

Construção e Melhoria das Redes das Consultas Relativas às Políticas de Macau – na Perspectiva da Teoria das Redes das Políticas

Wang Xuefei* Li Lue**

I. Introdução

David Easton entende que “as políticas públicas são a alocação imperativa de valores da sociedade”¹ procedendo o governo à distribuição dos recursos da sociedade, de forma imperativa e de acordo com certas normas de valor. Uma política pública receber ou não o reconhecimento do público depende basicamente de se acautelarem, na maior medida do possível, os interesses públicos. Neste sentido, a tomada de uma decisão democrática tem de observar o princípio fundamental segundo o qual “as pessoas afectadas por uma decisão devem participar no seu processo de formulação”.² Para alcançar este objectivo, torna-se necessário realizar consultas públicas durante o processo de formulação das políticas, incentivando a participação pública e garantindo que todos os interessados sejam ouvidos. Constitui base fundamental para assegurar a implementação eficaz das políticas públicas a participação pública no seu processo de formulação, permitindo-se que o mesmo manifeste os seus desejos e preocupações. As políticas podem incorrer em erros ou enfrentar dificuldades na

* Doutorando em Políticas Públicas da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Politécnica de Macau.

** Professor da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, coordenador do curso de Administração Pública e orientador da tese de doutoramento em Políticas Públicas da Universidade Politécnica de Macau.

¹ David Easton, *Uma Análise Sistemática da Vida Política*. Tradução de Wang Puqu. Huaxia Publishing House, Beijing, 1999, p. 28.

² Cohen, *A Democracia*. The Commercial Press, Beijing, 1988, p. 132.

sua implementação sem a participação e o reconhecimento do público, tornando-se impossível uma execução eficaz. A consulta sobre as políticas constitui uma parte indispensável do processo de formulação das políticas para auscultar a opinião pública, concretizando-se assim uma governação com a tomada de decisão de forma científica e democrática.

O Governo da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) reconheceu suficientemente, logo após o estabelecimento da RAEM, que a participação do público na definição das políticas públicas é uma componente importante do princípio “Macau governado pelas suas gentes” e um requisito fundamental para o concretizar, sendo objectivamente necessária para que o Governo tome decisões políticas baseadas em critérios científicos e seguindo um processo de decisão democrático. O Governo da RAEM dá grande importância à auscultação da opinião pública, traçando, quase anualmente no Relatório das Linhas de Acção Governativa, o objectivo de aperfeiçoar o mecanismo consultivo em relação às políticas, incentivando a participação de todos nos assuntos públicos, no sentido de auscultar a opinião pública durante o processo de definição das políticas públicas. No ano de 2020, o Chefe do Executivo do quinto Governo da RAEM, Ho Iat Seng, referiu claramente a necessidade da “melhoria do mecanismo e do sistema organizacional das consultas com vista à maximização do grau de participação social, da eficácia da consulta sobre as políticas e do papel das associações na governação da RAEM.”³ Na realidade, desde o estabelecimento da RAEM, o Governo tem-se dedicado à construção do mecanismo consultivo em relação às políticas públicas, tendo obtido resultados notáveis relacionados com a sua revisão e reforme, bem como, com a melhoria gradual das formas, das medidas e dos procedimentos da consulta, conseguindo um avanço faseado no processo de democratização na definição das políticas públicas de Macau e criando as condições necessárias para a governação científica e para a implementação do princípio “Um País, Dois Sistemas” com sucesso. Assim, uma retrospectiva relativa às consultas realizadas sobre as políticas

³ *Relatório das Linhas de Acção Governativa para o Ano Financeiro de 2020 do Governo da Região Administrativa Especial de Macau*, 20 de Abril de 2020, disponível em <https://www.gov.mo>

públicas de Macau, procedendo, nomeadamente, à análise das questões existentes com o objectivo de encontrar soluções de melhoria, reveste-se de especial interesse para promover um governo mais transparente e para assegurar uma tomada de decisões políticas baseadas em critérios científico.

Consultando a documentação mais recente, vemos que vários académicos já procederam a uma exposição e uma análise profundas, sistemáticas e abrangentes das questões ligadas à consulta sobre as políticas de Macau, podendo dar-se como exemplo Wong Cham Li, que apresentou, sistematicamente, os diferentes níveis dos órgãos consultivos de Macau, as suas funções e composição do pessoal;⁴ Lou Shenghua que procedeu a uma análise profunda do âmbito, das formas e dos textos da consulta pública de Macau, tendo apresentado sugestões para a melhoria dos mesmos e explorado o funcionamento do mecanismo consultivo das políticas em Macau e o seu aperfeiçoamento;⁵ Pan Guanjin, que procedeu a uma reflexão crítica sobre o sistema consultivo a partir do ponto de vista da “Estrutura-Função”;⁶ Leng Tiexun, que abordou questões relacionadas com a importância e as dificuldades de participação do público na consulta sobre as políticas públicas de Macau e apresentou algumas soluções;⁷ Jeong Meng U, que fez uma comparação entre a consulta às associações e a consulta pública sobre as políticas públicas de Macau a partir de exemplos práticos, apresentando as vantagens e as desvantagens de cada uma destas formas de consulta e sugestões para a melhoria

⁴ Wong Cham Li, “Explicação dos órgãos consultivos do Governo de Macau”. In *Boletim de Estudos de Macau*, 2005/4, pp. 44-49.

⁵ Lou Shenghua, “Consulta pública sobre políticas públicas em Macau: âmbito, formas e textos”. In *Journal of Chinese Academy of Governance*, 2010-1, pp. 42-46; Lou Shenghua, “O funcionamento e o aperfeiçoamento do mecanismo consultivo das políticas de Macau”. In Wu Zhiliang (Editor-chefe), *Relatório sobre a Economia e a Sociedade de Macau (2019-2020)*, Social Sciences Academic Press (China), Beijing, 2021, pp. 74-99.

⁶ 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*, 2010-3.º, pp. 719-747.

⁷ Leng Tiexun, “Uma análise sobre as dificuldades de participação do público na consulta sobre políticas públicas de Macau e soluções”. In *Revista de Estudos de “Um País, Dois Sistemas”*, N.º 7, Janeiro de 2011, pp. 58-64.

da forma de tomada de decisão das políticas públicas;⁸ Yin Yifen, que procedeu a uma revisão das práticas da consulta pública em Macau e apresentou algumas sugestões para o caminho de aperfeiçoar as “Normas para a Consulta das Políticas Públicas”;⁹ Ao Io Weng, que analisou a opção de formas de consulta das políticas numa perspectiva do custo-eficácia.¹⁰ No entanto, a maioria dos trabalhos realizados estudam e analisam o mecanismo consultivo relativo às políticas ao nível da consulta, ou partindo do ponto de vista da democracia participativa. Assim, o presente trabalho pretende esclarecer, com base na teoria das redes das políticas, os intervenientes envolvidos e a estrutura das redes das consultas relativas às políticas, criando um quadro de análise e indicando o caminho para o desenvolvimento e aperfeiçoamento dessas redes.

