões, com políticas de apoio aos cuidadores. Dessas interpelações, percebe-se que tomavam a criação de regimes como meios de solucionar o problema.

Mediante a atenção do público, as reclamações das associações civis e as questões dos deputados, o governo deparou-se com um elevado nível de pressão social. Ciente das suas responsabilidades, viu-se obrigado a responder adequadamente às reivindicações da sociedade e dos seus representantes. Em 2016, foi editado o “Plano Decenal de Acção para os Serviços de Apoio e Mecanismo de Protecção dos Idosos (2016-2025)” e o “Planeamento dos Serviços de Reabilitação para o Próximo Decénio (2016-2025)”, onde se destacou especificamente o regime dos subsídios para cuidadores. Também se planeou, no

---

<sup>18</sup> Cf. Homepage do Instituto de Acção Social—Interpelações dos deputados: <https://www.ias.gov.mo/ch/deputados/2015-2019/deputados>

intervalo de 2018 e 2020, a realização de estudos de viabilidade sobre esse apoio. Isso representa que, sob a acção conjunta das diversas forças sociais, a questão do subsídio para cuidadores se tornou um importante item da agenda política local.

### **3. Características do processo de definição da agenda política**

Do ponto de vista da definição da agenda, a questão do regime do subsídio para cuidadores em Macau entrou na agenda do governo em resultado conjunto das exortações do público e das associações civis, bem como das interpelações dos deputados. A partir do “incidente da bofetada”, o governo começou a acompanhar de perto a situação, avaliando os seus desenvolvimentos e oferecendo apoio aos envolvidos, para tanto adoptando uma estratégia personalizada para resolver o problema. De certa forma, não houve provas suficientes sobre se, no início, as autoridades estariam interessadas em colocar o subsídio para cuidadores na sua agenda. Contudo, tendo em vista que a resposta do governo ao evento não satisfiz as expectativas e as reivindicações do público, algumas associações civis organizaram-se para veicular exigências e exortações. Também alguns deputados recorreram a interpelações escritas ou orais, para reclamar do governo que minorasse a pressão das famílias necessitadas por meio da criação do regime. Donde perceber-se que o item somente entrou na agenda como resposta às manifestações dos actores envolvidos.

Uma agenda política é um plano que organiza políticas sociais de acordo com as diferentes ordens de importância, as prioridades dos trabalhos e as responsabilidades políticas, podendo ser dividida em agenda pública e agenda governamental. Há diferentes formas e meios para que uma questão entre numa agenda política, da mesma forma que há diferentes modos para que se crie essa agenda. Olhando à relação entre a agenda pública e política, os subsídios para cuidadores foram agregados à agenda política segundo o modo “de baixo para cima”. Depois do “incidente da bofetada”, a atenção do público e a cobertura mediática fez com que a pressão sentida pelos cuidadores saísse do âmbito das suas famílias para entrar na esfera pública. O que não apenas ampliou o âmbito da influência dessa questão, mas também promoveu a publicidade dessa agenda

invisível. As exigências das associações sociais e o questionamento dos deputados reforçaram o impulso para a criação da agenda. Dependendo do facto de o proponente da política ser o público ou o governo, e tendo também em consideração o nível de apoio dado pelo público, há quatro modos de definição da agenda: estímulo externo, estímulo interno, reforço da opinião pública e mobilização do público.<sup>19</sup> No caso do subsídio para cuidadores, tratou-se de uma política proposta pelo público, com elevado apoio social, o que, evidentemente, fez desse caso um exemplo de uma agenda definida mediante o estímulo externo.

#### **IV. Movimentação política e processo de tomada de decisão**

A movimentação (política) é um importante modo pelo qual os apoiantes de determinadas providências se organizam para promover mudanças de políticas. Por meio dela, os actores empregam diferentes recursos, lançando mão de várias estratégias para promover concepções e soluções políticas, influenciando, desta maneira, o processo da tomada de decisão. Neste processo, com o desenvolvimento de subsistemas políticos, há cada vez mais “stakeholders” participando como promotores das políticas. Esses “stakeholders” comungam dos mesmos valores, interesses, posições e concepções a respeito dos problemas, tornando-se membros de associações em prol de determinadas políticas. É desta forma que organizam acções em prol dos seus fins<sup>20</sup>. No caso do subsídio para cuidadores, uma vez estabelecida a agenda, a coligação dos que advogavam essa medida, tendo as associações civis e os deputados como principal elemento, encetou um processo negociador com o governo, desempenhando um papel importante no planeamento e decisão, sem esquecer o efeito legitimador da política.

