

Sugestões em prol da Promoção da Capacidade Governativa Pública — Síntese da Quarta Edição da Conferência Internacional “Administração Pública para o Século XXI: Oportunidades e Desafios”

*Lam Soi Kuong**

A quarta edição da Conferência Internacional “Administração Pública para o Século XXI: Oportunidades e Desafios” foi realizada no Centro Cultural da Universidade de Macau no dia 22 de Outubro de 2010. A cerimónia de inauguração foi presidida pela Secretária para a Administração e Justiça, Dr.^a Florinda Chan, Director dos Serviços de Administração e Função Pública, Dr. José Chu, Presidente Substituto do Conselho de Administração da Fundação Macau, Sr. Lam Kam Seng aliás Peter Lam, Coordenador do Centro de Gestão Administrativa da Universidade Dr. Sun Yat-Sen, Professor Catedrático Ma Jun e Reitor da Universidade de Macau, Professor Catedrático Zhao Wei. A Conferência bienal que teve lugar no corrente ano é a sua quarta edição; nela apresentaram teses mais de cem estudiosos do País, do estrangeiro e de Macau, nomeadamente os provenientes do Continente Chinês, Hong Kong, Taiwan, Estados Unidos da América, Canadá, Brasil, México, Reino Unido, França, Holanda, Estónia, Coreia do Sul, Singapura, Tailândia e Índia, bem como mais de dez estudiosos e trabalhadores dos Serviços Públicos que submeteram as suas teses. Foi abordada uma pluralidade de temas relativos à democracia, administração e governação, reforma de serviços públicos e da administração, auditoria na administração e finanças públicas, sector público e governo responsável.

Na cerimónia inaugural, a Secretária para a Administração e Justiça, Dr.^a Florinda Chan proferiu um discurso que afirma que o Governo da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) se dedica a otimizar o sistema de gestão administrativa e aperfeiçoar os institutos da função pública, empenhando-se em desenvolver um conjunto de medidas integradas com vista a melhor promover a administração civil e qualidade de vida. Afirmou também que, neste século XXI considerado como uma

* Doutorado em Universidade de Sun Yat-Sen.

era da “globalização” e “informatização”, a RAEM tem que tomar como referências as modalidades de gestão avançadas praticadas noutros territórios, além de aproveitar as suas próprias vantagens. Face às mudanças sociais verificadas em Macau e aos desafios de toda a natureza, o Governo da RAEM escolheu “edificar um governo transparente” como rumo da reforma, otimizando o funcionamento interno da administração através de um conjunto de medidas pragmáticas e eficazes com perspectiva e coragem, com vista a aperfeiçoar o sistema de gestão administrativa e as instituições da função pública, dedicando-se a promover as acções de administração civil e a qualidade de vida da população com um conjunto de meios integrados, incentivando a comunidade a envidar os seus esforços no mesmo sentido, com o objectivo de melhor agarrar as oportunidades de desenvolvimento e de ultrapassar os desafios.

Na mesma ocasião, o Coordenador do Centro de Gestão Administrativa da Universidade Dr. Sun Yat-Sen, Professor Catedrático Ma Jun, afirmou que, na época “pós-crise financeira”, o modo como reformular o papel do governo e promover a qualidade de governação da administração, reforçar a sua prestação perante o cidadão são temas fundamentais e desafios graves que todos os estudiosos da área de gestão pública devem reflectir. O coordenador estava ciente que a gestão pública conseguirá um grande salto em frente no século XXI, esperando que a Conferência Académica tenha podido servir de plataforma para troca de impressões e experiências entre os estudiosos provenientes de países diferentes. O Reitor da Universidade de Macau, professor catedrático Zhao Wei, referiu no seu discurso que, como a globalização é uma tendência internacional, a Conferência que agrupa a inteligência de mais de uma centena de estudiosos provenientes de diversos países contribuirá para promover a qualidade das medidas públicas e para acelerar a reforma. Segundo o mesmo, esta Conferência que se realiza de dois em dois anos pode disponibilizar aos especialistas e estudiosos uma plataforma para a troca de experiências, nomeadamente na área de assuntos públicos a que a comunidade está atenta, estando convencido que os participantes possam fazer um intercâmbio mais profundo ao longo das suas sessões.

Em seguida, os convidados provenientes das associações da administração pública de cinco países/territórios — professor catedrático Zhao Zhiren da Associação de Gestão Administrativa da RPC, Director da Faculdade das Ciências Sociais e Humanísticas, professor catedrático Hao Yufan, professor catedrático Chan Hon Suen da *Hong Kong City Univer-*

sity, o professor catedrático Jan Chung-yuang, da Universidade Nacional de Ciência Política e professor catedrático Erik Bergrud, da *Park University* — proferiram sucessivamente discursos de abertura integrados por opiniões perspicazes, sob temas anti-corrupção e instituição de regimes, gestão pública de Hong Kong e Macau no contexto de “um país, dois sistemas”, esboço de grupo de altos funcionários dos serviços civis da OCDE e reforma do regime de gestão específica de chefias superiores de Taiwan e gestão pública sem fronteiras, respectivamente. A conferência atraiu a presença de centenas de trabalhadores da função pública da RPC, Macau e Hong Kong e docentes e docentes da Universidade de Macau que trocaram com os estudiosos participantes impressões relativas aos seus discursos.

I. Do desenvolvimento da administração pública e da sociedade de Macau

Com vista a facultar ao maior número de estudiosos informações sobre Macau, foi organizado, pela primeira vez, o “fórum de Macau” no âmbito da Conferência, sob o tema do desenvolvimento da administração pública e do desenvolvimento social de Macau, para a abordagem de assuntos sobre o desenvolvimento e reforma da gestão pública da RAEM. Os organizadores da Conferência esperam dar uma perspectiva quanto ao rumo futuro do sector da gestão pública a nível internacional, através da partilha de experiências recolhidas em diferentes territórios.

Durante os onze anos contados a partir da transição da soberania de Macau, a reforma da administração pública no âmbito do Governo da RAEM decorre em três fases, a saber: reforma por sua iniciativa própria, reforma passiva adaptativo e reforma motivada por crises. Relativamente à Administração Portuguesa, o sistema da administração pública tem-se desenvolvido de uma maneira mais global, conseguindo um progresso notório. No entanto, quando se confronta com a esperança da comunidade de Macau e com as experiências recolhidas nos territórios desenvolvidos, na administração pública da RAEM ainda existem muitos problemas que urgem solução. O rumo fundamental para o futuro desenvolvimento da administração pública da RAEM é a implementação da alteração da ideia de governação do governo de desenvolvimento para governo de serviço, constituição de um sistema institucional para o governo limitado, eficaz, responsável e transparente. Sobre isto, os estudiosos provenientes de diferentes territórios apresentaram as suas opiniões e as suas perspectivas.

A professora catedrática Chen Ruilian, do Centro de Gestão Administrativa da Universidade Dr. Sun Yat-Sen em Guangzhou fez, antes de tudo, uma retrospectiva e perspetivação relativas à reforma da administração pública da RAEM, formulando respostas respeitantes aos resultados conseguidos e problemas existentes na reforma de administração pública de Macau, bem como o rumo fundamental para a reforma da administração pública no futuro.