II. Meios de análise: a teoria das redes das políticas

Tendo sido introduzida a teoria das redes na área das políticas públicas, as redes das políticas constituem um meio para explicar a inter-relação entre os diversos intervenientes envolvidos no processo de análise das políticas. Na sequência da globalização e da informatização, tornaram-se cada vez mais complexas as questões sociais e públicas enfrentadas pela sociedade humana, deixando de ser viável o antigo paradigma de governação dependente unicamente das entidades governamentais no sentido tradicional, conduzindo ao surgimento do conceito e prática de governação policêntrica transinstitucional, transregional e até transfronteiriça. Assim, as redes das políticas, como um importante instrumento analítico, introduzidas na Ciência Política e na Ciência da Administração Pública, para analisar as relações complexas entre as entidades governamentais e os diferentes grupos de interesses e entre o Estado e a sociedade

⁸ Jeong Meng U, “Comparação e análise das formas da consulta sobre as políticas públicas de Macau”. In *Social Sciences in Guangdong*, 2014-4, pp. 91-97.

⁹ Yin Yifen, “Consulta pública em Macau: evolução das práticas e revisão do regime”. In Wu Zhiliang, Hao Yufan (Editores-chefes), *Relatório sobre a Economia e a Sociedade de Macau (2016-2017)*, Social Science Academic Press (China), Beijing, 2017, pp. 55-70.

¹⁰ Ao Io Weng, “Forma associativa ou forma pública? Opções para a consulta de políticas públicas na perspectiva do custo-eficácia”. In *Revista de Administração Pública de Macau*, 2021-4.º, pp. 1-26.

a nível macro, já passaram a ser discurso dominante e paradigma analítico na área dos estudos das políticas públicas modernas nos países desenvolvidos da Europa e da América.

O termo “redes das políticas” foi apresentado pela primeira vez por P. Katzenstein, que entendeu que os países capitalistas não impõem a coerção aos actores intervenientes não estatais antes procuram obter a sua cooperação e estabelecer com estes uma relação interdependente. O conceito de redes das políticas teve origem nos Estados Unidos da América (EUA), cresceu em países europeus como a Inglaterra e a Alemanha e, depois, suscitou gradualmente estudos de resposta nos EUA. Em termos gerais, T. Lowi e H. Hecló, entre outros académicos dos EUA, concentram-se, basicamente, no estudo da teoria das redes das políticas a nível micro, salientando a interacção entre os intervenientes envolvidos no processo de definição das políticas; alguns académicos ingleses como R. A. W. Rhodes, M. Smith e D. Marsh, colocam o estudo sobre a teoria das redes das políticas num nível meso, dando ênfase à análise das influências das relações estruturais entre os (sub)sectores de intervenção política sobre os resultados das políticas; diferentemente dos académicos dos EUA e da Inglaterra, os académicos alemães e holandeses, como R. Mayntz, E. Klijn e W. J. Kickert, elevam o estudo sobre a teoria das redes das políticas para um nível macro, examinando a relação entre o Estado e a sociedade civil e considerando as redes das políticas como uma nova forma de governação.¹¹ Com base na ideia de J. K. Benson, fundador da teoria das redes das políticas, R. A. W. Rhodes, que reúne diferentes opiniões sobre as redes das políticas, define estas redes como “um conjunto ou complexo de organizações conectadas uma às outras por dependências de recursos e diferenciadas uma de outras por quebra na estrutura de dependências de recursos”,¹² teorizando e operacionalizando o conceito de redes das políticas, tornando-o um instrumento teórico eficaz para orientar e analisar a definição e a implementação das políticas. Do ponto de vista das

¹¹ Hu Wei, Shi Kai, “Conhecer as políticas públicas: por meio das ‘redes de políticas’”. In *Journal of Shanghai Jiaotong University (Philosophy and Social Sciences)*, 2006/4, pp. 17-24.

¹² R. A.W. Rhodes, David Marsh, “New Directions in the Study of Policy Networks”. In *European Journal of Political Research*, Vol. 21(1992), p. 182.

relações intergovernamentais, R. A. W. Rhodes classifica as redes das políticas em cinco categorias, de acordo com o seu nível de integração, de estabilidade e de restrições de qualificação dos membros: as comunidades das políticas, as redes profissionais, as redes intergovernamentais, as redes dos produtores e as redes dos assuntos, criando assim um continuum. As diferentes categorias das redes das políticas apresentam estruturas e características diferentes. As comunidades das políticas ficam numa extremidade do continuum e as suas características estruturais são a organização estável, as restrições rígidas à qualificação dos membros e a existência de uma hierarquia vertical; as redes dos assuntos ficam numa outra extremidade do continuum e são abertas a todos, mas a sua organização é instável e quase não existe uma hierarquia vertical entre os membros. Em geral, as características estruturais destas redes aparecem com duas variáveis: a “inter-relação” e a “consistência”. A inter-relação representa a frequência e a intensidade das interações entre os intervenientes envolvidos nas redes; a consistência refere-se à medida em que os actores intervenientes se identificam com os objectivos das políticas.¹³ (Vide Tabela 1)

Tabela 1: Categorias e características das redes das políticas

Categorias	Características
Comunidades de políticas (<i>Policy community</i>)	Relação de interdependência estável e vertical; restrições rígidas à qualificação dos membros; integração horizontal limitada; expressão dos interesses centrais e dos governos locais.
Redes profissionais (<i>Professional network</i>)	Relação de interdependência estável e vertical; restrições rígidas à qualificação dos membros; integração horizontal limitada; expressão dos interesses profissionais.
Redes intergovernamentais (<i>Intergovernmental network</i>)	Número de membros limitado; relação de interdependência vertical limitada; integração horizontal ampla; expressão dos interesses dos governos locais.
Redes de produtores (<i>Producer network</i>)	Relação de interdependência vertical dinâmica e limitada entre os membros; expressão dos interesses dos produtores.
Redes de assuntos (<i>Issue network</i>)	Relação instável; número de membros elevado; relação de interdependência vertical limitada.

Fonte: R. A. W. Rhodes, David Marsh, “New Directions in the Study of Policy Networks”, *European Journal of Political Research*, Vol. 21(1992), p. 182.

¹³ Jiang Shuoliang, “As redes de políticas: uma nova forma de analisar as políticas públicas no Ocidente”. In *CASS Journal of Political Science*, 2010/6, pp. 100-107.

Os elementos fundamentais para compreender as redes das políticas são, em geral, os actores intervenientes, as cadeias e os limites. Em termos gerais, os actores principais das redes das políticas são relativamente estáveis, podendo ser públicos ou privados. As cadeias referem-se ao elo e ao canal de comunicação entre os actores intervenientes; através destas cadeias são trocadas diversas informações, conhecimentos profissionais e outros recursos associados às políticas. A dimensão e os limites das redes das políticas não são determinados pelos sistemas formais, mas sim resultam da identificação da sua função e estrutura pelos próprios actores intervenientes.¹⁴

Depois, tem-se desenvolvido constantemente estudos sobre a teoria das redes das políticas. Os estudos ocidentais sobre as redes das políticas partem principalmente de três perspectivas: redes das políticas dependentes dos recursos, redes das políticas com valores comuns e redes das políticas com base na autoridade do discurso partilhada.¹⁵ Houve também vários estudos realizados por académicos no Interior da China sobre políticas chinesas com base na teoria das redes das políticas. O surgimento da teoria das redes das políticas ajudou a enriquecer o conteúdo da Ciência Política e da Ciência da Administração Pública, tendo aberto um novo caminho de estudo para o seu desenvolvimento, revestindo-se de significado teórico e prático de grande importância para a compreensão profunda das políticas públicas e da relação entre o governo e a sociedade.