---

<sup>19</sup> Peter J. May, “Reconsidering Policy Design: Policies and Publics”. *Journal of Public Policy*, 11(2), 1991, págs. 187-206.

<sup>20</sup> Paul A. Sabatier & Hank C Jenkins-smith (Eds), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. CO: Westview, pág. 25.

Em primeiro lugar, vale dizer algumas palavras sobre o papel da movimentação no sentido da promoção do planeamento da política. Apesar de o governo ter feito referência à criação de um subsídio para cuidadores de idosos no “Plano Decenal de Acção para os Serviços de Apoio e Mecanismo de Protecção dos Idosos (2016-2025)” e no “Planeamento dos Serviços de Reabilitação para o Próximo Decénio (2016-2025)”, essa medida, em concreto, permaneceu em suspenso, sem implementação. De Julho de 2016 ao início de 2018, pelo menos cinco deputados (HR, ZT, HJ, CH, LJ) fizeram seis interpelações escritas sobre o assunto, argumentando sobre o envelhecimento da população local e sobre o facto de não haver camas suficientes nos asilos de Macau, exigindo assim que o governo concedesse o apoio financeiro aos cuidadores em benefício das famílias necessitadas.<sup>21</sup> A maior parte dos deputados em causa pertence a associações civis, em particular às mais importantes, com capacidade de participação político-parlamentar, por exemplo, à UGAM e à AGM, entre outras. Enquanto representantes dos moradores, elas encaminhavam as suas reivindicações sobre benefícios para o governo, exigindo a adopção da política como resposta. Esta veio em 2018, sob a forma de encomenda de um estudo de viabilidade à Universidade de Hong Kong para antecipação do regime do subsídio, dando-se então início formal ao processo de planeamento da política. Depois, esses deputados continuaram a estar atentos ao problema dos cuidados devidos às pessoas em convalescença ou aos inválidos, incapazes e idosos, pedindo que o governo publicasse os desenvolvimentos do trabalho de avaliação da viabilidade e o cronograma da sua implementação, estimulando o governo a agir com mais celeridade.<sup>22</sup> De tal facto se percebeu que os deputados em questão não apenas questionavam o governo nas diversas etapas do processo de definição da agenda, como também se mantiveram atentos ao tema, estimulando activamente o planeamento da política.

---

<sup>21</sup> Cf. <https://www.ias.gov.mo/ch/deputados/2016deputados>; <https://www.ias.gov.mo/ch/deputados/2017deputados>; <https://www.ias.gov.mo/ch/deputados/2018deputados>

<sup>22</sup> Cf. <https://www.ias.gov.mo/ch/deputados/2018-2019deputados>

Em segundo lugar, a movimentação impediu que fossem erguidos obstáculos à política ou que a mesma fosse adiada. A tomada de decisão é uma etapa decisiva no processo de adopção das políticas, com influência directa sobre o facto de uma necessidade social ser ou não correspondida por uma política governamental. Mesmo que a questão política já se encontre delimitada, com a definição da agenda, ainda é possível que seja preterida por causa da sua não-implementação ou do seu adiamento. Em Fevereiro de 2019, face às interpelações escritas dos parlamentares que exigiam do governo a implementação do subsídio para cuidadores, o governo respondeu que as diversas formas de prestar informações e os serviços de apoio eram capazes, por si sós, de aliviar a pressão das famílias atingidas, pelo que as autoridades assumiam uma atitude cautelosa no que se refere à concessão do subsídio.<sup>23</sup> Em Maio do mesmo ano, o Instituto de Acção Social publicou o “Relatório de Estudo de Viabilidade do Regime de Subsídio para Cuidadores”, que concluía não haver condições maduras para a sua criação. Deste processo se percebe que, mesmo que o subsídio já tivesse sido incluído na agenda governamental, ainda era vulnerável aos riscos da sua não-implementação ou a adiamentos.