Em seguida, o Coordenador do Centro de Investigação de Hong Kong, Macau e Delta do Rio das Pérolas da Universidade Dr. Sun Yat-Sen e professor catedrático de economia, Chen Guanghan afirmou que as acções de cooperação económica entre os quatro territórios dos dois lados do Estreito de Taiwan são cada vez mais frequentes a partir do início da reforma de abertura do Continente Chinês. Com os sucessivos retornos de Hong Kong e Macau à Pátria e a adesão da RPC à Organização Mundial do Comércio (OMC), bem como a assinatura do Acordo de Estreitamento das Relações Económicas e Comerciais entre o Interior da China e Macau (Acordo CEPA) e seus aditamentos, a integração económica dos quatro territórios dos dois lados do Estreito de Taiwan atraem cada vez mais os olhares. A celebração do Acordo CEPA em 29 de Junho de 2010 cria mais uma oportunidade para a integração dos referidos quatro territórios. Segundo teorias da economia, a integração económica engloba duas modalidades: a integração funcional e a institucional. Na realidade, quer no processo da integração económica europeia, quer nos da formação da Zona de Comércio livre da América do Norte ou da Associação das Nações do Sudeste Asiático, os governos desempenham sempre um papel importante. O Coordenador procedeu a uma sistematização das realidades sobre a integração económica dos quatro territórios e a uma análise relativa às acções e papéis dos governos nos mesmos processos, referindo que o desenvolvimento económico e a abertura do mercado do Continente Chinês, bem como as vantagens relativas entre o mesmo território e Hong Kong, Macau e Taiwan são dois factores fundamentais que determinam a evolução das relações comerciais entre os quatro territórios. Factores que não só constituem a base para a integração regional económica, mas também servem de locomotiva que empurra este processo. A integração económica entre os mesmos territórios impulsiona vigorosamente o ajustamento das estruturas sectoriais de Hong Kong, Macau e Taiwan e será relevante para a futura optimização da estrutura sectorial do Continente Chinês, estando em conformidade com as necessidades

decorrentes dos interesses dos quatro territórios. Assim, embora ainda existam alguns obstáculos na integração económica dos mesmos territórios, este processo é insusceptível de ser impedido, devendo os respectivos governos intervir dinamicamente no sentido de impulsionar esta integração regional económica, incrementando o bem estar dos residentes dos quatro territórios.

II. Da democracia, administração e governação

A governação pública regional, política pública regional e construção de institutos democráticos são temas cada vez mais relevantes na gestão pública. Nas oportunidades e desafios que a gestão pública no século XXI está a enfrentar, a importância da democracia, administração e governação é cada vez mais saliente. Relativamente a isto, os participantes na Conferência fizeram investigações profundas.

Em primeiro lugar, encontram-se os estudos sobre o sistema de prestação de serviços públicos da RPC. O professor catedrático Yu Jianxing, da Universidade Zhejiang, frisou que, na época da economia planeada, foi criado um sistema igualitário absoluto de prestação de serviços públicos em que o País intervém em todas as áreas. Realizou-se a acessibilidade generalizada aos serviços públicos no contexto da carência de recursos, mas existiam problemas tais como a falta em termos globais no abastecimento de serviços públicos, baixa eficiência e desigualdade na disponibilização de serviços públicos entre as zonas urbanas e rurais e entre as diferentes unidades orgânicas. Nas décadas de 80 e 90 do transacto século XX, o Governo da RPC procedeu a uma reforma do sistema do fornecimento de serviços públicos caracterizada pelo dualismo, socialização, mercado e localização, tendo conseguido a transição do fornecimento único para o pluralista, bem como da oferta gratuita a cargo do Governo para o gozo pago por parte do cidadão, tendo elevado significativamente a eficiência de prestação e a qualidade de serviços. No entanto, nesta época, as funções de prestação de serviços públicos dos governos locais foram sucessivamente enfraquecidas, o *input* nos serviços públicos era extremamente insuficiente e a generalização, igualdade e acessibilidade a serviços públicos foram-se degradando. Desde 2002, o Governo da RPC começou a criar um sistema de projectos de serviços públicos que está agora mais ou menos perfeito, mediante a instituição de um sistema de políticas sociais, reforma do sistema das finanças públicas e inovação do mecanis-

mo da prestação de serviços públicos, aumentando estavelmente o *input* nos serviços públicos, estando o mecanismo da prestação pluralista em vias de amadurecer e crescer. Assim, foi concretizado preliminarmente o alvo da generalização e acessibilidade dos serviços públicos, corrigindo a falta grave do abastecimento nas zonas rurais verificada nas décadas de 80 e 90 do século XX, registrando-se um avanço notório na eficiência, justiça e igualdade na prestação. No entanto, o *input* na prestação de serviços públicos continua a ser relativamente reduzido no orçamento das despesas financeiras globais, existindo uma discrepância bastante grande entre o abastecimento e as necessidades reais das massas populares, enquanto as diferenças na prestação de serviços públicos são ainda bastante salientes, quer entre as zonas urbanas e as rurais, quer entre as diversas comunidades, quer entre distintas regiões. Assim, é necessário um salto em frente no sentido de quebrar as limitações existentes na instituição do sistema de políticas sociais e na inovação do sistema e mecanismo, ou seja, conceber de novo os sistemas de avaliação de desempenho dos governos locais e da avaliação dos funcionários públicos, acelerando as acções do esboço do sistema de políticas sociais na área da integração das zonas urbanas e rurais, reestruturando o sistema financeiro e a divisão do trabalho inter-governamental, reajustando a estrutura das despesas das finanças públicas na sua globalidade, promovendo dinamicamente a inovação do modo de prestação múltipla dos serviços públicos.

Em segundo lugar, relativamente à tradição democrática chinesa e seus sentidos contemporâneos, o professor catedrático Chu Jianguo, da Universidade Wuhan, opinou que existiu nos tempos antigos na China uma tradição democrática que pode ser identificada por “democracia de benevolência” integrada de ideias como “o País pertencente ao povo”, “nomeação de cargos públicos segundo critérios de mérito e competência”, “relevância da fé e amizade”, “carinhos com os grupos carentes”. Este tipo de democracia salienta o estatuto co-titular do poder público do povo, que deve escolher figuras distintas que exerçam o poder em função dos interesses públicos, que preservem a coesão na comunidade através das interações interpessoais de boa fé. Esta democracia ainda faz sentido positivo na China contemporânea e é possível integrar-se eficazmente com a ideia da democracia popular.

Em seguida e a propósito da governação social, o professor catedrático Kong Fanbin, da Universidade Nanjing, usou da palavra afirmando que, nos termos da teoria da flexibilidade da modernidade, não é difícil

verificar que no campo da governação sujeito à estruturação “núcleo — periferia” existe perplexidade na reprodução da publicidade aos níveis de normas e funções. Assim, torna-se necessária uma revolução na governação social para formar um campo de governação policêntrica. Esta mudança policêntrica do campo de governação social não só trata da dissolução do totalitarismo na política, mas é também um meio para a auto-interpretação e auto-reconhecimento da reestruturação da administração pública. No entanto, a interpretação sobre a legitimidade do campo da governação policêntrica, em virtude das limitações na explanação das teorias liberais sobre a formação do Estado, tem que ser revista recorrendo às teorias republicanas. A base da filosofia pública da transformação estrutural e do reconhecimento de papéis no campo da governação policêntrica reside no espírito da governação conjunta pluralista segundo o republicanismo, enquanto o espaço de restauração contemporânea do republicanismo tradicional está condicionado pela boa governação social, mas não pela estrutura do sistema de governo no quadro do estado nacional.

Em último lugar, quanto à evolução das teorias contemporâneas da administração democrática no Ocidente e à possibilidade de servirem de referências, o professor catedrático Yan Changwu, da Universidade Jinan, alegou que, na história da evolução da administração pública do Ocidente durante mais de cem anos, a tensão e os conflitos entre a burocracia racional e a democracia têm sido um tema relevante e preocupante. A burocracia tem sido considerada um “cordeiro em pele de lobo”, ou seja, ela é inimiga e não amiga da governação democrática. Neste sentido, o modo como pode harmonizar as tensas relações tem sido um problema fundamental da administração pública. O artigo tem como tema o estudo das contradições lógicas entre a democracia ao nível político e a burocracia racional, procedendo a uma abordagem na perspectiva histórica como seu eixo vertical e na perspectiva de “escolas” como coordenadas no seu eixo transversal, elaborando uma “carta geográfica” tridimensional das teorias da administração democrática que serve de referência para tecer a teoria chinesa da mesma área.

III. Do sector público e da reforma administrativa

O íntimo relacionamento entre a globalização, mudanças sociais e governação pública verificado nos dias de hoje chama a atenção generalizada dos estudiosos e praticantes. Quanto a este aspecto, os estudiosos

provenientes de vários países apresentaram dinamicamente as suas opiniões sobre o sector público e a reforma administrativa.