III. Categorias das redes de consulta sobre as políticas de Macau e características da sua estrutura

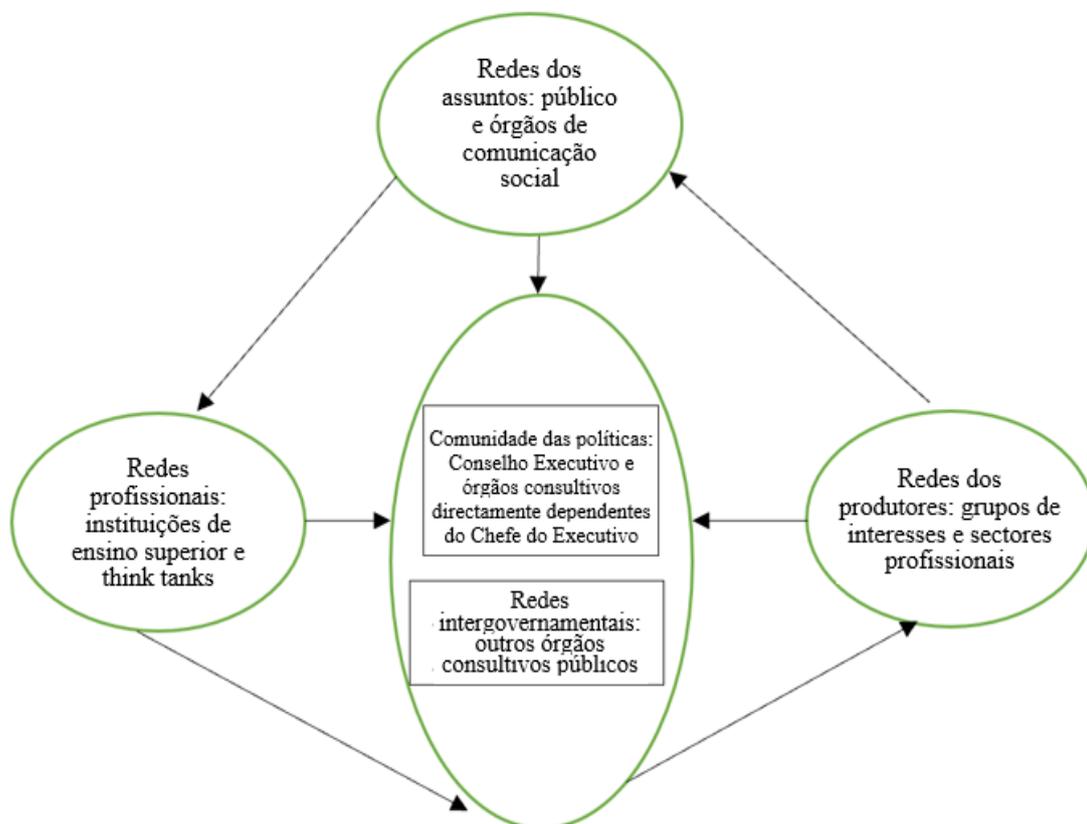
As redes de consulta sobre as políticas são uma componente das redes sociais nas actividades políticas, sendo sua função principal recolher conhecimentos e fornecer ao governo referências sobre as necessidades e as preocupações dos

¹⁴ Hu Wei, Shi Kai, “Conhecer as políticas públicas: por meio das ‘redes de políticas’ ”. In *Journal of Shanghai Jiaotong University (Philosophy and Social Sciences)*, 2006/4, pp. 17-24.

¹⁵ Fan Shiwei, “Uma análise das três perspectivas de estudo sobre a teoria das redes das políticas no Ocidente”. In *CASS Journal of Political Science*, 2013/4, pp. 87-100.

interessados na decisão das políticas. Com mais de vinte anos de prática após a transferência de soberania, o Governo da RAEM basicamente estabeleceu um conjunto de mecanismos consultivos com operacionalidade, por meio da elaboração de legislação, da criação de novos órgãos consultivos e da regulamentação do processo da consulta pública, tendo obtido já certos resultados positivos relacionados com a consulta. No entanto, há ainda uma falta de coordenação, de cooperação e de comunicação necessárias entre os órgãos consultivos. Assim, devemos construir redes de consulta sobre as políticas e estabelecer alguns mecanismos essenciais para o seu funcionamento efectivo, tendo por base os existentes, de modo a pôr efectivamente em prática, na governação de Macau, o conceito da tomada de decisão de forma científica de um governo transparente.

Figura 1: Estrutura das redes de consulta sobre as políticas de Macau



Fonte: elaboração própria.

Tendo por base o modelo teórico de R. A. W. Rhodes relativamente às redes das políticas, e de acordo com as suas características estruturais, a intensidade da ligação e o nível de abertura, os intervenientes na consulta sobre as políticas de Macau compreendem cinco grupos principais: a comunidade das políticas que está no núcleo e compreende o Conselho Executivo e os órgãos consultivos directamente dependentes do Chefe do Executivo; as redes intergovernamentais que estão no subnúcleo e compreendem os conselhos consultivos dependentes dos Secretários, os que funcionam juntamente com os conselhos administrativos dos mesmos serviços autónomos do Governo e os conselhos consultivos dos serviços comunitários; as redes profissionais que compreendem as instituições de ensino superior, os *think tanks*, as instituições de investigação e os académicos e especialistas; as redes dos produtores que compreendem os grupos de interesses e os sectores profissionais envolvidos; as redes dos assuntos que compreendem o público e os órgãos de comunicação social, estabelecendo assim as redes complexas de consulta sobre as políticas (vide Figura 1).

A seguir vamos analisar, de forma detalhada, as cinco categorias de redes das políticas, nomeadamente a sua composição, vantagens de recurso e preocupações de interesse, bem como a sua função nas redes de consulta sobre as políticas.

1. Comunidade das políticas

A comunidade das políticas é composta pelo Conselho Executivo e pelos órgãos consultivos directamente dependentes do Chefe do Executivo, com maiores restrições de acesso e com um número de membros reduzido, sendo estável a interacção entre os membros, assumindo um papel de direcção na consulta sobre as políticas. O Conselho Executivo, criado nos termos da Lei Básica de Macau, é o órgão destinado a coadjuvar o Chefe do Executivo na tomada de decisões, devendo o Chefe do Executivo consultar o Conselho Executivo antes de tomar decisões importantes, de apresentar propostas de lei à Assembleia Legislativa, de decretar regulamentos administrativos e de dissolver a Assembleia Legislativa, tratando-se de um órgão consultivo de mais alto nível. Os órgãos consultivos que funcionam na directa dependência do Chefe do Executivo, tais

como o Conselho de Ciência e Tecnologia e o Conselho para o Desenvolvimento Económico, são geralmente presididos por este e sob tutela do mesmo. Os intervenientes envolvidos na comunidade das políticas são principalmente os membros ou titulares de cargos do Governo ou os líderes das associações, cabendo-lhes pronunciar-se sobre os planos de maior relevância para o desenvolvimento global de Macau, pois possuem recursos políticos abundantes, tratando-se de um modelo de consulta a elites. Dando como exemplo o Conselho de Ciência e Tecnologia, este Conselho tem a seguinte composição: o Chefe do Executivo, os Secretários competentes, o presidente do Conselho de Administração da Fundação Macau, o presidente do Conselho de Administração do Fundo para o Desenvolvimento das Ciências e da Tecnologia, o reitor da Universidade de Macau, o reitor da Universidade Politécnica de Macau e o reitor da Universidade de Ciência e Tecnologia de Macau.¹⁶