O processo de mudança das políticas depende das tomadas de decisão. Estas ocorrem num processo contínuo de jogo de forças entre os diversos actores, o que inclui conflitos, negociação, concessões e concertação. Quando o governo adia uma política, tem que responder às dúvidas dos diversos actores que a defendem. Deficientes físicos, idosos e seus respectivos familiares, além das associações civis e dos deputados, todos entraram em acção conjuntamente, transmitindo as suas reclamações ao governo, criando assim pressões políticas. Por exemplo, o deputado HR pediu que o governo publicasse o relatório de viabilidade e que editasse um cronograma para adopção do subsídio; já os parlamentares SQ e GT utilizaram as soluções encontradas por outras regiões para solucionar o problema,

---

<sup>23</sup> “Governo encarrega instituição académica do estudo de viabilidade do subsídio para cuidadores”, *Tai Chung Daily*, 13 de Fevereiro de 2019, pág. P05.

reiterando a pressão sentida pelos cuidadores permanentes de Macau e a necessidade de se criar o subsídio.<sup>24</sup>

De seguida, os actores movimentaram-se em prol da política. Confrontados com o adiamento das iniciativas desejadas, as associações civis e os deputados passaram a advogar que o subsídio fosse implementado de forma gradual. Por exemplo, associações como Associação de Cuidadores dos Idosos e a Associação dos Familiares Encarregados dos Deficientes Mentais tomaram a iniciativa de dirigir os seus apelos ao governo, tendo as lideranças dessas instituições recorrido à imprensa para veicular as suas exigências. Os familiares dos deficientes físicos e dos utentes do ensino especial solicitaram ao Instituto da Acção Social que se desse mais celeridade à implementação do benefício ou que fosse iniciado em modelo experimental. ZH, a vice-presidente da Associação para a Construção Conjunta de um Bom Lar apontou que os cuidadores estavam decepcionados com a incapacidade do governo em atribuir o subsídio num curto prazo, exigindo que fosse acelerada a elaboração do respectivo cronograma.<sup>25</sup> Em 6 de Agosto de 2019, na etapa das interpelações escritas na Assembleia Legislativa, vários deputados, entre os quais CH e LY, realçaram a importância e a urgência de se implementar o regime do subsídio para cuidadores.

Finalmente veio a defesa da conversão das políticas públicas em leis. A partir do momento em que a aliança dos defensores do subsídio para cuidadores passou a verbalizar e a insistir nas suas exigências, o governo começou a considerar o modelo de implementação experimental.<sup>26</sup> Em 20 de Agosto de 2019, o novo Chefe do Executivo deu uma resposta positiva à reivindicação aquando da sua visita à Associação de Reabilitação Fu Hong.<sup>27</sup> O Instituto da Acção Social também se comprometeu a implementar experimentalmente o subsídio até ao final

---

<sup>24</sup> Cf. <https://www.ias.gov.mo/ch/deputados/2018-2019deputados>

<sup>25</sup> “Chau Wai I defende a criação de condições para pagamento do subsídio aos cuidadores”, *Jornal do Cidadão*, 20 de Junho de 2019, pág. P04.

<sup>26</sup> “A implementação do subsídio para cuidadores levará muito tempo. O governo considera a adopção de um projecto-piloto”, *Exmoo News*, 6 de Agosto de 2019, pág. P01.

<sup>27</sup> “Ho Iat Seng visita a Associação de Reabilitação Fu Hong O subsídio para cuidadores pode ser implementado experimentalmente”, *Jornal San Wa Ou*, 20 de Agosto de 2019, pág. P01.

daquele ano.<sup>28</sup> Um número de deputados deu seguimento ao assunto, exortando o governo a que acelerasse os seus trabalhos, pondo em prática o modelo com a maior brevidade possível. Por exemplo, parlamentares como HJ, CH, SQ, GT, WG fizeram interpelações questionando sobre o momento exacto em que o governo divulgaria a criação, o conteúdo, o cronograma e as medidas do “Projecto-piloto do Subsídio para Cuidadores”, pedindo que o processo avançasse com mais celeridade. Deste modo, sob pressão dos actores envolvidos, o “Projecto-piloto” veio à luz do dia, finalmente, em Novembro de 2020. De certa forma, como medida de consenso, esse documento representou um consenso alcançado pela maioria, dando expressão concreta às exigências feitas pelos diferentes “stakeholders”.