Relativamente à viabilidade da Nova Gestão Pública nos países subdesenvolvidos, o professor catedrático Zhu Yufeng e o mestrando Jiao Qiyuan, ambos da Universidade Nankai, referiram que o paradigma da Nova Gestão Pública tem gerado, desde a década 80 do século XX, uma corrente de reforma do governo sob a orientação do mercado no sector público dos países ocidentais, corrente que dá realce ao recurso dos meios de gestão e mecanismo concorrencial do sector privado. O autor descobriu evidências que indicam o lançamento da reforma segundo as linhas da Nova Gestão Pública no âmbito dos governos de países subdesenvolvidos cujo mecanismo de funcionamento de governo é bem diferente do dos países desenvolvidos. Porquê ocorre essa reforma em governos de países subdesenvolvidos? O dinamismo fundamental dessa reforma, segundo as linhas da Nova Gestão Pública, reside em tensões extrínsecas que podem existir em algumas zonas de certos países subdesenvolvidos. Na RPC, os governos locais/regionais concorrem entre si nas matérias de investimento exterior, incremento do Produto Interno Bruto (PIB) e receitas fiscais, bem como nas de subsequentes oportunidades de promoção dos respectivos titulares de cargos públicos. A introdução das ideias da Nova Gestão Pública pode elevar a eficácia da prestação dos serviços dos serviços públicos na Zona Heping da Cidade Tianjin da RPC é um dos ensaios da Nova Gestão Pública nos países subdesenvolvidos provocados por concorrências locais. A partir de 2008, o Centro de Serviços de Autorização Administrativa dessa Zona introduziu uma figura da Nova Gestão Pública no âmbito da concessão de autorização administrativa — a empreitada, que consiste em processar os pedidos das mesmas autorizações através de um organismo intermediário. Em resultado, a eficiência e eficácia de serviços públicos foram elevadas. Além disso, o Centro definiu um conjunto de regras para atenuar as resistências à reforma, regulamentando o funcionamento daquele organismo intermédio.

Em seguida, o professor catedrático Huang Guihai, do Centro Pedagógico e Científico na Área do Jogo do Instituto Politécnico de Macau fez uma análise sobre o Parecer da auditoria sobre a Conta Geral da RAEM reportado a 2007 e suas repercussões, indicando que o Comissariado da Auditoria emitiu pela primeira vez um parecer com reservas sobre a mesma Conta Geral, em virtude das divergências na interpretação sobre o Regulamento Administrativo n.º 6/2006, na parte das normas reguladoras da contabilidade pública. O artigo procede a uma análise, conjugando

as normas de auditoria no governo da Organização Internacional de Instituições Supremas de Auditoria (INTOSAI) e do «Regime de administração financeira pública», apresentando os fundamentos para suportar ou negar este Parecer de auditoria. A Direcção dos Serviços das Finanças desviou a política da contabilidade pública tendo em vista reflectir, de uma forma mais real, as receitas e as despesas do Governo da RAEM em 2007 e a situação financeira referente ao fim desse ano; no entanto, o relatório de auditoria, que salienta as características da auditoria do governo que consistem no primado do direito, contribui para a reforma e aperfeiçoamento do «Regime de administração financeira pública».

IV. Da auditoria do governo e das finanças públicas

A criação de um governo responsável perante o povo é um tema fulcral na governação de um país moderno. Porém, o maior desafio é: qual o mecanismo de responsabilização que deve ser aplicada para atingir este alvo? Quase todas as teorias de responsabilização são formuladas com base nas experiências obtidas nos países ocidentais, estando subjacente a elas uma hipótese: a efectivação da responsabilização política pressupõe eleições democráticas, sem as quais, toda a abordagem sobre responsabilização política é insignificativa. Neste contexto, os estudiosos participantes apresentaram os seus pontos de vista.

Antes de mais, a propósito das eleições, orçamento e responsabilização, o professor catedrático Ma Jun, da Universidade Dr. Sun Yat-Sen, opinou que os investigadores da responsabilização política tendem a investigar a prática da responsabilização fora do mundo ocidental com meios analíticos dedutivos. Os mesmos aplicam, regra geral e simplesmente, teorias de responsabilização formuladas a partir das experiências obtidas essencialmente no mundo ocidental - na maioria dos casos, as experiências anglo-americanas — ao “mundo pagão”. É frequente que os mesmos tenham uma pressuposição de que nos territórios fora do mundo ocidental não é possível subsistir um sistema de responsabilização, muito embora não tenham investigado com dedicação as práticas nestes territórios. A razão por que eles têm confiança nas conclusões que tiram é que essas práticas não estão conformes com as modalidades de responsabilização política nos países ocidentais que entendem. Facto que tapou os olhos desses investigadores, tornando as suas sensações teóricas menos ágeis, fazendo com que eles vejam as práticas de responsabilização com

grande significado teórico que não correspondem às hipóteses teóricas, nem as notam. Neste sentido, ao investigarem as práticas de responsabilização nos territórios fora do mundo ocidental, é de abandonar os meios dedutivos, adoptando meios indutivos. Nas matérias de responsabilização política, a responsabilização financeira é mais substancial. Embora o sistema eleitoral da RPC careça de aperfeiçoamento, surgem três mecanismos de responsabilização desde a reforma orçamental de 1999: a responsabilização burocrática no seio do Governo, a responsabilização horizontal que tem por núcleo a fiscalização orçamental exercida pelas Assembleias Populares e a fiscalização de auditoria, bem como a responsabilização perante a sociedade caracterizada pela intervenção do cidadão nos assuntos orçamentais. Este estudo procede à análise do empreendimento da responsabilização política essencialmente ao nível das instituições. Diferente disto, Cai Lili procedeu à investigação sobre o fornecimento de bens públicos nas zonas rurais da RPC, abordando o caminho para a efectivação de responsabilização na RPC segundo a perspectiva do capital social. Verificou-se que não é possível explicar o desequilíbrio no fornecimento de bens públicos nas zonas rurais da RPC com o sistema eleitoral, o nível de rendimento e o regime de responsabilização perante os seus superiores hierárquicos, mas o fenómeno de “grupos de interesses encaixados e embrulhados” nas unidades administrativas em aldeias pode dar-lhe uma explicação bem razoável, corporações estas que impõem uma responsabilidade a nível moral aos titulares dos cargos das aldeias, fazendo com que os mesmos actuem responsabilmente. Assim, a RPC, pelo menos as suas unidades orgânicas elementares, estão a percorrer um caminho de responsabilização distinto do ocidental. No entanto, qual é o caminho de responsabilização próprio da RPC? Como o pode interpretar? Qual é a sua natureza? Por outro lado, haverá diferenças nos caminhos de responsabilização nas experiências obtidas no seio do Ocidente? A estas questões, o professor catedrático Ma Jun deu as suas respostas.

Em segundo lugar, foram abordados os assuntos sobre o sistema financeiro e fiscal responsáveis por governos locais, sistema de partilha de impostos e desequilíbrio financeiro inter-regional. O professor catedrático Zhang Guang e o mestrando Chen Jie, ambos da Universidade de Amói, referiram que, na época de reforma e abertura, se registou uma dupla Curva de Kuznets (curva em forma de U invertido) na distribuição provincial nas finanças, que corresponde aos momentos da vigência do sistema financeiro e fiscal responsáveis por governos locais e da vigência do

sistema de partilha de impostos. A concepção e os arranjos institucionais das relações financeiras inter-governamentais são os factores de maior relevância que determinam o surgimento desta curva em forma de duplo U invertido. Na fase em que estava em vigor o sistema financeiro e fiscal responsáveis por governos locais, a desigualdade na distribuição nas finanças foi atenuada, graça às políticas financeira e fiscal favoráveis às regiões menos desenvolvidas. Na fase em que estava em vigor o sistema de partilha de impostos, a aplicação do sistema de restituição de receitas fiscais determinou que o Coeficiente Gini na distribuição provincial das despesas financeiras *per capita* voltasse a subir. Porém, este sistema contribuiu muito para incentivar os governos locais a envidar esforços no desenvolvimento económico com vista a aumentar as suas receitas financeiras, fazendo com que o Governo Central tenha beneficiado do aumento de receitas e que, conseqüentemente, o peso da restituição das receitas fiscais no valor do pagamento por transferência tenha descido sucessivamente, tendo resultado finalmente a que a distribuição provincial das finanças tenha chegado, em 2003, ao topo da Curva de Kuznets.