2. Redes intergovernamentais

Do ponto de vista da sua composição, as redes intergovernamentais abrangem os conselhos consultivos dependentes dos Secretários, os que funcionam juntamente com os conselhos administrativos dos mesmos serviços autónomos do Governo e os conselhos consultivos dos serviços comunitários. Comparando com os integrados na comunidade das políticas, são órgãos consultivos criados pelo Governo ao nível micro e meso, com amplas ligações horizontais e capacidade de penetrar em outras redes, ficando numa posição subnuclear. Não são iguais os intervenientes e os recursos políticos disponíveis das diferentes redes intergovernamentais. Dando como exemplo o Conselho de Juventude sob a tutela do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura, os intervenientes envolvidos são as individualidades da sociedade que representam as associações ou os organismos das áreas juvenil, educativa, económica, cultural, com recursos políticos imediatamente inferiores aos da comunidade das políticas, e com forte capacidade de mobilização social. Quanto aos três conselhos

¹⁶ *Website* do Conselho de Ciência e Tecnologia do Governo da RAEM: <https://www.cct.org.mo/pt/aboutUs.html>

consultivos dos serviços comunitários, cujos intervenientes são a população em geral, com o apoio dos centros de prestação de serviços ao público, são amplamente recolhidas as opiniões das pessoas, o que permite resolver os problemas ligados ao bem-estar da população. As redes intergovernamentais estão mais atentas à aplicação prática das políticas adoptadas após o seu lançamento.

3. Redes profissionais

As redes profissionais desempenham um papel muito importante nas redes de consulta sobre as políticas, tratando-se de uma componente indispensável. Relativamente à sua composição, as redes profissionais compreendem as instituições educacionais e de pesquisa, tais como as instituições de ensino superior, os *think tanks* não governamentais; os especialistas e os académicos da área das políticas relacionadas; as associações profissionais, tais como o Centro de Pesquisa Estratégica para o Desenvolvimento de Macau, a Associação Económica de Macau e a Associação dos Engenheiros de Macau, sendo todos associações académicas profissionais e instituto académicos. Há que esclarecer que muitas associações profissionais de Macau são compostas pelos trabalhadores da respectiva área, carecendo de competência especializada para realizar estudos e investigação específica; por exemplo, a Associação dos Licenciados em Administração Pública e a Associação dos Técnicos da Administração Pública de Macau são associações compostas por trabalhadores da função pública, embora podendo pronunciar-se sobre questões ligadas à Administração Pública, não são organizações profissionais propriamente ditas que tenham competência para realizar estudos especializados, pelo que essas associações pertencem à categoria das “redes dos produtores”.

Em termos de recursos disponíveis, os membros das redes profissionais possuem um conhecimento profissional amplo e uma autoridade de discurso especial para conhecer e analisar as questões a nível teórico e numa perspectiva doutrinal, apresentando sugestões aos serviços públicos competentes, a partir do ponto de vista profissional para decisão das políticas. As redes profissionais, por um lado, manifestam a sua opinião através dos órgãos consultivos associados e,

por outro lado, apresentam comunicações ou concedem entrevistas a órgãos de comunicação social ou através dos meios de comunicação social próprios para se pronunciarem sobre as políticas numa perspectiva racional e profissional. Dando como exemplo o Centro de Pesquisa Estratégica para o Desenvolvimento de Macau, uma associação de pesquisa cívica sem fins lucrativos que serve de *think tank* não governamental, tem-se dedicado à realização de estudos sobre vários assuntos da maior relevância para a sociedade de Macau ao longo dos anos, tais como “Inquérito de Avaliação da Qualidade dos Cidadãos de Macau”, “Situação Actual e Perspectiva das Associações de Macau”, “Relatório do Estudo sobre a Reforma da Administração Pública do Governo da RAEM”, “Estudo sobre os Quadros Políticos da RAEM” e “Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau: O Papel de Macau, os Desafios e as Estratégias”.¹⁷

4. Redes dos produtores

As redes dos produtores compreendem os grupos de interesses e os sectores profissionais envolvidos que são partes directamente interessadas e possuem as seguintes características: têm um número de membros relativamente elevado, mas instável, têm interesse numa determinada política, manifestam proactivamente os seus desejos e preocupações, desempenham um papel importante na definição das políticas que lhes interessam, procuram maximizar os seus benefícios económicos, há uma relação de dependência vertical e horizontal no seu interior. As redes dos produtores em Macau, onde existem muitas associações, são bastante fortes e têm um mecanismo de participação regularizado, podendo as associações participar no sufrágio indirecto para a Assembleia Legislativa de Macau e nos órgãos consultivos públicos, sendo de destacar as associações representativas dos diferentes sectores, especialmente as pessoas colectivas que gozam de capacidade eleitoral activa nas eleições por sufrágio indirecto para a Assembleia Legislativa. Por exemplo, a Associação Comercial de Macau e a Associação Industrial de Macau, do sector industrial, comercial e financeiro; a Federação das Associações

¹⁷ *Website* do Centro de Pesquisa Estratégica para o Desenvolvimento de Macau: http://www.cpedm.org.mo/?page_id=4

dos Operários de Macau, do sector laboral; a União Geral das Associações dos Moradores de Macau e a Associação Geral das Mulheres de Macau, do sector dos serviços sociais; a Associação de Gestão (Management) de Macau e a Associação dos Advogados de Macau, do sector profissional; a Associação de Educação de Macau, do sector educacional; as associações do sector cultural e do sector desportivo, num total de 815 associações (vide Tabela 2).

Tabela 2: Dados estatísticos sobre o recenseamento eleitoral das pessoas colectivas

Sector	N.º das pessoas colectivas recenseadas segundo os cadernos de recenseamento expostos em Janeiro de 2022		
	Inscrição suspensa	Inscrição cancelada	Inscrição válida
Sector industrial, comercial e financeiro	2	0	109
Sector do trabalho	0	0	73
Sector profissional	0	0	63
Sector dos serviços sociais	0	1	136
Sector cultural	1	0	136
Sector educacional	0	0	23
Sector desportivo	2	3	275
Total	5	4	815

Fonte: dados estatísticos sobre o recenseamento eleitoral das pessoas colectivas divulgados pelo Governo da RAEM, referentes ao ano de 2022, disponíveis em https://www.re.gov.mo/files/statistics/2022_a/coStatisticsPt.pdf

Além das associações importantes acima mencionadas, existem ainda muitas associações que intervêm em diferentes organismos consultivos, tendo uma certa influência na definição das políticas.