Em resumo, desde o “Incidente da bofetada”, o público, a imprensa e os deputados passaram a dar mais atenção às dificuldades causadas pela pressão das famílias com necessidades de cuidados permanentes. Depois de o governo tratar da situação com medidas personalizadas, esses actores continuaram a tomar conjuntamente iniciativas para manter o foco no problema causado pelas dificuldades dos cuidadores, valendo-se da repercussão daquele incidente para reforçar as suas exigências para que o governo criasse o regime do benefício. As autoridades responderam às reclamações das diversas partes, colocando o tema na sua agenda e antecipando o planeamento da política. Verificando-se que o governo não havia realizado trabalhos preparatórios suficientes e que a agenda tinha sido ignorada, os apoiantes da política formaram uma aliança para advogar a implementação experimental. A partir do momento em que se chegou a um consenso com as autoridades, os deputados continuaram a acompanhar de perto os progressos da criação do regime. De certa forma, os parlamentares são representantes dos interesses gerais da população, enquanto as associações civis são porta-vozes das suas respectivas bases políticas. O “Projecto-piloto do Subsídio para Cuidadores” publicado pelo governo, teve uma relação íntima com as reivindicações destas últimas e com as interpelações dos parlamentares.

---

<sup>28</sup> “IAS: O subsídio para cuidadores avança experimentalmente no próximo ano – Um estudo cauteloso inclui a recolha de opiniões dos ‘stakeholders’”, *Macao Daily*, 12 de Setembro de 2019, pág. P01.

## V. Relação entre as interacções “micro” e os regimes “macro” no processo de elaboração da política

Os mecanismos “micro” e os processos dinâmicos são um importante tema na investigação sobre as mudanças de regimes. De modo a explicar os mecanismos e os processos por detrás das mudanças dos regimes, é preciso revelar as relações que existem entre as medidas tomadas sobre os regimes, num plano “macro” e os comportamentos observáveis no plano “micro”.<sup>29</sup> Logo, para que se possa perscrutar o processo de elaboração da política de criação do subsídio para cuidadores, não somente é preciso analisar as interacções entre as diferentes partes envolvidas, como também é preciso atentar, em profundidade, no ambiente institucional em que essas interacções se desenrolam, além da relação entre os regimes (macro) e as interacções (micro). A razão para tanto prende-se com o facto de o ambiente institucional servir de palco às relações entre os actores políticos, também lhes dando oportunidade para que tomem a iniciativa.

Em primeiro lugar, no que tange às relações entre o governo e os moradores, o regime da “Democracia deliberativa” serve de fundamento institucional para que o público participe no processo de criação do subsídio para cuidadores. O processo de elaboração da política, em si, é um processo político. Os elementos de natureza política exercem um papel fundamental no que se refere aos benefícios sociais, os quais reflectem, não raro, o regime e as peculiaridades políticas de um país ou região<sup>30</sup>. Depois do “Retorno à Pátria”, o governo da RAEM tem dedicado grande atenção aos crescentes pedidos dos moradores por benefícios e exigências de uma maior participação social. O regime de “Democracia deliberativa” garantiu aos moradores de Macau a capacidade de dirigirem as suas exigências políticas através das associações civis e dos seus representantes, participando desta forma no processo de elaboração das políticas, ao mesmo tempo que obrigou o governo a responder às reivindicações do público por meio da implementação

---

<sup>29</sup> Zhou Xueguang e Ai Yun, “Transformação de regimes sob várias lógicas: um quadro analítico”. *Social Sciences in China*, vol. 4/2010.