Por último, respeitante aos estudos sobre a gestão financeira no âmbito do novo regime da segurança social na parte de pensão de velhice nas zonas rurais, o professor catedrático Fan Yongmao, da Faculdade de Ciência Política e Gestão de Assuntos Públicos, apresentou as suas opiniões. Segundo o professor, deu-se início à reforma experimental do referido regime ao nível nacional a partir de Agosto de 2009. É uma política pública de redistribuição de rendimentos muito abrangente em termos do espaço temporal e geográfico. Assim a sua fase experimental era muito relevante. Decorrido um ano de execução experimental, verificaram-se, em certas zonas, alguns problemas na execução da mesma política. O estudo do académico tem como incidência principal o impacto desta reforma em relação à gestão financeira e tomada de decisões nos governos locais da RPC, pretendendo descobrir, nomeadamente, problemas de gestão que surgem com a entrada em vigor do mesmo regime. Através das observações efectuadas sobre quatro governos distritais, foram tiradas conclusões sobre alguns problemas críticos e conhecida a sua razão de ser, tendo apresentado sugestões para a sua solução.

V. Do sector público e da responsabilidade do governo

A aplicação do regime de responsabilização política em Macau está a enfrentar dificuldades de três ordens principais aos níveis teórico e prá-

tico. Os estudiosos participantes apresentaram resumidamente a essência dos problemas, as suas causas e os seus impactos, bem como sugestões para a sua resolução.

Em primeiro lugar, o mestre em Direito pela Universidade de Macau, Cheang Kam Yiu, fez um discurso intitulado “Dificuldades no sistema de responsabilização administrativa em Macau e sugestões para a sua solução”. Segundo o mesmo, o problema consiste em falta de clareza na definição de atribuições dos serviços e entidades públicas da mesma categoria, sendo uma solução a revisão das leis orgânicas de todos os serviços e entidades públicas no sentido de averiguar quais os serviços e entidades públicas que detêm competências sobrepostas, procedendo em seguida a redistribuição dessas competências aos serviços ou entidades mais apropriadas. Relativamente à falta de clareza na definição de competências entre as unidades orgânicas e suas subunidades, o mesmo opinou que, como os titulares dos cargos de secretários são politicamente designados, estes, pela natureza da sua figura, são predestinados a concentrar-se no tratamento das opções políticas e técnicas inerentes à sua área de governação, devendo deixar aos seus subordinados, a quem cabe a execução de políticas pela natureza da sua figura, o tratamento dos assuntos administrativos concretos e a solução dos problemas concretos da mesma área de governação. No caso de a opinião pública divergir da vontade do Chefe do Executivo, perante quem será responsável, perante a população ou este último? A propósito disto, o estudioso achava que a chave para a sua solução é o reforço da figura da responsabilização heterogénea no sistema de responsabilização administrativa, fortalecendo o papel da Assembleia Legislativa nesta matéria. Para o efeito, é necessário elaborar normas jurídicas para o acompanhar, normas que sirvam de instruções jurídicas claras e pormenorizadas para a efectivação de responsabilidades perante a Assembleia Legislativa, dotando nomeadamente essas acções de força jurídica aos níveis interno e externo.

Em segundo lugar, foram abordadas matérias sobre a legitimidade das políticas. O professor catedrático Lu Yuanli, da Universidade Shenzhen, procurou encontrar um ponto de equilíbrio entre a justeza, assentimento e racionalidade através do exemplo da aprovação da exploração do jogo em Singapura, referindo que a legitimidade é a chave para a execução contínua e eficaz de uma medida. A legitimidade não tem nada a ver com as normas jurídicas, mas é o critério valorativo reconhecido pela população em geral. A fundamentação para a tomada de decisões do Go-

verno de Singapura consiste em “chegar a um equilíbrio entre os interesses económicos, a repercussão na comunidade e as influências imateriais sobre o juízo de valor, formulando então um juízo sobre a aprovação ou não da exploração do jogo, depois de ter feito uma análise global”. Na verdade, o que está em causa é encontrar um ponto de equilíbrio entre a justiça, assentimento e racionalidade. Por outras palavras, é necessária uma capacidade de domínio das regras naturais, da vontade da população e das realidades, com vista a alcançar uma “harmonia entre o céu, a terra e o homem”.

Por último e relativamente à investigação sobre os impactos dos factores ambientais dentro e fora da organização para funcionários públicos, o doutor Tian Hua, da Universidade de Macau, fez um estudo comparativo de Tianjin e Macau. O seu artigo de investigação tem como objectos funcionários públicos de Macau e Tianjin, procedendo-se ao estudo comparativo dos ambientes interno e externo que condicionam a decisão nos serviços públicos, com vista a conhecer as influências dos factores — limitações financeiras, regulamentação do serviço, supervisão de superiores hierárquicos, divergências de opiniões entre colegas, problemas relativos a recursos humanos, exigências de outros serviços relacionados e opinião pública — sobre os comportamentos na tomada de decisão por funcionários públicos de ambos os territórios. Na investigação foi descoberto que existem diferenças notórias nos ambientes para a decisão e comportamentos de tomada de decisão. Embora as discrepâncias dos comportamentos possam resultar das diferenças dos factores ambientais, a cultura de gestão, factores administrativos e juízo de valor também podem ser factores relevantes que determinam essas discrepâncias.

VI. Das reacções do Governo e das políticas públicas

A primeira faceta de abordagem está relacionada com a análise de redes de políticas. O professor catedrático Zhu Chunkui e o mestrando Jin Xing, ambos do Instituto das Relações Internacionais e Assuntos Públicos da Universidade Fudan, referiram que a rede de políticas é um meio analítico que descreve e explica o processo de feitura de políticas contínuas, dinâmicas e que envolvem redes complexas e relações interactivas. Tendo ultrapassado os rumos de investigação do Poder segundo as aproximações centradas no Estado e na sociedade, procederam à análise do Movimento de Reintegração de Wuyuan na Província de Anhui segundo as ideias de

redes de políticas, partindo da perspectiva dos seus intervenientes nessa política. Análise que contribui para interpretar as redes e as relações interactivas complexas subjacentes a esse movimento social que durou cerca de 13 anos.

O segundo tema centra-se na análise sobre políticas públicas. O doutor Liu Baocheng, da Faculdade de Comércio Internacional da Universidade de Línguas Estrangeiras de Tianjin e o professor associado Liu Chengkun da Faculdade de Administração e Gestão da Universidade de Ciência e Tecnologia de Macau, apresentaram uma tese intitulada “Análise da política pública contra a crise financeira dos governos locais, no enquadramento das acções de jogo entre os governos locais e o Governo Central”. Sugerem que se adoptem meios da Nova Economia Institucional que ampliam as hipóteses consagradas na Economia Neoclássica, teoria dos jogos e economia informática como quadro de investigação de políticas públicas contra a crise económica adoptadas por governos locais. Como resultado, as mesmas políticas são substancialmente um processo de jogos que tem em consideração os ganhos e as perdas entre os sujeitos de decisão. Considerando que o grau da realização dos objectivos das políticas do Governo Central está essencialmente dependente das opções estratégicas dos intervenientes nos jogos e que a adopção ou não destas estratégias é feita essencialmente em função do regime regulamentar dos jogos, o afastamento das consequências dos jogos não-cooperativos entre os governos locais e o Governo Central está condicionado pelo aperfeiçoamento contínuo dos respectivos regimes que servem as regras dos jogos.

