

## ***As associações populares, os recursos do regime e o desenvolvimento político de Macau***

*Lou Shenghua\**

As ciências políticas consideram a idealização do melhor regime político como a temática mais antiga e sempre actualizante dela. Do ponto de vista das ciências políticas, o Governo (o Estado) sempre ocupa uma posição nuclear e as unidades fora das acções políticas do Governo têm sido ignoradas desde há muito tempo. Estas têm tido dificuldades em entrar no horizonte dos estudos das ciências políticas. Até ao século XX, à medida do surgimento do comportamentalismo político, os estudiosos das ciências políticas têm ultrapassado o estreito âmbito da análise que tinha o Estado ou o Governo como núcleo, para começarem a lançar o seu olhar para as unidades das acções políticas fora do Governo. David Easton, uma das figuras representativas do comportamentalismo político, serviu-se do sistema político para analisar a complexa vida política moderna e os fenómenos políticos, de modo a incluir partidos políticos, grupos de interesses, a comunicação social, até as famílias, as escolas, a Igreja e as organizações sindicais, que eram excluídas da estrutura do regime político do Estado nos horizontes das análises políticas. A partir daí, as organizações não-governamentais populares e outras entidades políticas fora do Governo começaram a ser alvo de atenção da ciência política. Mais tarde, seja a nível da teoria do pluralismo seja a nível da teoria das relações entre o Estado e a sociedade, as organizações não-governamentais têm conseguido valores analíticos tão importantes, que bem podem ser tidos como quase iguais aos do Estado e do Governo. O fim da Guerra Fria, a Globalização e as ondas de democratização têm promovido e têm posto em evidência as funções por excelência das organizações populares como executoras da prática política e têm merecido a atenção e a inclinação teórica dos estudiosos da política. Na ciência política caracterizada pelo comportamentalismo, em relação à representativa teoria da sociedade civil e do terceiro sector, têm sido explorados dum maneira continuada e aprofundada os valores políticos das organizações não-governamentais. A teoria da boa governação considera as organizações

---

\*\* Professor Associado da Escola Superior de Administração Pública do Instituto Politécnico de Macau.

populares como forças condutoras da sociedade civil. De facto, o processo pelo qual as organizações populares têm passado do seu estado de marginalização a uma centralização, é precisamente o resultado de focagens académicas feitas pelas teorias políticas, na procura de práticas políticas. Por isso, este processo também reflecte a lógica básica do desenvolvimento político da sociedade humana. Para Macau, apesar do seu passado singular de uma política singular, quando se reflecte sobre o seu desenvolvimento político e o futuro político, é preciso adoptar uma visão alargada do desenvolvimento político civilizacional da Humanidade, para reflectir sobre a sua herança histórica e desenhar os rumos para o seu futuro político.

1. Sendo resultado duma singular ecologia social de Macau, as associações populares de Macau têm tido uma longa história; no entanto, a localização, a diversificação e a autonomização do acelerado desenvolvimento delas teria, no seu verdadeiro sentido, começado em meados da década 70 do século XX. Se fizermos um exame a partir das forças matrizes para o desenvolvimento das associações populares de Macau, desde meados da década 70 do século XX, verificamos que o desenvolvimento económico de Macau já deixou o seu período de agitações para entrar numa era de grande salto para a frente<sup>1</sup>. A velocidade, a estrutura e os meios de crescimento económico experimentaram viragens nunca dantes vistas. O desenvolvimento económico tem provocado mudanças na população social, na estrutura do emprego, no nível de rendimento social, no modo de vida social e até nas necessidades psicológicas sociais, entre outros aspectos. O crescimento económico e o desenvolvimento social, sobretudo a previsão e a aplicação bem sucedida do retorno sem sobresaltos de Macau, têm sido dois factores que contribuiram conjuntamente para o drástico aumento do número das associações de Macau e a sua diversificação estrutural. A seguir, damos a conhecer um quadro onde se visualiza a escala do PIB, da população, do número das associações e a sua densidade.

---

<sup>1</sup> É preciso esclarecer que a partir de meados da década 90 do século XX, a economia de Macau viveu durante algum tempo uma certa recessão. Após a fundação do Governo da Região Administrativa Especial de Macau, através de uma série de medidas que incluem o reposicionamento do desenvolvimento económico e a liberalização dos jogos, a economia de Macau retomou um caminho de acelerado desenvolvimento.