5. Redes dos assuntos

As redes dos assuntos têm as seguintes características: têm uma estrutura relativamente flexível, têm uma composição complexa dos membros que têm um número elevado, a interacção entre os membros é pouco frequente, entre outras. No processo de participação na consulta sobre as políticas, o nível de participação

de cada actor interveniente é diferente, entre os actores intervenientes não existe uma relação de dependência vertical, mas apenas uma relação de dependência horizontal em certa medida, é difícil estabelecer um mecanismo uniforme para manifestar os seus interesses. Em relação à sua composição, as redes dos assuntos podem ser divididas em três partes: partes directamente interessadas, grupos interessados pelos assuntos em causa e órgãos de comunicação social. Os intervenientes das redes dos assuntos podem manifestar os seus desejos e preocupações e apresentar sugestões em relação às políticas através dos conselhos consultivos dos serviços comunitários, através da participação nas consultas públicas ou através dos meios de comunicação social próprios. As opiniões transmitidas através das redes dos assuntos pressionam o Governo para ajustar as políticas.

Um caso de sucesso típico das redes de assuntos de Macau refere-se à consulta pública realizada em 2011 sobre o “Projecto do Complexo Turístico da Praça do Lago Sai Van” em que inclui a construção de uma feira nocturna. Embora mais de 90% das opiniões recolhidas durante a primeira consulta pública fossem favoráveis, a maioria destas opiniões veio das redes dos produtores. Menos de um ano depois, a situação inverteu-se, passando a ser opinião corrente que deve ser dada uma maior importância à protecção do ambiente e à preservação dos espaços de lazer, manifestando-se contra a construção de uma feira nocturna na Praça do Lago Sai Van. Face à nova opinião pública, o Governo decidiu realizar uma segunda consulta pública, durante a qual a maioria das opiniões recolhidas foram contra o projecto, levando o Governo a cancelar a implementação do projecto.¹⁸

Pelo exposto, existem intersecções entre os intervenientes das cinco categorias de redes de consulta sobre as políticas, havendo ligações positivas entre estas redes que não são completamente fechadas e independentes, podendo apenas realçar o seu papel quando interajam na realidade e constituam um quadro completo.

¹⁸ “Nem sempre é bom ter mais projectos turísticos. Falhou o Plano da construção de uma feira nocturna na Praça do Lago Sai Van”. In *Macao News*, 5 de Outubro de 2016, p. D.

IV. Análise da prática e desafios das consultas sobre as políticas de Macau na perspectiva das redes das políticas

1. Retrospectiva da prática das consultas sobre as políticas

Macau tem tido sempre uma tradição de consulta sobre as políticas. Já durante o período da administração portuguesa, o Governo Português de Macau estabeleceu o Conselho Consultivo do Governo e alguns organismos consultivos para reforçar a legalidade das suas políticas de governação, pelo que as políticas governamentais representaram em certa medida as preocupações da população, evitando dúvidas ou oposições na implementação das políticas ou da legislação. Após a transferência de soberania, o Governo da RAEM não apenas mantém os mais de dez órgãos consultivos criados antes da transferência de soberania, como também vem criando novos órgãos consultivos para as diferentes áreas da governação para aumentar a credibilidade das políticas. Em termos gerais, após a transferência de soberania, existem cada vez mais órgãos consultivos de políticas públicas, os temas e meios de consulta são cada vez mais diversificados e a democracia torna-se cada vez mais evidente.

1) Aumento de órgãos consultivos de políticas

Com a implementação da Lei Básica de Macau após a transferência da soberania de Macau, manteve-se o modelo de consulta sobre as políticas em vigor antes da transferência. Primeiro, foi criado o Conselho Executivo, substituindo o antigo Conselho Consultivo do Governo. O Conselho Executivo, presidido pelo Chefe do Executivo, é o órgão consultivo de mais alto nível do Governo da RAEM. Nos termos do artigo 56.º da Lei Básica de Macau, “o Conselho Executivo da Região Administrativa Especial de Macau é o órgão destinado a coadjuvar o Chefe do Executivo na tomada de decisões”. Por um lado, o Conselho Executivo, como órgão consultivo no processo de tomada de decisão, apresenta sugestões e pareceres ao Chefe do Executivo, procedendo a uma negociação colectiva na sua reunião antes de cada decisão importante; por outro lado, como órgão de coordenação composto por individualidades amplamente representativas dos

diferentes sectores da sociedade, é capaz de assegurar a coordenação entre os órgãos administrativos e a Assembleia Legislativa e entre os órgãos administrativos e o público. Segundo, à luz do artigo 66.º da Lei Básica de Macau, “o órgão executivo da Região Administrativa Especial de Macau pode criar os organismos consultivos que se revelem necessários”, pelo que o Governo da RAEM, além de preservar alguns órgãos consultivos estabelecidos antes da transferência da soberania, tem vindo a reorganizar ou a criar novos órgãos consultivos. Neste momento, o Governo da RAEM dispõe de 35 conselhos consultivos (excluindo o Conselho Executivo), para auscultar amplamente as opiniões da sociedade, por forma a aperfeiçoar as diferentes medidas e políticas vigentes e a melhorar a qualidade da governação (vide Tabela 3). Por exemplo, todos os anos, antes da elaboração do Relatório das Linhas de Acção Governativa, o Governo da RAEM e os Secretários realizam consultas ou convocam reuniões dos órgãos consultivos permanentes para auscultar as suas opiniões e sugestões sobre as linhas de acção governativa.

Tabela 3: Lista dos órgãos consultivos do Governo da RAEM

Administração e Justiça	Conselho Consultivo para a Reforma da Administração Pública, Comissão de Avaliação das Remunerações dos Trabalhadores da Função Pública, Conselho Consultivo do Fundo de Pensões, Conselho Consultivo da Reforma Jurídica, Conselho Consultivo para os Assuntos Municipais do Instituto para os Assuntos Municipais, Conselho Consultivo de Serviços Comunitários da Zona Norte, Conselho Consultivo de Serviços Comunitários da Zona Central, Conselho Consultivo de Serviços Comunitários das Ilhas
Economia e Finanças	Conselho para o Desenvolvimento Económico, Conselho de Ciência e Tecnologia, Conselho Consultivo da Reserva Financeira, Conselho Consultivo da Autoridade Monetária de Macau, Conselho Consultivo do Fundo de Garantia de Depósitos, Comissão Consultiva de Estatística
Assuntos Sociais e Cultura	Comissão para o Desenvolvimento de Convenções e Exposições, Conselho para o Desenvolvimento Turístico, Conselho Permanente de Concertação Social, Conselho do Ensino Superior, Conselho de Educação para o Ensino Não Superior, Conselho de Juventude, Conselho Consultivo para o Desenvolvimento Cultural, Conselho do Património Cultural, Conselho do Desporto, Conselho para os Assuntos Médicos, Comissão de Saúde Mental, Conselho de Acção Social, Comissão para os Assuntos do Cidadão Sénior, Conselho para os Assuntos das Mulheres e Crianças, Comissão para os Assuntos de Reabilitação, Comissão de Luta contra a Droga
Transportes e Obras Públicas	Conselho para a Renovação Urbana, Conselho do Planeamento Urbanístico, Conselho Consultivo do Ambiente, Conselho Consultivo do Trânsito, Conselho para os Assuntos de Habitação Pública