Em último lugar, a professora catedrática Wei Shuiying, da Faculdade de Direito da Universidade Wanli de Zhejiang, apresentou as suas opiniões sobre a política pública da RPC na área de géneros alimentícios transgénicos no contexto da globalização. Segundo ela, o processo da globalização provoca a inovação técnica a nível mundial, estando a vida de todos influenciada pelo progresso das mesmas técnicas. Com base na descrição do conteúdo fundamental dessa política da RPC, foram analisados a formação e o processo de feitura da mesma e abordados alguns problemas decorrentes daquele processo. Ela achava que a adopção de uma política pública é o resultado de jogos entre uma pluralidade de sujeitos de política e que no processo de feitura de políticas, devem optar por uma orientação dinâmica e flexível, incentivando a intervenção da população.

VII. Dos desafios da sociedade e do controlo do governo

No processo de construção de uma sociedade harmoniosa, existem ainda não poucas contradições e problemas que põem em causa a harmonia social. Em face disto, os governos de todos os níveis estão incentivados a exercer controlo administrativo e gestão de desempenho, com vista a responder aos desafios sociais que aparecem sucessivamente. À volta dos desafios sociais e controlo administrativo, aparecem muitos temas que merecem abordagem.

Antes de mais e relativamente à desigualdade social e reacções dos governos, Zhou Guanghui e Yin Dongshui, ambos provenientes da Universidade Jilin, procederam à análise das opções políticas do Governo da RPC em face das desigualdades sociais no período compreendido entre 2002 e 2010, alegando que a opção política do Governo da RPC para enfrentar as desigualdades sociais e a injustiça social eram a inovação ideológica, ajustamento das preferências do Governo e alteração do modo de governação.

A seguir, o professor catedrático Ding Huang e o doutor Zheng Xuefeng, da Faculdade da Ciência Política e Gestão Pública da Universidade Wuhan, apresentaram um estudo que analisa o modelo de governação em rede da segurança industrial da Pátria no contexto da sociedade em risco, considerando que, na actualidade, a sociedade da RPC está a enfrentar os desafios de uma “sociedade em duplo risco” decorrentes da modernidade e transição social. O risco de segurança da produção passou a ser um risco de maior relevância e destaque na Pátria no momento actual. O modelo da monitorização monista da segurança da produção que destaca o papel do governo caiu em situação embaraçosa de “governação falhada”. Com vista a afastar este embaraço, tem que inovar o modelo da monitorização de segurança em produção, no sentido de implantar um novo modelo de governação em rede, com o envolvimento, interacção e cooperação de uma pluralidade de sujeitos — titulares dos interesses na segurança da produção e agentes que partilham os respectivos riscos.

VIII. Dos governos locais e da gestão de cidades

O século XXI será uma época em que prevalece e predomina a governação pelo cidadão. No contexto actual da governação pública da RPC, como podem localizar-se figuras importadas como a sociedade civil

e a governação pública, no sentido de acelerar o desenvolvimento socio-económico do País e aperfeiçoar os institutos democráticos e promover a justiça? Como se alocam os poderes e recursos da governação pública? Como se definem as competências e as obrigações dos sujeitos da governação e como se regulam as relações e exercício da governação destes sujeitos? Os académicos intervenientes na Conferência responderam a estas perguntas mediante abordagens.

Em primeiro lugar, focaram aspectos da sociedade civil e da governação pública. O professor catedrático An Yingmin, da Faculdade de Gestão Pública da Universidade de Ainão, referiu que a sociedade civil e a governação pública são gémeas, estando a formação e desenvolvimento da sociedade civil sempre intimamente ligados entre si, enquanto o aperfeiçoamento permanente da sociedade civil tem justamente em vista uma melhor execução da governação pública da sociedade. Nesta linha de entendimento, é necessário proceder a uma estruturação eficaz simultânea da sociedade civil e da governação pública, processo em que o aperfeiçoamento da sociedade civil e a efectivação das suas funções são extremamente importantes, uma vez que a sociedade civil não pode subsistir sem as organizações que a integram, nem sequer a governação pública da sociedade.

Em seguida, focaram os estudos sobre o ordenamento regional. O professor catedrático Ye Lin, do Centro de Gestão Administrativa da Universidade Dr. Sun Yat-Sen, apresentou as suas opiniões sobre o ordenamento regional das cidades da RPC na época pós- crise económica mundial. Referiu que, com a progressiva urbanização do País e com o desenvolvimento acelerado das cidades, surgem muitos problemas a nível de gestão municipal. Assim, a criação de um novo modelo de gestão municipal adequado às realidades da urbanização da RPC mostra-se cada vez mais relevante, especialmente após os choques da crise financeira mundial. Decorridos cerca de 25 anos contados do início da reforma e abertura da RPC, foi introduzido nos primeiros anos deste século um modelo avançado de ordenamento municipal do Ocidente. A tese fez em primeiro lugar um resumo sobre a evolução da gestão municipal na RPC após a reforma e abertura, procedendo a análises relativas aos impactos da crise financeira mundial sobre as cidades da RPC, abordando em seguida os problemas políticos importantes que essas cidades enfrentam na “era pós- crise”, a construção de um modelo para o ordenamento municipal modernizado, no intuito de contribuir para a prossecução do desenvolvi-

mento permanente das mesmas cidades no contexto de fortes concorrências mundiais e integração global, bem como de progressos socioeconómicos.

IX. Dos governos locais e governação das zonas rurais

Nos recentes anos, a RPC conseguiu um sucesso agradável no fomento da harmonização social e desenvolvimento económico. No entanto, encontram-se certos desafios quanto ao modelo de governação das comunidades rurais, no sentido de manter o desenvolvimento sustentável organizativo. Em vista disso, os académicos intervenientes na Conferência usaram da palavra apresentando sugestões de solução e orientações de desenvolvimento para fazer face às situações embaraçosas na governação rural.

Primeiro, no aspecto do funcionamento democrático das camadas elementares, os professores Ma Baobin e Ren Xiaochun, ambos da Universidade Jilin, frisaram que a autonomia das aldeias rurais é uma tentativa muito significativa no empreendimento da democracia na camadas elementares após a reforma e abertura da RPC, tendo criado sucessivamente em unidades administrativas básicas institutos inovadores nesta área com a inteligência dos seus residentes. A título exemplificativo, na Cidade Baicheng, foram criados mecanismos inovadores de governação das aldeias, servindo como ponto de ruptura a publicidade dos serviços administrativos de aldeias, tendo instituído um sistema regulamentar anti-corrupção e correção da cultura do Partido no enquadramento dos “Três Regimes” e criado um novo mecanismo de anticorrupção a nível das aldeias. Isto é muito significativo para o aperfeiçoamento do sistema de autogoverno dos residentes das aldeias, para garantir o funcionamento eficaz da democracia nas camadas elementares e para acelerar o empreendimento de novas aldeias socialistas.

A seguir, foram abordados aspectos sobre o exercício dos direitos. O professor Li Huai, da Universidade Normal Xibei proferiu um discurso sob o tema “Como os carenciados podem exercer legitimamente os seus legítimos: observações segundo a perspectiva do público sobre o caso da remodelação da Zona ‘Chengzhongcun’ de Guangzhou”.

Em último lugar, foi analisada a transformação funcional de governo. O senhor Ye Guiren, da Universidade de Tecnologia de Huanan,

apresentou a sua tese intitulada “Estudos sobre a transformação funcional dos governos das vilas economicamente desenvolvidas da Cidade de Guangzhou — na perspectiva do aperfeiçoamento do sistema do poder-responsabilidade”. Tese que começou pela ideia de “aperfeiçoamento do sistema de atribuição de governo” consagrada no Relatório do XVII Congresso do Partido, pretendendo, com o esclarecimento das fronteiras do poder e da responsabilidade entre os governos distritais e vilões, fazer corresponder o poder e a responsabilidade nas seguintes áreas:

1.^a aperfeiçoar o sistema do poder-responsabilidade dos governos da categoria de vila, conferindo poderes de administração económica a certos governos deste nível, no sentido de reforçar as suas competências nas áreas das finanças, terras, segurança social, administração municipal e cultura pública;

2.^a elevar a eficácia institucional, procedendo à integração orgânica das competências semelhantes, próximas e relacionadas, otimizando a alocação de atribuições e recursos, promovendo as suas capacidades coordenadoras e executivas, disponibilizando um suporte teórico para a reforma em curso do sistema administrativo da categoria de vilas.