**Quadro I, o desenvolvimento económico, demográfico e associativo de Macau, a partir dos anos 80 do século XX (centena de milhões de patacas: pessoa)**

Ano	PIB anual local		População		Associações		Densidade associativa (%)
	Valor	+,-%	Número	+,-%	Número acumulativo	+,-%	
A	B	C	D	E	F	G	F/D
1982	71.6	—	261 713	—	370	—	1,41
1983	85.7	+19,7	276 911	+5,8	397	+7,3	1,43
1984	106.5	+24,3	288 774	+4,3	452	+13,9	1,57
1985	109.5	+2,8	290 633	+0,6	488	+8,0	1,68
1986	124.7	+13,9	301 480	+3,7	542	+11,1	1,80
1987	160.3	+28,5	312 207	+3,6	595	+9,8	1,91
1988	187.2	+16,8	319 786	+2,4	656	+10,3	2,05
1989	220.6	+17,8	330 410	+3,3	701	+6,9	2,12
1990	261.8	+18,7	339 510	+2,8	768	+9,6	2,26
1991	303.3	+15,9	363,782	+7,1	841	+9,5	2,31
1992	395.2	+30,3	377 983	+3,9	929	+10,5	2,46
1993	451.9	+14,3	389 984	+3,2	1 027	+10,5	2,63
1994	501.1	+10,9	403 570	+3,5	1 126	+9,6	2,79
1995	553.3	+10,4	415 030	+2,8	1 218	+8,2	2,93
1996	552.9	-0,7	415 172	+0,1	1 393	+14,4	3,36
1997	558.9	+1,1	419 417	+1,0	1 482	+6,4	3,53
1998	519.0	-7,1	425 190	+1,3	1 580	+6,6	3,72
1999	490.2	-5,5	429 632	+1,0	1 724	+9,1	4,01
2000	497.4	+1,5	431 506	+0,4	1 837	+6,6	4,26
2001	498.0	+0,1	436, 686	+1,2	1 983	+7,9	4,54

*Fontes:* Direcção dos Serviços de Estatística e Censos, “Macau e a sua População: mudanças ao longo dos últimos 500 anos”, Gu Wannian e Dai Limin, Revisões calculadas do PIB local entre 1982 e 1998,, Anuário Estatístico de 2001 e Estatísticas da Direcção dos Serviços de Identificação sobre os registos das associações.

Os dados visualizados mostram que a escala do desenvolvimento económico (PIB) e a simultaneidade e correspondência das tendências gerais da população e da sociedade, desde os anos 80 do século XX, foi um período áureo do crescimento económico, foi-o também para o desenvolvimento associativo. Portanto, a “cadeia sequencial” entre escala do desenvolvimento económico (PIB), população e desenvolvimento associativo mostra que o crescimento económico tem atraído emigrantes para Macau, o que está na origem do aumento demográfico e da divisão social que, por sua vez, tem beneficiado a diversificação dos interesses e

necessidades, dando assim lugar a um vigoroso desenvolvimento associativo. Desde os anos 80 do século XX, o desenvolvendo diversificado e autónomo das organizações populares de Macau tem mostrado muitas características, no que diz respeito ao seu número total, estrutura, densidade e tendências.

1) No que diz respeito ao número total de associações, verificou-se um crescimento exponencial. Das associações registadas<sup>2</sup>, 1445 foram registadas nos últimos vinte anos do século XX, representando 72,9% das 1983 associações. A julgar pela velocidade de crescimento, nos anos 80, havia 422 novas associações. Numa década, estas ultrapassaram em 52, 3% todas as associações já registadas. Com base no elevado crescimento dos anos 80, a velocidade do crescimento nos anos 90 foi sem precedentes históricos. Em 10 anos, registaram-se 1023 novas associações, o que representa o aumento de 142,4%, em relação aos anos 80 do século XX e uma taxa anual de 14,2%. Se fizermos as contas em relação aos dias de trabalho, significa que a Direcção dos Serviços de Identificação, em cada dois dias e meio de trabalho, precisa de concluir um processo de registo duma nova associação. A seguir, vamos apresentar um quadro sobre o desenvolvimento das associações desse período que tem por base o quinquénio.