Fonte: elaboração própria de acordo com os dados disponíveis em: <https://www.gov.mo/pt/sobre-o-governo/apm/estrutura-e-atribuicoes-dos-servicos-e-entidades-publicos/>

2) Melhoria na composição dos membros

Os órgãos consultivos públicos de Macau são principalmente compostos por três tipos de membros: membros governamentais e membros não governamentais (representantes de associações e individualidades da sociedade). Para aumentar a representatividade, o Governo da RAEM tem vindo a absorver mais pessoas, jovens e especialistas, de diferentes origens sociais para intervir nos diversos organismos consultivos, deixando de recrutar membros apenas das associações tradicionais, alargando o alcance também às associações emergentes, quer as dentro do sistema quer as fora do sistema, tendo ainda absorvido representantes das categorias sociais minoritárias ou emergentes, e até representantes das classes sociais mais baixas ou das camadas mais desfavorecidas da sociedade, por forma a conhecer as questões mais profundas da sociedade em relação ao bem-estar da população. Os organismos consultivos assim formados são extremamente inclusivos.¹⁹ Além disso, para melhor auscultar, na consulta sobre as políticas, as opiniões da sociedade, o Governo da RAEM apresentou, no Relatório das Linhas de Acção Governativa para o Ano Financeiro de 2015, medidas restritivas relativas à duração dos mandatos e à acumulação de cargos nos conselhos consultivos de políticas: “pretendemos implementar mandatos com duração de dois a três anos, sendo permitidas apenas duas a três reconduções para cada personalidade social (membro), por um período não superior a seis anos, podendo apenas ser acumulados cargos em três organismos consultivos”.²⁰

3) Regularização do conteúdo da consulta e diversificação dos meios da consulta

Para reforçar a uniformização das normas para a consulta das políticas públicas, publicaram-se, no ano de 2011, e por despacho do Chefe do Executivo n.º 224/2011, as “Normas para a Consulta de Políticas Públicas”, onde estão

¹⁹ 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*, 2010-3.º, pp. 719-747.

²⁰ *Relatório das Linhas de Acção Governativa para o Ano Financeiro de 2015 do Governo da Região Administrativa Especial de Macau*, 23 de Março de 2015, disponível no Portal do Governo da RAEM: <https://www.gov.mo>

definidos os sete princípios, as três fases e o mecanismo de coordenação na realização da consulta pública em Macau, a fim de otimizar os meios de participação pública e assegurar a participação efectiva de todos os membros da sociedade, o que ajudará o Governo da RAEM a inserir a opinião pública na governação.²¹ A partir daí, o Governo da RAEM tem o seu processo de consulta de políticas públicas regularizado.

Para assegurar que a opinião pública seja devidamente considerada na definição das políticas públicas, o Governo da RAEM tem vindo a realizar consultas públicas sobre várias políticas importantes em relação ao bem-estar da população, no sentido de aprofundar o estudo das questões em causa e a avaliação das políticas, e de recolher o mais amplo leque possível de opiniões para resolver efectivamente os problemas mais urgentes da sociedade. Por exemplo, no ano de 2021, o Governo da RAEM realizou, sucessivamente, consultas públicas sobre sete projectos de leis e políticas, nomeadamente, o “Segundo Plano Quinquenal de Desenvolvimento Socioeconómico da Região Administrativa Especial de Macau (2021 - 2025)”, a alteração à “Lei n.º 16/2001 – Regime jurídico da exploração de jogos de fortuna ou azar em casino”, a “Lei Sindical” e o “Regime de captação de quadros qualificados”.²²

Por outro lado, o Governo da RAEM procedeu à integração dos diversos meios de consulta para que sejam consultados todos os sectores da sociedade, principalmente através dos conselhos consultivos de políticas ou das associações, ou ainda por via de consulta aberta ao público, recolhendo as opiniões dos cidadãos.

2. Desafios enfrentados na consulta de políticas

A realização da consulta sobre políticas públicas de Macau desempenha um papel benéfico, particularmente na redução de erros nas decisões do Governo, na

²¹ Yin Yifên, “Consulta pública em Macau: evolução das práticas e revisão do regime”. In Wu Zhiliang, Hao Yufan (Editores-chefes), *Relatório sobre a Economia e a Sociedade de Macau (2016-2017)*, Social Science Academic Press (China), Beijing, 2017, pp. 55-70.

²² Portal do Governo da RAEM: <https://www.gov.mo/pt/sobre-o-governo/consulta-de-politicas/>

socialização das políticas públicas, no aumento da participação dos cidadãos nos assuntos públicos e no reforço da legalidade e da capacidade de governação do Governo. Aliás, continuam a enfrentar-se alguns desafios na realização da consulta, tais como coordenação insuficiente, desequilíbrio entre os diferentes níveis e tipos de consulta e consulta passiva, o que afecta em certa medida os resultados da consulta e até a participação do público. Resumindo, os desafios enfrentados na consulta das políticas públicas são:

1) Pouca clareza na identificação dos poderes e responsabilidades da comunidade das políticas e das redes intergovernamentais e falta de um mecanismo de coordenação

Na estrutura das redes de consulta sobre as políticas de Macau, a comunidade das políticas e as redes intergovernamentais estão, respectivamente, no núcleo e no subnúcleo, pelo que uma interacção normal entre elas desempenha um papel dominante para assegurar o bom funcionamento de todas as redes. Para que a consulta sobre as políticas públicas do Governo da RAEM seja realizada através de uma coordenação eficaz, em conjugação com a distribuição racional dos recursos, “é criado o mecanismo de coordenação para a consulta de políticas públicas, composto pela Comissão de Coordenação da Reforma da Administração Pública, pelo Gabinete do Chefe do Executivo, Gabinetes dos Secretários e entidades organizadoras”, de acordo com as Normas para a Consulta de Políticas Públicas,²³ mas esse mecanismo ainda não foi efectivamente posto em prática, pois não estão claros os poderes e as responsabilidades da comunidade das políticas nem as das redes intergovernamentais e há situações em que cada entidade organizadora da consulta das políticas públicas age à sua maneira. Por exemplo, o Governo da RAEM lançou quatro consultas públicas entre Setembro e Dezembro de 2020, nomeadamente sobre o “Plano Director da Região Administrativa Especial de Macau”, o “Projecto da Linha Leste do Metro Ligeiro”, o “Regime de Prevenção e Controlo do Consumo de Bebidas Alcoólicas

²³ Despacho do Chefe do Executivo n.º 224/2011 - Normas para a Consulta de Políticas Públicas. *Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau*, n.º 33 de 2011.

por Menores” e o “Plano de Habitação para a Classe Sanduíche”, políticas e assuntos muito relevantes para o bem-estar da população.²⁴ Aliás, a realização de quatro consultas públicas em três meses afecta a participação efectiva dos cidadãos, pois, mesmo que os cidadãos tenham interesse em apresentar opiniões e sugestões, é bastante difícil compreender, reflectir e analisar tantas matérias ao mesmo tempo. Por outras palavras, a realização de uma consulta pública de forma intensa reduz a eficácia da consulta.