X. Do reconhecimento do Estado e das acções contra a corrupção

A corrupção passou a ser um problema político-social que gravemente perturba todos os países. Um dos seus aspectos mais típicos e prejudiciais é a corrupção institucionalizada. Neste sentido, na investigação sobre a corrupção, um tema revestido da maior importância mas sempre omitido, é justamente, o dos mecanismos sociais informais favoráveis ao aparecimento e propagação da corrupção, que têm como modalidade típica a rede social. A maioria dos estudos efectuados sobre corrupção salienta a sua correlatividade com as mudanças da modernização. Na realidade, no decurso do crescimento do Estado, uma consciência nacional uniforme e o grau de identidade nacional do cidadão têm também um grande impacto na corrupção. Muitos estudiosos apresentaram sugestões e medidas para referência sobre o combate à corrupção na institucionalização da RPC.

Em primeiro lugar e relativamente à investigação sobre sociedades corruptas, o professor catedrático Bai Rui do Departamento de Gestão

Pública da Universidade de Jinan, procedeu à análise sobre a estrutura e cultura da rede social que determina o surgimento da corrupção, com a aplicação das teorias do capital social e da rede social, sendo a perspectiva de pesquisa virada para a rede social da corrupção determinada por mecanismos sociais informais e os respectivos elementos culturais e psicológicos, deixando de cuidar pura e simplesmente dos motivos pessoais ou controlo organizacional.

Em segundo lugar, encontraram-se investigações sobre a identidade nacional e as acções contra a corrupção. O professor catedrático Ren Yong, da Faculdade de Ciência Política da Universidade Jiaotong de Xinan, opinou que a Singapura de então, face às realidades da estrutura social e à diversidade no reconhecimento étnico, criou um sistema completamente novo de valores fundamentais no processo da implantação e formação do Estado moderno, através de mecanismos inovadores como a remodelação das tradições, a educação cívica e a orientação por elites, introduzindo em seguida uma ideia da cidadania moderna que integra o espírito político incorrupto. Com base nisto, foi constituído um sistema de governação nacional que contempla a incorruptibilidade e instituições contra a corrupção. A identidade nacional e a institucionalização contra a corrupção que têm formado uma relação interactiva e complementar fomentam o processo da constituição de um Estado modernizado de Singapura, o que tem significado positivo para a RPC que está na fase de transição e servir de referência.

Em terceiro lugar, foi abordada a prevenção do crime no exercício de funções. O professor Wang Wei, da Escola Partidária da Província Guangdong, referiu que as barreiras técnicas dos serviços administrativos prejudicam a eficiência na recolha das informações nos mesmos. Por outro lado, a fonte de recrutamento singular de inspectores na área da anti-corrupção com falta de diversidade e representatividade suficiente entope os acessos a informações fora do sistema dos serviços de fiscalização. Por último, a baixa eficiência de resposta às informações sobre anti-corrupção dos serviços públicos frustra o dinamismo dos supervisores sociais e do mercado.

Por fim, o doutor Li Xiaofei, da Faculdade de Ciência Política e Gestão Pública da Universidade Wuhan, proferiu um discurso intitulado “Reflexões sobre o sistema da responsabilização administrativa nas convulsões sociais — uma análise sob a perspectiva de custos transaccionais”,

salientando que a responsabilização administrativa nestes eventos é um processo típico de transacção. No entanto, este processo é injusto, uma vez que os custos transaccionais dos intervenientes desses eventos são suportados pelos governos sem contrapartida, não tendo direito a qualquer rendimento, colocando o sistema da responsabilização numa situação embaraçosa. A participação dos intervenientes no processo de responsabilização e a atribuição efectiva aos mesmos do direito à palavra é uma saída para afastar estas situações difíceis.

XI. Da afectação de recursos e da avaliação de desempenho

No decurso da construção de uma sociedade harmoniosa e governo transparente, ainda existem alguns problemas e contradições que põem em causa a harmonia social. Para a sua solução, os governos de todos os países esforçam-se nos âmbitos da afectação de recursos e gestão de desempenho, com vista a solucionar os problemas da distribuição de recursos. À volta da afectação de recursos e avaliação de desempenho, os estudiosos participantes na Conferência fizeram abordagens.

Uma destas abordagens está relacionada com a apreciação da prestação de serviços públicos por parte da população. Ni Xing e Li Jiayuan, estudiosos provenientes da Universidade Dr. Sun Yat-Sen afirmaram que nas práticas da gestão pública ao longo do tempo estão progressivamente construídas duas modalidades principais de avaliação do desempenho da administração - a modalidade de medição objectiva e quantitativa que importa a análise de custo-efectividade e a modalidade que importa a apreciação subjectiva do público, dando ênfase a indicadores flexíveis como grau de satisfação. Em acompanhamento da evolução do movimento da Nova Gestão Pública, a modalidade da apreciação da administração pelo público era prezada e recomendada. No entanto, a partir da década 70 do transacto século, estudiosos (em destaque B. Stipak, K. Brown, R. Parks e S. L. Percy) semearam uma discussão sobre a efectividade da apreciação subjectiva pelo público, procedendo ao exame sobre esta pressuposição com base nas concepções de Gestão Fina, exame que deu um resultado completamente diferente.

A segunda abordagem respeita ao desenvolvimento da avaliação do desempenho da administração. Zhuo yue e Meng Lei, ambos oriundos da Universidade de Amói, sublinharam que o novo progresso da gestão

do desempenho nos EUA e no Reino Unido no século XXI pode dar inspiração para o aperfeiçoamento do desempenho da administração do País, no sentido de promover a eficiência administrativa e a qualidade dos serviços públicos.

O terceiro aspecto diz respeito ao modelo-base de apreciação do desempenho dos governos locais. Bao Guoxian e Zhou Yunfei, estudiosos provenientes da Faculdade de Gestão da Universidade de Lanzhou, referiram que o Reino Unido foi o primeiro País que pôs em prática a apreciação do desempenho da administração e é também um dos países que registam um melhor desenvolvimento da apreciação do desempenho. Em Fevereiro de 2009, sete organismos do Reino Unido incluindo a Comissão Nacional de Auditoria e os Serviços da Estandarização Educativa publicaram o sistema da “Avaliação Completa por Áreas” que entrou em vigor em Abril de 2009, criado com base nas conclusões feitas sobre os modos de avaliação de desempenho existentes, em especial o sistema da “Avaliação Completa do Desempenho” em vigor em 2001. Este sistema da “Avaliação Completa por Áreas” é um novo sistema de avaliação do desempenho explorado no cenário da evolução da administração a nível internacional e da alteração do modo de fornecimento de serviços públicos no próprio Reino Unido, tratando-se de um modelo que ultrapassa os modelos tradicionais de avaliação do desempenho. Um estudo sistemático deste sistema da “Avaliação Completa por Áreas”, com domínio das tendências da evolução do instituto de apreciação do desempenho da administração no estrangeiro, com vista a introduzir as suas essências no sistema de avaliação do desempenho do governo do nosso País é muito significativo quer a nível da investigação teórica, quer a nível da prática e da experiência.

O quarto aspecto tem a ver com a avaliação do desempenho do governo no desenvolvimento equilibrado do ensino obrigatório. O professor catedrático Kong Jie, da Universidade Dr. Sun Yat-Sen, acha que é o alvo do desenvolvimento equilibrado do ensino obrigatório que coloca a avaliação do desempenho do governo na agenda. No entanto, a avaliação da educação a efectuar nas escolas e a avaliação do desempenho do governo são dois conceitos diferentes, embora estejam ligados entre si. Justamente pela existência destas distinções e ligações, é necessário investigar um novo rumo para avaliar o desempenho do governo em matéria de desenvolvimento equilibrado do ensino obrigatório em Guangdong.