**Quadro II: o desenvolvimento das associações de Macau, desde a década 70 do século XX**

Período	Quantidades	Percentagem (%)	Aumento +/- %
Antes de 1979	277	14,0	—
1980-1984	173	8,7	—
1985-1989	249	12,6	+43,9
1990-1994	425	21,4	+70,7
1995-1999	598	30,1	+40,7
2000-2001	261	13,2	—
Total	1 983	100,0	—

*Fontes:* Direcção dos Serviços de Identificação e Fundação de Macau.

2) No que diz respeito à estrutura associativa, as associações intelectuais e políticas têm conhecido um maior peso. A julgar pelas mudanças

<sup>2</sup> As nossas análises baseiam-se nos dados sobre os registos associativos até ao ano de 2001, fornecidos pela DSI e Fundação Macau.

estruturais das associações registadas no período entre 1980 e 2001, em relação às já registadas, podemos estabelecer uma comparação entre os nove grupos de associações e o aumento do seu peso, numa ordem, que se segue: sociais, culturais, académicas (científicas), educativas, industriais e comerciais, e políticas que totalizam 6 e os que conheceram perdas foram 3 grandes grupos, a saber, desportivos, caritativos e religiosos. O que merece a atenção é que as associações políticas são um novo grupo que surgiu pela primeira vez após a década 80 do século XX. As organizações profissionais, culturais, académicas (científicas) e sociais, embora já tivessem aparecido no período anterior a 1980, eram em número muito reduzido. A partir da década de 80 do século XX até finais do século XX, as organizações profissionais, culturais, académicas (científicas) e sociais, que constituem um terceiro grupo, conheceram um rápido desenvolvimento, ganhando um maior peso relativo na totalidade das associações de Macau.

3) No que se refere às forças motrizes, as exteriores têm vindo a reduzir-se e as internas têm evoluído em sentido contrário, a ocupar um lugar de preponderância. Embora o processo do desenvolvimento das associações de Macau tenha sofrido o duplo efeito das forças internas e externas, a partir de meados dos anos 70 do século XX, as influências vindas do exterior têm diminuído à vista. Uma nova geração de dirigentes do Continente da China, encabeçados por Deng Xiaoping, abandonou o romantismo político do tempo de Mao Zedong, passando da promoção da luta de classes, a nível nacional e do apoio à revolução mundial, à abertura e às reformas mais flexíveis e dramáticas, à construção da modernização, dando mais importância aos assuntos das reformas internas e ao desenvolvimento económico. Ao mesmo tempo, as forças locais internas de Macau têm vindo a tornar-se numa força predominante para a promoção do desenvolvimento associativo de Macau, cujas características concretas são: mudanças estruturais das indústrias, causadas pelo “boom” económico; a construção de infra-estruturas de grande envergadura que estão na origem do processo de urbanização; aumento exponencial de novos emigrantes e crescimento da classe média que estão na origem da bipolarização da estrutura social; participação política e desenvolvimento político, promovidos pela limitada abertura política; política de associação livre do Governo de Macau e aproximação do período de transição, etc.

4) No que diz respeito à tendência de desenvolvimento, verificou-se uma marcante diversificação e uma crescente internacionalização. A redução da influência externa e o aumento das forças internas deram lugar

a uma tendência pluralista do desenvolvimento das associações de Macau. Primeiro, têm-se diversificado os motivos da criação associativa e os seus objectivos. Ao contrário dos simples e concentrados motivos das associações, nos novos grupos há tanto de utilidade pública como de benefício mútuo. Até há alguns que foram criados para disputar os recursos disponíveis ou aumentar o prestígio (o estatuto pessoal). Segundo, verificou-se uma diversificação das áreas de actuação associativa. Ao contrário do que se verificava antigamente, isto é, sob os efeitos dos factores externos, as associações surgiam, muitas vezes, de acordo com os seus laços, formando “bolsas”. As áreas das novas associações disseminam-se por maior amplitude, que tanto abrangem as tradicionais de bem-estar social, educação e cultura, como as científicas, académicas, de lazer e diversões e até de protecção ambiental e dos direitos humanos, etc. Terceiro, pela diversificação dos objectos da prestação dos serviços, por parte das associações e seus métodos. Antigamente, as associações costumavam ser do tipo de benefícios mútuos, mas as novas associações, além de terem aqueles tipos fechados de associados, também contam com um tipo aberto de prestação de serviços sociais. Os objectos dos seus serviços, além de visarem determinados grupos, tentam atingir os não determinados, em áreas interprofissionais e intercomunitárias. O método de prestação de serviços tanto pode ser material como não material, como é o caso da protecção dos direitos, a assistência técnica e o intercâmbio de informações. Quarto, pela diversificação dos factores fundamentais da criação das associações e da estrutura dos diferentes recursos das organizações associativas. Ao contrário da angariação de fundos junto dos associados, para a sua manutenção, as novas associações, além duma organização associativa que se baseia nos seus associados, também contempla outros tipos que não se baseiam na angariação de fundos, como é o caso de toda a espécie de fundações. Da estrutura do rendimento associativo, além da doação privada, quotas e outros rendimentos próprios, os subsídios dos departamentos públicos começam a ser uma importante fonte de receitas para as associações. Quinto, pela diversificação da rede de ligações associativas. Diferenciando-se das redes de ligações, principalmente com o Continente da China, as novas associações, além de terem ligações com o Continente da China, Taiwan e Hong Kong, também têm criado comunicações com as organizações de chineses do ultramar. Algumas chegaram a ser ramificações ou subsidiárias de organizações mundiais, o que mostra uma tendência de internacionalização bem à vista do desenvolvimento associativo.