<sup>30</sup> Fok Wai Fun, “O ambiente político dos benefícios sociais de Macau”. *Chinese Public Administration*, vol. 4/2011, pág. 56.

dessas políticas.<sup>31</sup> Ao analisarmos o caso concreto do regime do subsídio para cuidadores, descobrimos que foi, justamente, a “Democracia deliberativa” que abriu o espaço para os pedidos dos moradores, oferecendo-lhes também uma oportunidade para estarem presentes no processo político, sem esquecermos que também foi a “Democracia deliberativa” que impôs ao governo a exigência de responder positivamente ao que lhe chega da população. Mais uma vez, baseados no processo de publicação do “Projecto-piloto do Subsídio para Cuidadores”, a criação da agenda política, o planeamento e as opções tomadas no que se refere ao regime, nenhum dos elementos desse processo de elaboração deixou de se alicerçar na participação do público e na relação deliberativa que manteve com o governo.

Em segundo lugar, no que concerne às relações entre o governo e as associações civis, o modelo cooperativista da sociedade de Macau fez com que as associações civis se tornassem uma grande força com influência no processo de elaboração das políticas. Macau possui uma cultura política peculiar, em que as associações civis gozam de um estatuto central. Elas não só têm o papel de oferecer serviços sociais aos moradores, parte das quais também servem de porta-vozes privilegiados dos interesses da comunidade, assumindo uma função política de relevo.<sup>32</sup> Esse grupo de associações engaja-se no processo político, seja por meio da deliberação ou da cooperação com os poderes instituídos. Isso é especialmente verdade relativamente àquelas mais importantes, que gozam de uma longa história e posição consolidada, tendo obtido precedência e poder de representação junto do governo. Exemplos concretos incluem a UGAM, a Federação das Associações dos Operários, a AGM, que exercem funções de provedores de serviços públicos por delegação do governo, devido ao seu estatuto de associações representativas. Não se deve ignorar, ainda, outras funções análogas às dos partidos políticos, tais como o seu poder de indicar/eleger deputados, de mobilização, de participação nas decisões políticas e de

---

<sup>31</sup> Lou Shenghua e Li Zhuohang, “Uma investigação prática da Democracia deliberativa e a comunidade de Macau”. *Hong Kong and Macao Journal*, vol. 02/2015, pág. 88.

<sup>32</sup> Liu Zuyun, “Estudo de caso das funções políticas das associações civis de Macau”. *Studies on Hong Kong and Macao*, vol. 1/2010.

representação de interesses.<sup>33</sup> Desde o “Retorno à Pátria”, essa “semi-partidarização” das associações civis é cada vez mais forte, constituindo-as em mediadoras entre a sociedade e o governo. Por outras palavras, elas não só oferecem serviços sociais e organizam a colectividade, como também, adicionalmente, viram o seu papel político fortalecido através da participação em eleições, em propostas de políticas, na prestação de informações ao governo, etc.<sup>34</sup> O caso do regime do subsídio para prestadores permite-nos observar que as associações civis são um actor político de grande importância, com influência sobre a delimitação das políticas e da sua constituição em agendas, sobre a movimentação em torno desses temas e sobre as escolhas das medidas. O que tem uma relação muito próxima com o facto de o modelo “cooperativista” de Macau lhes conceder um estatuto e papel centrais.

Por último, se observarmos a situação do ponto de vista das relações entre os poderes executivo e legislativo no sistema político vigente em Macau, o poder legislativo atribui aos deputados um conjunto de poderes e responsabilidades no sentido de dar impulso ao processo de elaboração de políticas. Parte desses deputados é eleita por voto directo dos moradores, de modo que representar os seus interesses para a obtenção de mais benefícios é uma fonte de votos, o que se traduz em compromissos nas campanhas eleitorais, sendo formalizados nas plataformas políticas dos candidatos com o objectivo de melhorar a política de benefícios sociais.<sup>35</sup> Por outro lado, há uma relação de contrapesos entre os poderes executivo e legislativo, pelo que os deputados encaminham as suas interpelações para o executivo, reflectindo as demandas das diferentes partes que representam e promovendo a supervisão do trabalho governativo. Esses dois papéis são importantes conteúdos da actividade do poder legislativo de Macau. Pelo facto de existir uma relação de contrapesos e de colaboração, espera-se do

---

<sup>33</sup> Lou Shenghua, “Cooperativismo e o desenvolvimento da sociedade civil de Macau”. *Academic Research*, vol. 12/2009.