XII. Da exploração conjunta e da colaboração na gestão entre os sectores público e privado

Entende-se por colaboração entre o sector público e organismos privados, o arranjo conjunto de prestação de serviços públicos ou execução de projectos pelos sectores público e privado. De acordo com este arranjo, ambas as partes intervêm e assumem responsabilidades em medidas diferentes, desenvolvendo as suas especialidades. Assim, resultam uma sinergia e ganhos para todos em virtude de se complementar mutuamente. Relativamente a isto, realizou-se uma abordagem entre os estudiosos participantes.

Em primeiro lugar, foi tratado o aspecto da colaboração entre o sector público e organismos os organismos privados. O professor catedrático Wong Cham Li, da Faculdade de Administração e Gestão da Universidade de Ciência e Tecnologia de Macau alegou que a figura da colaboração entre o sector público e os organismos privados apareceu pela primeira vez na década 90 do século XX no Reino Unido, figura que resulta essencial e naturalmente da evolução das relações entre os sectores público e privado do Reino Unido. Essa colaboração é reconhecida como alicerce do processo de modernização do Estado e como factor estratégico e fulcral para que possa fornecer serviços públicos modernizados e de qualidade, bem como para promover a competitividade do país.

O segundo aspecto está relacionado com o mecanismo de fornecimento de bens públicos nas cidades. O assistente da Universidade Dr. Sun Yat-Sen, Wang Qíng, tomou como referência o caso da aquisição de serviços públicos pela Zona X da Cidade S para explicar o modo como pode realizar uma eficaz diversificação no fornecimento, quais os papéis que a administração, empresas e organizações não-lucrativas devem desempenhar no mesmo fornecimento e o modo como podem ser articuladas as três funções.

XIII. Do riscos sociais e da governação pública

A governação extraordinária que expressa a gestão da contingência de eventos públicos improvisadas, torna-se cada vez mais importante para o Governo actual da RPC. A criação de um sistema de gestão da contingência é um pressuposto necessário para efectivar uma boa governação extraordinária. Na Conferência, os estudiosos abordaram temas sobre os riscos sociais e a governação pública.

O primeiro tema está relacionado com o sistema de gestão da contingência. Através da investigação e análise do sistema de gestão da contingência do Governo da Cidade de Yantai, o professor catedrático Hu Xiangming e o mestrando Wei Qingyou, da Universidade de Aeronáutica e Astronáutica de Pequim, descobriram que ainda existem problemas de várias ordens no sistema de gestão da contingência em vigor no Governo do País. No intuito de equacionar soluções para estes problemas, os autores da tese tentam apresentar um sistema de gestão da contingência do tipo “quasi-supraministerial” para se adaptar às necessidades do Governos do País para fazer face aos eventos improvisados que estão a ser incrementados.

O segundo aspecto abordado diz respeito à segurança social. O professor catedrático Zhu Zhengwei e o mestrando Hu Yongtao, da Universidade Jiaotong de Xian, acham que a agravação dos acontecimentos que põem em causa a segurança social no contexto do desequilíbrio sexual merece cada vez maior atenção dos estudiosos e da população em geral. Através da sistematização de numerosos casos, os mesmos formularam um modelo relativo à ocorrência de eventos análogos com base na teoria de sistema social, empregando o modelo de catástrofe para investigar a razão de ser daqueles eventos. Entretanto, procederam a análise do locus de controlo em função do modelo da ocorrência e do modelo de catástrofe, apresentando ao Governo sugestões respeitantes a medidas e momentos de intervenção.

O terceiro aspecto relaciona-se com a igualdade no gozo das infra-estruturas públicas. O professor catedrático Hu Shuigen, da Universidade Zhejiang, e a mestranda Ye Anli da Universidade Renmin da China, referiram que, com a reforma e abertura, a economia da RPC tem-se desenvolvido rapidamente, sendo o sucesso grande e notório, estando a fortalecer todo o poder nacional e tendo elevado manifestamente o rendimento da população. A par disso, os problemas sociais tais como a desigualdade em rendimento e distribuição de riqueza ficam cada vez mais salientes. No âmbito da prestação de serviços públicos, sobretudo na segurança social e nas infra-estruturas públicas, existe um enorme desigualdade entre as zonas urbanas e as rurais, entre territórios, comunidades e indivíduos. Neste sentido, a promoção da igualação de serviços públicos básicos passou a ser uma missão premente do governo nesta fase, enquanto que a igualdade de gozo das infra-estruturas públicas é parte integrante da relevância dessa missão.

O quarto aspecto está relacionado com os conflitos de interesses indirectos. A professora catedrática Liu Lin, da Faculdade de Ciência Política e Gestão Pública da Universidade de Shandong, alegou que os “eventos de massas” tendem a aumentar, sendo um dos seus tipos mais específicos os provocados por conflitos de interesses indirectos. Estes conflitos caracterizam-se por baixa relatividade de interesses, improvisação, falta de organização, resistência, participação alargada e maior frequência nas zonas urbanas dos distritos. Esta nova forma de conflitos é provocada por contradições estruturais profundas no período de transição. Essas contradições manifestam-se nos seguintes aspectos:

1. O País conserva amplos poderes tutelares e de autorização, ao passo que está a libertar o controlo sobre a sociedade;
2. A sociedade está em vias de se autonomizar relativamente ao controlo do País, mas encontra-se numa situação de falta de organização e institucionalização;
3. O País domina grande quantidade de recursos, mas a providência é de certo modo insuficiente; a sociedade tem necessidades prementes e não é auto-suficiente, em virtude da falta de recursos.

Factos que criam uma tensão entre o País e a sociedade, tensão que decorre das alterações estruturais profundas do País e da sociedade verificadas no período de transição.

XIV. Das organizações não-lucrativas e da sociedade civil

A partir dos meados ou finais da década 80 do século XX, organizações não-lucrativas passaram a ser um tema internacionalmente relevante de investigação, merecendo muita atenção dos académicos a nível mundial. Tendo-se a academia interessado pelo ambiente institucional para o desenvolvimento destas organizações não-lucrativas da RPC, ocorreram alguns eventos de grande impacto em virtude da imperfeição dos mecanismos da governação interna das mesmas. Face a isto, os académicos empenharam-se, nas sessões da Conferência, na procura de um modo para afeiçoar a governação interna daquelas, bem como de um modo como pode criar-se um modelo eficaz de governação das mesmas.

Uma das facetas abordadas teve a ver com as relações entre o País e a sociedade. O professor catedrático Chen Tianxiang e a mestre Xu Yulin,

ambos do Centro de Gestão Administrativa da Universidade Dr. Sun Yat-Sen, usaram da palavra, referindo que o País, face às necessidades de ordem do controlo social, aplica um sistema de dupla tutela às organizações civis. Como consequência, as organizações autónomas formadas por voluntários do estrato mais baixo da sociedade que funcionam autonomamente estão dispostos a integrar no sistema de organizações oficiais, com vista a ser formalmente legalizadas. Na realidade, elas fazem parte do grupo de organizações dos estratos mais baixos da sociedade, sendo numerosas na RPC, com influências bastante grandes; o seu modo de funcionamento e estratégia de acção são diferentes das organizações oficiais e demais organizações dos estratos mais baixos da sociedade. Porém, muito poucos académicos estão interessados nelas.

O segundo problema abordado é o desenvolvimento e funcionamento de organizações não-lucrativas. O professor catedrático Tian Kai opinou que o sistema de conselho de direcção é um tema importante na investigação internacional da governação nas organizações não-lucrativas. O professor procedeu a uma análise completa sobre o quadro básico da governação interna de organizações não-lucrativas e dos problemas no seu funcionamento. Segundo o académico, a chave para o aperfeiçoamento do sistema de conselho de direcção consiste em definir uma fronteira racional entre a fiscalização por parte do governo e a autonomia dessas organizações, dando lugar a um controlo apropriado em prejuízo do sistema da dupla tutela pelo governo.