5) No que diz respeito à densidade associativa, existe um número acumulado de associações, em resultado do crescimento; seja em termos comparativos da percentagem demográfica, seja da percentagem de superfície, verifica-se uma tendência de crescimento e expansão de grande velocidade. Ao analisar as escalas de crescimento formadas em épocas diferentes, não seria difícil de descobrir que em 7 anos, desde 1982 a 1988, a densidade associativa de Macau aumentou de 1,41% para 2,05%. Mais tarde, a percentagem só levou 7 anos a subir de 2% para 3% e finalmente foram precisos apenas 3 anos para aumentar de 3% para 4%. Assim, a formação da densidade associativa, na forma escalonal reflecte, em certa medida, o efeito exponencial entre o crescimento interno da moderna economia de Macau e o desenvolvimento social que está na origem do surgimento das associações populares. Fazendo uma comparação horizontal com os países e territórios que disponibilizaram os seus dados a respeito da densidade das organizações não-governamentais, a densidade associativa de Macau parece ser única, mesmo ultrapassando alguns países desenvolvidos (na França, a densidade das organizações não-governamentais é de 11,05 por dez mil pessoas; nos USA, a densidade das organizações não-governamentais é de 5,18 por dez mil pessoas e no Japão, a densidade das organizações não-governamentais é de 9,2 por dez mil pessoas) e deixando outros países e territórios em desenvolvimento bem longe. Mesmo aqueles países (territórios) onde as organizações não-governamentais são relativamente activas ou a escala da democracia é relativamente acelerada (na África do Sul, a densidade das organizações não-governamentais é de 2,52 por dez mil pessoas e nas Filipinas, a densidade das organizações não-governamentais é de 0,93 por dez mil pessoas)<sup>3</sup> devem tirar-lhe o chapéu!

2. Sendo ou não uma combinação de interesses entre comunidades sociais diferentes, qualquer associação popular tem de enfrentar dois importantes grupos de relações, isto é, as relações horizontais interactivas e as relações verticais entre estas e o Governo. Como tratar bem estes dois grupos de relações é questão que diz respeito à distribuição associativa e à sua estrutura, sendo mais importante que modelos diferentes de relaci-

---

<sup>3</sup> Wang Min e outros, *A propósito das reformas associativas da China — Da selecção governativa à selecção social*, Pequim, Editora das Fontes das Ciências Sociais, 2001, p.105 e Julie Fisher, tradução de Deng Guosheng e outros, *Nongovernments : NGOs and the political development of the Third World*, Editora das Fontes das Ciências Sociais, 2002, pp. 172-175.