2) Desequilíbrio na comunidade das políticas e nas redes intergovernamentais e pouca diversificação nas redes profissionais

Em função dos seus níveis, os órgãos consultivos integrados na comunidade das políticas e nas redes intergovernamentais podem ser divididos em três níveis: alto, médio e baixo, mas a quantidade de órgãos consultivos em cada nível é desequilibrada, pois são muito poucos os órgãos consultivos que mais se aproximam da população, havendo apenas três conselhos consultivos de serviços comunitários, respectivamente, na zona Norte, na zona Centro e nas Ilhas (vide Tabela 4).²⁵ É claro que isso tem a ver com a pouca área e a forte densidade da população em Macau. Em função da sua categoria, são poucos os *think tanks* independentes que existem neste momento nas redes profissionais, padecendo de uma falta de diversificação, sendo limitadas as suas capacidades de pesquisa. Neste sentido, há necessidade de diversificar as redes das políticas aqui referidas.

3) Intervenientes das redes dos assuntos com pouca autoridade de discurso, cuja participação é muitas vezes passiva

No processo de interacção entre as diferentes redes de consulta sobre as políticas, embora com alguns casos de sucesso, por exemplo, no plano da feira nocturna na Praça do Lago Sai Van de 2011, como já mencionado acima, e no

²⁴ “Lei Chan U apela à coordenação racional da consulta pública”. In *Diário de Macau*, 2 de Novembro de 2020, p. A02.

²⁵ Lou Shenghua, “O funcionamento e o aperfeiçoamento do mecanismo consultivo das políticas de Macau 1980-2018”. In Wu Zhiliang (Editor-chefe), *Relatório sobre a Economia e a Sociedade de Macau (2019-2020)*, Social Sciences Academic Press (China), Beijing, 2021, p. 89.

plano de introdução do serviço de restauração nas Casas-Museu da Taipa de 2016, as redes dos assuntos situam-se a um nível inferior ao da comunidade das políticas e ao das redes intergovernamentais, sem influência nem poder para exprimir os seus interesses. O Governo da RAEM assume um papel decisivo no lançamento das consultas públicas e na tomada de decisões, pelo que os intervenientes nas redes da consulta sobre as políticas, isto é, as pessoas singulares ou colectivas, assumem uma posição passiva no processo de definição das políticas. Por exemplo, os órgãos consultivos existentes reúnem-se sob a direcção do Governo, sendo as reuniões convocadas e os assuntos a abordar decididos pelo Governo, a maioria dos órgãos consultivos apresentam as suas opiniões apenas de forma passiva e, raramente, propõem, por sua iniciativa, políticas ou medidas a discutir nas reuniões. O mesmo acontece com o público como interveniente envolvido, podendo intervir apenas após o lançamento da consulta pública, fazendo com que as consultas sobre as políticas passem a ser apenas uma formalidade. Além disso, um outro problema existente nas consultas públicas refere-se à falta de informação suficiente, padecendo de uma escassez de dados de suporte específicos para que o público faça a sua análise e apresente opiniões válidas.

Tabela 4: Níveis dos órgãos consultivos públicos de Macau

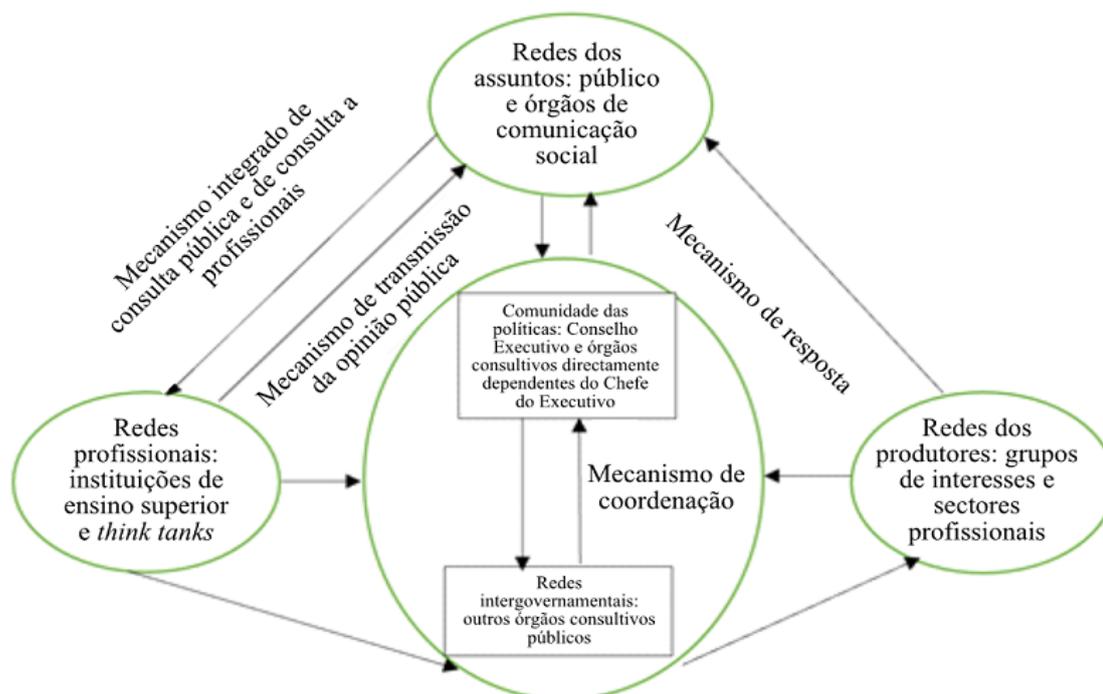
Alto	1.º grau	Conselho Executivo
	2.º grau	Órgãos consultivos directamente dependentes do Chefe do Executivo
Médio	3.º grau	Órgãos consultivos dependentes dos Secretários
	4.º grau	Órgãos consultivos que funcionam juntamente com os conselhos administrativos dos mesmos serviços autónomos do Governo
Baixo	5.º grau	Conselhos consultivos de serviços comunitários em diferentes zonas (Norte, Centro e Ilhas).

Fonte: nota de rodapé 25, p. 82.

V. Caminho para o aperfeiçoamento da estrutura das redes de consulta sobre as políticas de Macau

Para haver boas redes de consulta sobre as políticas, é necessário assegurar um bom mecanismo de funcionamento. A consulta sobre as políticas públicas só produz os efeitos esperados quando as fronteiras entre as diferentes redes sejam quebradas para que todas sejam bem conjugadas. Deve ser reforçada a interacção entre os intervenientes envolvidos nas diferentes redes, nomeadamente através do aperfeiçoamento do mecanismo de coordenação e do mecanismo de transmissão da opinião pública e a criação de um mecanismo integrado da consulta pública e de consulta a profissionais e de um mecanismo de resposta, formando redes de consulta sobre as políticas efectivamente em funcionamento, por forma a auscultar verdadeiramente as opiniões da população e alcançar os objectivos da consulta. Caso contrário, as redes de consulta sobre as políticas públicas serão apenas um “vaso político” (vide Figura 2).

Figura 2: Estrutura aperfeiçoada das redes de consulta sobre as políticas de Macau



Fonte: elaboração própria.