<sup>34</sup> Lou Shenghua, “Crescimento e adaptação: o desenvolvimento das associações civis de Macau após o Retorno à Pátria”. *Hong Kong and Macao Journal*, vol. 4/2016, pág. 85.

<sup>35</sup> Fok Wai Fun, “O papel político da transformação das políticas de benefícios de Macau”. *Expanding Horizons*, vol. 3/2011, pág. 96.

executivo que atribua o mais alto valor às reivindicações veiculadas pelos deputados, através do acto de resposta às interpelações que lhes forem encaminhadas. Consequentemente, a Assembleia Legislativa não somente garante, mais também incentiva os deputados a que façam uso do seu poder de inquirição em prol dos moradores. No caso do estabelecimento do “Projecto-piloto do Subsídio para Cuidadores”, reconhece-se que os deputados não apenas tiveram a responsabilidade, mas também detiveram o poder de fazer chegar ao governo o problema da pressão das famílias e suas demandas políticas. Ao mesmo tempo, o Governo viu-se com a responsabilidade de responder às interpelações dos deputados.

## VI. Conclusão

O governo possui o monopólio da autoridade para providenciar as suas políticas. O processo de elaboração das políticas, no entanto, geralmente inclui interacções entre os diversos actores. Conforme o tipo de questão a ser resolvida e as relações entre o governo e os outros actores no processo de elaboração da política, há quatro tipos básicos de políticas, a saber: “prospectiva por consenso”; “reactiva por consenso”; “prospectiva por exigência”; “reactiva por exigência”.<sup>36</sup> No caso da criação do “Projecto-piloto do Subsídio de Cuidadores”, a política governamental surgiu como resultado conjunto das reivindicações dos interesses sociais por parte do público e das associações civis, a comunicação formal dessas reivindicações como função da elite política local, bem como a responsabilidade de o governo prestar benefícios, no seu papel reactivo. O que revelou o tipo “reactivo por consenso” segundo a classificação antes mencionada. Em primeiro lugar, o processo de transformação das políticas está marcado por interacções entre certo número de actores, tais como o público, a imprensa, o governo. O público está atento aos eventos-foco que levam a uma mobilização da opinião pública, seguida pela tomada de posição das associações civis atingidas. Com a verbalização das exigências por esses grupos, os deputados entram em cena,

---

<sup>36</sup> Jeremy Richardson, *Policy Style in Western Europe*. London: Allen and Unwin, 1982, pág. 13.

dando seguimento com interpelações e exortações para que o governo tome providências. Desta forma, os pedidos da sociedade chegam aos ouvidos do executivo, com a conseqüente delimitação das questões políticas, a criação de uma agenda e o processo decisório em sentido estrito. Depois, enquanto segmento do processo de mudança das políticas, se o governo personaliza as soluções ou as atrasa, isso encontra a oposição da sociedade que volta a transmitir as suas exigências, seja pelo público, seja pela imprensa. O executivo toma então a iniciativa de sistematizar as exigências dos diversos “stakeholders”, chegando por fim a uma solução política de consenso entre os diversos participantes do processo político. Por último, as interações “micro” dos actores envolvidos, no sentido de modificar as políticas dos benefícios sociais seguem de perto o padrão da estrutura política (“Democracia deliberativa” e “Cooperativismo”), assim como o sistema legislativo de Macau. A “Democracia deliberativa” dá amplo espaço e oportunidades para que os moradores participem do processo de elaboração das políticas; a estrutura política do “Cooperativismo” atribui uma importante função às associações civis para que organizem e verbalizem os interesses; a função de contrapeso e supervisão, exercida pelo poder legislativo, garante aos deputados o poder de interpeção como caminho legítimo para a representação dos moradores e para a transmissão das reivindicações da sociedade. Isso comprova que a interação “micro” de cada um dos actores tem que criar um nexos com os regimes existentes para que dêem forma aos processos de elaboração das políticas, especialmente criando um nexos com a estrutura política local e com o regime político vigente.