onamento decidam a participação ou a não participação das associações na gestão social, bem como o seu grau de participação social. Por outras palavras, nem todas as associações populares que têm certas funções associativas poderão obter uma institucionalização do mesmo nível. Em Macau, ao falar-se do estatuto jurídico, qualquer associação está ao pé da igualdade. No entanto, na realidade social, as actividades sociais reais associativas e as suas influências oferecem mil e uma diferenças, sendo factor importante a intervenção tendenciosa do Governo que muda o equilíbrio entre as associações. No tempo da administração portuguesa, as formas com que o Governo exercia influência sobre as associações incluíam principalmente: 1. Concessão da legalidade associativa. Este aspecto teve uma grande importância como instrumento com que as autoridades portuguesas mostravam a sua preferência e controlavam a distribuição das associações. 2. Fornecimento de recursos materiais às associações. Os recursos materiais, durante o surgimento, manutenção e desenvolvimento das associações possui uma evidente importância. Das várias vias de obtenção de recursos materiais, os apoios governamentais às associações constituem uma das receitas mais básicas para o orçamento das associações de Macau. Ao longo da história, sempre existiram os apoios de recursos materiais às associações chinesas por parte do Governo português, embora de diferentes envergaduras. Em termos relativos, a luta para obtenção de recursos governamentais constituiu motivo para a fundação de algumas associações ou conteúdo constante das actividades de algumas associações. 3. Manipulação selectiva, directa ou indirecta das candidaturas dos dirigentes associativos. Pelos vistos, o reconhecimento da legalidade das associações, os incentivos selectivos materiais e não materiais constituíram os métodos directos e indirectos com que o Governo português de Macau mostrava as preferências políticas, influenciava e dispunha do desenvolvimento das associações e regularizava o quadro existencial das associações. Por intermédio do Governo, o desenvolvimento das associações de Macau foi conduzido paulatinamente a uma estrutura hierarquizada de “Governo-Associações representativas funcionais (sub-associações funcionais) — Associações básicas”.

A supracitada estrutura foi criada com base em múltiplas relações, das quais há três pares básicos. Primeiro, as relações entre o Governo e as associações. A concessão do estatuto e o fornecimento de recursos por parte do Governo criava desequilíbrios entre as associações, levando a que algumas delas ganhassem prioridade e representatividade, de modo a

quebrar o movimento equidistante entre as associações e o Governo, dando assim lugar a um núcleo do mundo associativo, formado pelas associações representativas de sectores funcionais diferentes. No relacionamento entre o Governo e as associações, verificava-se uma vinculação estreita na forma de “Governo-associativismo nuclear” e diversos aspectos de ligações dispersas e indirectas em forma de “Governo- (associativismo nuclear) associativismo não nuclear”. Desde logo, as relações associativas dentro do mesmo sector funcional. As diferentes associações do mesmo sector funcional não se encontram a nível de iguais relações de concorrência. Não se trata de simples relações igualitárias (embora haja a igualdade formal, em termos de pessoa colectiva); existe uma ordem hierárquica “núcleo-periferia”. As que se encontram no núcleo são aqueles mais representativas do mesmo sector funcional e as que se situam na periferia são as básicas do sector funcional. Entre as duas, existem os subgrupos funcionais de escalas diferentes. Em segundo lugar, as relações entre as associações funcionais. Estas são os instrumentos básicos com que grupos de interesses diferentes se fazem ouvir e se comunicam uns com os outros, sob um regime e condições sociais de um regime não democrático e constituem a base orgânica de todo o relacionamento associativo de Macau. No entanto, apesar da diversificação funcional das associações de Macau, isso não quer dizer que tenha surgido um estado de oposição ou isolamento entre as associações funcionais de Macau. De facto, entre elas encontram-se ligações. Em casos normais, as fronteiras de interesses entre elas são bastante claras. Cada uma actua numa área diferente. Quando tentam ganhar recursos da parte do Governo ou da sociedade, constituem uma relação de certa concorrência. Em casos específicos ou circunstâncias extraordinárias, os interesses comuns podem quebrar as fronteiras funcionais entre elas, fazendo com que as relações de cooperação substituam as relações de concorrência, transformando-se preponderância, sobretudo quando as associações representativas funcionais precisam de enfrentar crises comuns, transformam-se num núcleo associativo, em forma de associações federadas.

A estrutura de relacionamento do Governo de Macau com as associações formou-se na base da funcionalidade das relações horizontais entre ele e as associações, dando assim lugar a uma rede de relações associativas que têm a hierarquização como vértice. Ao mesmo tempo, fora dessa estrutura, ainda existem algumas associações marginalizadas ou fora do regime, que costumam manter relações com o Governo, através de métodos não institucionalizados. Pelos vistos, as associações representativas