1. Clarificar os poderes e as responsabilidades da comunidade das políticas e das redes intergovernamentais e melhorar o mecanismo de coordenação

O Governo da RAEM deve melhorar o mecanismo de coordenação da consulta sobre as políticas públicas e identificar claramente os poderes e as responsabilidades de cada entidade envolvida, criando um mecanismo de colaboração interdepartamental, especificando os trabalhos de cada interveniente, de modo a que todos em conjunto trabalhem para a consulta sobre as políticas públicas. Por exemplo, poderá ser criado um grupo de trabalho interdepartamental ou conferida ao órgão executivo existente competência para coordenar as consultas públicas, que funcione na directa dependência do Chefe do Executivo, para que seja responsável directamente perante este em matéria de consulta pública e tenha poder de decisão final relativamente às consultas sobre as políticas públicas realizadas pelos serviços públicos, assegurando uma utilização racional dos recursos disponíveis. Por exemplo, pode decidir quais são os assuntos que têm de ser objecto de consulta pública e decidir o calendário da consulta, evitando que sejam lançadas várias consultas ao mesmo tempo.

2. Reforçar a interacção entre as redes profissionais e as redes dos assuntos e criar um mecanismo integrado da consulta pública e da consulta a profissionais

Tendo em consideração que, dada a complexidade da sociedade moderna é inevitável que o público seja influenciado, ou até enganado, por factores externos e que a participação pública se revista de carácter utilitário, e como que é muito diferente a formação académica de cada um dos intervenientes, em alguns casos, a opção escolhida pela maioria dos intervenientes poderá não ser a melhor, pois é igualmente importante considerar os aspectos científicos e técnicos, particularmente na tomada de decisões importantes para a sociedade. As decisões tomadas pelo Governo devem ser científicas e democráticas. Neste sentido, na realização da consulta sobre as políticas públicas, o Governo deve aproveitar ao

máximo as capacidades de pesquisa científica das instituições de ensino superior de Macau e a sua ligação estreita com a sociedade e proceder a uma análise profunda que combine os resultados da consulta pública e da consulta a profissionais, adoptando uma atitude pragmática para tomar decisões de forma científica. O Governo deve ainda criar um mecanismo integrado da consulta pública e da consulta a profissionais, a fim de reforçar a interacção positiva entre as redes profissionais e as redes dos assuntos, permitindo que as opiniões dos académicos e dos especialistas sejam transmitidas aos serviços públicos através dos meios de comunicação social, aproveitando ao máximo as vantagens do público e dos especialistas, de modo a conseguir ao máximo uma tomada de decisões de forma científica.

3. Reforçar a comunicação entre a comunidade das políticas, as redes intergovernamentais e as redes dos assuntos e melhorar o mecanismo de transmissão da opinião pública

Primeiro, para aumentar a participação activa da população na consulta sobre as políticas, evitando que o lançamento ou não da consulta pública sobre determinados assuntos seja completamente decidido pelo Governo, pode ser criado um mecanismo para que os cidadãos proponham, por sua iniciativa, a realização da consulta, assegurando que o público tenha direito a requerer, por sua iniciativa, a participação na consulta sobre determinadas políticas.²⁶ Por exemplo, quando uma percentagem significativa de cidadãos requerer a realização de uma consulta sobre um assunto específico, o Governo deve aceitar a opinião pública no sentido de dar início ao processo de consulta; mas quando não for atingida a percentagem exigida, cabe aos serviços competentes decidir se vai lançar ou não a consulta pública. Segundo, o Governo da RAEM deve disponibilizar oportunamente informações relacionadas com as políticas a adoptar, permitindo ao público preparar-se bem para participar nas consultas públicas a realizar. Por

²⁶ Lou Shenghua, “O funcionamento e o aperfeiçoamento do mecanismo consultivo das políticas de Macau”. In Wu Zhiliang (Editor-chefe), *Relatório sobre a Economia e a Sociedade de Macau (2019-2020)*, Social Sciences Academic Press (China), Beijing, 2021, p. 98.

outro lado, há ainda necessidade de criar proactivamente novos caminhos para a participação pública na consulta sobre as políticas, aproveitando ao máximo as novas tecnologias para promover constantemente novas formas de participação pública, aumentando o interesse e a capacidade de participação do público, garantindo a sua quantidade e qualidade. O Governo da RAEM deve ainda criar uma plataforma *online* para interagir com o público em relação às políticas públicas, aproveitando os novos meios de comunicação social para recolher, através da utilização da Internet, as opiniões do público, promovendo um diálogo racional entre o Governo e a sociedade, evitando conflitos e chegando a consensos.

4. Reforçar a resposta da comunidade das políticas e das redes intergovernamentais às opiniões das redes dos assuntos e criar um mecanismo de resposta

O Governo dá importância ou não à opinião pública? Será considerada a opinião pública na tomada de decisões pelo Governo? Estas são questões da maior preocupação para os cidadãos que participam nas consultas sobre as políticas. Assim, torna-se necessário e muito importante criar um mecanismo de resposta para explicar as razões da aceitação ou não das opiniões recolhidas, permitindo ao público conhecer os trabalhos de acompanhamento seguintes à recolha das opiniões. Caso contrário, é possível que se suscitem preocupações em relação às consultas realizadas que possam passar a ser consideradas apenas uma formalidade, reduzindo a confiança do público neste aspecto. Neste sentido, a criação de um mecanismo de resposta não é apenas uma questão para aumentar a transparência das decisões do Governo, mas também uma questão relacionada com a construção e o desenvolvimento das políticas democráticas de um país ou região.²⁷

²⁷ Leng Tiexun, “Uma análise sobre as dificuldades de participação do público na consulta sobre políticas públicas de Macau e soluções”. In *Revista de Estudos de “Um País, Dois Sistemas”*, N.º 7, Janeiro de 2011, pp. 58-64.

VI. Conclusão

Após o estabelecimento da RAEM, o Governo tem vindo a rever, aperfeiçoar e desenvolver o regime de consulta sobre as políticas públicas, tendo procedido à regulamentação nas vertentes de âmbito, destinatários, textos e processo da consulta, por forma a assegurar a tomada de decisão de forma científica e democrática, abrindo caminho para que a população exprima as suas opiniões, levando sempre em consideração as opiniões públicas e promovendo a participação democrática dos cidadãos nos assuntos públicos. No entanto, existem ainda problemas por resolver, embora já com alguns resultados positivos alcançados, sendo problemas principais a coordenação insuficiente, o desequilíbrio entre os diferentes níveis e tipos de consulta e a consulta passiva.

Foi criado um quadro de análise no presente trabalho, tendo por base a teoria das redes das políticas, para analisar as diferentes categorias das redes de consulta sobre as políticas públicas de Macau e as suas características estruturais, assim como apresentar sugestões de aperfeiçoamento que poderão servir de referências teóricas para as consultas sobre as políticas a realizar pelo Governo da RAEM. No futuro, o Governo da RAEM deve conhecer, de forma abrangente e exacta, as questões sociais, os desejos e preocupações da população, promover interacções e comunicações positivas entre o Governo e a população, aumentar a qualidade das decisões e aprofundar o entendimento mútuo entre o Governo e a população, a fim de definir políticas práticas e assegurar a sua implementação efectiva, com o objectivo final de assegurar a tomada de decisão de forma científica e democrática e promover o desenvolvimento conjunto da sociedade e dos cidadãos.