A terceira abordagem é a investigação sobre as organizações não-lucrativas. O professor catedrático Xu Jialiang, da Universidade Jiaotong de Xangai, afirmou que pode fazer uso da Teoria da Dependência de Recursos para analisar as organizações não-lucrativas. Frisou que estas podem, com o recurso de estratégias organizativas e alteração atempada do pensamento organizativo, sem comprometer os objectivos preexistentes de organização, ajustar a estrutura organizativa e alvos de desenvolvimento, a adaptar-se às alterações do ambiente e assegurar o desenvolvimento sustentável das mesmas. No decurso destas actividades, podem dotar-se as mesmas de legitimidade nos aspectos de política, administrativa, sociedade, direito e organização interna, contribuindo para que elas possam desenvolver as suas funções positivas nas zonas rurais.

A quarta abordagem relaciona-se com as relações interactivas entre o governo e organizações não-lucrativas. Académicos oriundos da Uni-

versidade de Finanças e Economia de Yunnan, Lu Neng e Yin Yaqiong, acham que a governação pública é um processo de colaboração na gestão entre os sujeitos de governação pluralista, com vista a efectivar a maximização dos interesses públicos. As relações interactivas entre os serviços públicos enquanto sujeitos de governação e as organizações não-lucrativas condicionarão o desenvolvimento destas últimas e a eficácia da governação. Na realidade, em virtude dos atritos entre a administração e estas organizações não-lucrativas e das deficiências das próprias organizações, é provável surgirem formas de relações de resistências ou subordinação que põem em causa a eficácia da gestão social. Deste modo, no intuito de viabilizar um desenvolvimento coordenado entre a administração e as organizações não lucrativas, optou-se por iniciar a sua tese segundo a perspectiva da governação pública, procedendo à análise com base na teoria dos jogos. Através de uma comparação de rendimentos, chegou-se a uma conclusão de que um governo racional e as organizações não lucrativas devem optar pelo modelo de relações cooperativas, sugerindo também que os mesmos adoptem uma estratégia em dois sentidos que consiste em articular as medidas de reordenar as relações da administração com o exterior e com a reformulação dos mecanismos internos das organizações não-lucrativas, criando em conjunto um modelo de relações interactivas benignas, formando assim um enquadramento de governação cooperativo e de parceria.

XV. Da Política e da Administração Pública de Macau

Macau possui mais de um século de experiências de desenvolvimento do sector de jogo. Em virtude de o sector de jogos já ter passado a ser a maior indústria de Macau e de o sistema de governo de Macau ser caracterizado pela colocação do Governo como primeiro órgão, as opções políticas do Governo influenciam bastante o *marketing* do mesmo sector. Assim, os estudiosos abordaram, sob o tema da administração pública e o desenvolvimento social de Macau, o desenvolvimento e a reforma da gestão pública de Macau. Os organizadores da Conferência pretendem efectuar uma perspectiva sobre o futuro rumo da academia de gestão pública a nível internacional, através da partilha das experiências recolhidas nos diferentes territórios. Esta sessão foi a mais brilhante desta edição da Conferência.

Em primeiro lugar, foram apresentados relatórios de investigação de Macau na perspectiva do positivismo. Wu Shianghau, professor catedrá-

tico da Universidade de Ciência e Tecnologia de Macau e Edwina Wen, mestre pela Faculdade de Gestão de Empresas Agrícolas da Universidade Nacional de Ciência e Tecnologia de Pingtung de Taiwan, afirmaram que dos textos dos Relatórios de Linhas de Acção Governativa do Governo de Macau podem perceber que as acções do Governo se centram essencialmente no aspecto do desenvolvimento e que as políticas culturais e industriais são menosprezadas. Os mesmos académicos julgam que o Governo da RAEM deve, na definição das políticas industriais, intensificar o marketing do património cultural mundial, tirando proveito das vantagens dos seus símbolos do, fomentando a indústria turística com os impulsos do sector do jogo.

Em segundo lugar, o doutor Tang Tat Weng, da Direcção dos Serviços de Finanças da Região Administrativa Especial de Macau, opinou sobre os desafios que o Governo da RAEM enfrenta no aspecto de boa administração na aquisição de bens e serviços, referindo que as boas acções governativas pressupõem a dos recursos humanos, financeiros e materiais. O mais essencial é que a aquisição administrativa seja feita de um modo transparente e eficaz, o que tem sentido positivo para a alocação de recursos. Para este fim, a administração tem que prosseguir a maximização dos interesses públicos no processo de aquisição no sentido de fazer valer o dinheiro. O estudioso apresentou também sugestões para promover a boa governação na área da aquisição administrativa, tendo em vista contribuir para que o Governo possa definir políticas apropriadas e repressão dos actos corruptos e conspiração.

Em terceiro lugar abordou-se a faceta do *superavit* das finanças públicas. Nesta matéria, são relevantes dois aspectos: o primeiro é a manutenção da estabilidade das receitas públicas; o segundo é a rentabilidade das despesas públicas efectuadas. As receitas públicas de Macau são provenientes, em grande proporção, dos impostos directos da concessão do jogo, ao passo que na elaboração do orçamento, a Região Administrativa Especial de Macau segue o princípio da manutenção das despesas dentro dos limites das receitas, ou seja, o orçamento das finanças públicas deve ajustar-se à taxa de crescimento do produto interno bruto (PIB). Neste sentido, a tese estuda essencialmente as relações entre as despesas públicas e o PIB de Macau, procurando nelas o modo como pode alocar mais eficaz e racionalmente o superavit das finanças públicas, nos seguintes termos:

1. apresenta-se sucintamente o modelo de alocação do *superavit* e a mudança de atitude da comunidade sobre o modo de “distribuição indiscriminada”;

2. faz-se uma introdução breve sobre a lei do regime orçamental das finanças públicas de Macau e seus regulamentos;

3. refere-se a expansão contínua das receitas públicas e funções do Governo e ao alto grau de dependência do imposto directo decorrente da concessão do jogo que representou 59,92% das receitas públicas do ano 2009;

4. fala-se sobre a observação rigorosa do princípio da manutenção das despesas dentro dos limites das receitas, descobrindo que a verba da classificação funcional económica está a crescer permanentemente, só que o Governo não pretende investir a maior parte dos recursos financeiros no âmbito do Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração (PIDDA), mas empregar os recursos apenas em manter o funcionamento da administração e nas acções de assegurar a execução das competências administrativas;

5. afirma-se que os saldos financeiros acumulados de 100 mil milhões Patacas constituem uma base financeira sólida para a RAEM;

6. descobre-se que, na dotação de verbas financeiras, o Governo deve considerar prioritariamente as despesas correntes de vencimentos e salários, bem como as transferências correntes e em seguida as despesas de capitais como actividades financeiras e transferência de capitais. Quanto às despesas com investimento público, tem que ter em conta a fase de desenvolvimento económico territorial em que Macau se encontra;

7. revela-se que o aumento das despesas nas finanças pública de Macau é muito mais rápido do que as despesas de capitais, o que pode afectar o grau de contribuição do orçamento financeiro público para a economia global;

8. verificou-se uma correlatividade manifestamente positiva entre as rubricas da educação e dos serviços públicos gerais e o *superavit* das finanças públicas, no entanto, as rubricas da ordem pública e da segurança pública reduzem notoriamente o crescimento do *superavit*;

9. sugere-se que na alocação do *superavit* das finanças públicas se deva dar prioridade às necessidades da habitação e infra-estruturas co-

munitárias e em seguida o reforço das rubricas da segurança social em resposta às solicitações da comunidade. Relativamente aos projectos de manutenção da ordem pública e segurança pública, é de rever a sua eficácia e rentabilidade relativas ao desenvolvimento territorial.

Esta última edição da Conferência facultou aos estudiosos uma plataforma para intercâmbio e abordagem dos temas no seio da governação pública e da administração eficiente, entre outros. A Conferência foi realizada com êxito, tendo este sido uniformemente reconhecido por parte dos participantes estrangeiros. Indivíduos provenientes de todas os sectores estão convencidos de que a Conferência foi uma reunião internacional de alto nível académico, podendo impulsionar vigorosamente a investigação nos temas da administração pública e na promoção das capacidades de governação do Governo, sendo muito positiva para o aprofundamento da reforma administrativa no âmbito do Governo da RAEM e podendo servir de referência para a implantação de reformas administrativas no Continente Chinês, Hong Kong e Taiwan.