funcionais são as unidades sociais intermediárias que ligam o Governo com os seus associados. Ao mesmo tempo, constituem a pedra basilar do funcionamento ordinário da sociedade de Macau. As associações representativas estão incumbidas, ao mesmo tempo, pelo Governo e pelos seus associados sociais dos respectivos sectores funcionais numa dupla delegação de poderes — a procuração, isto é, têm o direito de acesso aos recursos concedidos pelo Governo e parte da gestão social, e ao mesmo tempo, têm o direito de representar os interesses dos associados dos respectivos sectores (através da sintetização das bases) e coordenar a procuração. O valor das associações representativas funcionais na administração pública reside no seu papel de intermediárias, de organizadoras e divulgadoras dos interesses dos associados; estas associações estão longe de ser organizadas e hierarquizadas. Desta maneira, entre o Governo e as associações cria-se um sistema interactivo regular, que funciona com eficiência, fazendo com que o Governo realize uma administração indirecta sobre a sociedade civil; portanto, o regime que nasce da interacção entre o Governo e a sociedade reflecte a essência do Corporativismo<sup>4</sup>. Pode afirmar-se que a função intermediária do Governo deu origem a diferenças de graus de institucionalização de diferentes associações populares, de maneira a provocar uma continuada diversificação funcional das associações populares de Macau e a formação das associações representativas dos sectores funcionais acaba por criar o regime de corporativismo na sociedade de Macau, que se caracteriza por múltiplas vias e diferentes características.

3. Macau deixou o colonialismo no século XX, a partir de 20 de Dezembro de 1999, mas iniciou uma nova viagem pós-colonial. Dando uma retrospectiva das experiências políticas, levadas a cabo por alguns países asiáticos, africanos e latino-americanos, desde meados do século XX, assistiu-se à implantação de alguns regimes democráticos ou à introdução de regimes autoritários, de que ainda se mantêm recordações dolorosas e lições de fracasso. Em consequência, a maioria dos países e territórios enveredaram pelo caminho do autoritarismo. Poucos países (territórios) continuam a debater-se com agitações e desordens sociais. A sua experiência mostra que o regime democrático poderia provocar uma ex-

---

<sup>4</sup> P. C. Schmitter and G. Lehmbruch (eds), *Trend Towards Corporatist Intermediation*, London, Sage, 1979, David Miller, *The Blackwell encyclopaedia of political science*, a edição em chinês, dirigida por Deng Zhenglai, Beijing, Editora da Universidade de Estudos Políticos e Jurídicos da China, 1992, pp. 173-176 e Zhang Jin, *O corporativismo*, Beijing, Editora das Ciências Sociais da China, 1998.

cessiva participação política do povo que tem vivido durante muito tempo sob a dominação colonial, e que poderia, por sua vez, dar-se numa participação explosiva, que acabaria por provocar desordens e crises sociais. O autoritarismo facilita ao novo Governo, em consequência da perda de controlo social popular, ser igual ao antigo poder colonial, que se impunha sobre a Sociedade. Seja o primeiro seja o segundo são casos que a sociedade de Macau deve evitar, após a retirada do Governo português de Macau.

É preciso afirmar que “Um país, dois sistemas”, “Macau governada pela sua gente” e uma “Autonomia de elevado grau”, definidas pela Lei Básica criam de antemão um espaço institucional para a exploração do desenvolvimento político de Macau e com modelo de gestão para Macau. Como é que se poderão explorar os recursos das associações populares de Macau usando o seu valor para a gestão e os recursos institucionais do corporativismo social para levar Macau a um caminho da boa governação?

1) Com o objectivo de “Governo forte e sociedade forte”, criar um modelo de relacionamento entre o Governo de Macau e a sua sociedade. O modelo de relacionamento entre a sociedade e o Governo é uma temática básica para a teoria do desenvolvimento político e da sua modernização. Para Bagriel A. Almind, “Os poderes do Governo e a sua eficácia, assim como o grau de influência sobre o Governo são dois critérios para avaliar o desenvolvimento político”<sup>5</sup>. S. P. Huntington destacou o seguinte: O principal conteúdo da modernização política reside na racionalização da autoridade e na expansão da participação política<sup>6</sup>. Falando em termos mais simples, o desenvolvimento político e a modernização política referem-se a: 1. Do ponto de vista do Estado (Governo), a modernização significa o aumento das forças do Estado (Governo) e a elevação da capacidade do sistema político; 2. Do ponto de vista social, a modernização significa o aumento das forças sociais e a participação da sociedade e dos cidadãos no regime político e as suas influências sobre o mesmo. Após o retorno de Macau, foi definido um sistema de gestão de liderança administrativa. À medida da optimização das relações políticas e do aper-

---

<sup>5</sup> Gabriel A. Almond, *A política e a economia em desenvolvimento*, in Luo Rongqu (dir.), *Modernização — Uma revisão sobre a sua teoria e experiências históricas*, Shanghai, Editora de Traduções de Shanghai, 1993.

<sup>6</sup> S. P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, tradução de Wang Guanhua e outros, Beijing, Livraria Três Associados, 1989.

feijramento da estrutura do Governo e a formação dos funcionários públicos, entre outras grandes medidas, a capacidade do Governo foi rapidamente aumentada. Ao mesmo tempo, a sociedade civil de Macau, que possui uma tradição associativa, continuou com as suas funções e ampliou o âmbito da participação das associações populares na gestão social e alargou com maior amplitude a sua função de participação política. O aumento da capacidade de gestão do Governo e o aperfeiçoamento das funções das associações populares provocaram mudanças no quadro de “Governo fraco e sociedade forte”. Em simultâneo com estas mudanças no relacionamento entre o Governo e a sociedade, surge o preliminar modelo de “Governo forte e sociedade forte”, que não deixa de ser um quadro ideal. Portanto, criar um modelo de relacionamento entre o Governo e a sociedade que tenha por objectivo conseguir “Governo forte e sociedade forte”, tanto é capaz de evitar a imposição do poder do Governo sobre a sociedade, que se produz com facilidade sob o modelo de “Governo forte e sociedade fraca” e que coloca a sociedade (os cidadãos) sob uma situação de juço e obediência, como as agitações e a desordem sociais, que aparecem com grande facilidade sob o modelo de “Governo fraco e sociedade forte”. Por outro lado, o número existente de associações populares de Macau e o legado do corporativismo de Macau, assim como os princípios políticos de “Macau governada pela sua gente” e uma “Autonomia de elevado grau”, são condições reais e oportunidades históricas para poder concretizar a “melhor escolha”.

2) Através do método de consulta e cooperação para tratar adequadamente as relações sociais e concretizar a gestão pública. Para a teoria da governação, os cidadãos são donos da gestão social. A gestão é uma cooperação entre o Governo e a sociedade civil, entre o Governo e o não Governo e entre as instituições públicas e privadas; por isso, o Governo não é a única entidade que se debruça sobre a gestão dos assuntos públicos, mas sim é apenas uma das entidades. O processo da gestão dos assuntos não permite ao Governo aproveitar-se da sua autoridade pública para mandar e desmandar, numa administração de sentido único. Trata-se dum processo de gestão de cima para baixo e interactivo<sup>7</sup>. Sendo assim, o modelo de gestão dos assuntos públicos não poderá prender-se unica-

---

<sup>7</sup> Yu Keping (dir.), *Governação e boa governação*, Beijing, Editora das Fontes das Ciências Sociais, 2002, p. 5-6 e , a Yu Keping, *A democracia reforçada e a boa governação*, Beijing, Editora das Fontes das Ciências Sociais, p. 161.

mente a imposições e ordens, é necessário que se sirva de maiores medidas de consulta e cooperação para a sua realização. Em Macau, entre o Governo e as associações populares, houve um longo processo de cooperação na gestão dos assuntos públicos, com ricas experiências acumuladas, tendo formado uma ampla rede de cooperação; por exemplo, as consultas e diálogos sociais nas áreas dos assuntos políticos, são vias e mecanismos já existentes; na área dos assuntos sociais, já existe a participação na concessão dos recursos públicos e a gestão delegada, etc. É através de consulta e cooperação e não de imposição que se concretiza a gestão social. Isto tem beneficiado a legitimidade política do Governo da Região Administrativa Especial de Macau e contribuído para aumentar a eficiência da gestão social para concretizar a essência de “boa governação”, que é a “governação democrática”.

3) Com a edificação interna da democracia das associações populares como fulcro para o desenvolvimento das capacidades das associações populares. Embora haja diferenças entre as áreas de actuação e as suas funções das associações populares de Macau, estas possuem, grosso modo, duas grandes características gerais: ampla abrangência e desenvolvimento histórico. A julgar pelas áreas intervencionadas, existe a participação das associações populares na economia, assuntos sociais, cultura, educação, desportos e política, etc. Do ponto de vista histórico do seu desenvolvimento, em épocas diferentes, as associações tiveram actividades e funções diferentes. Mesmo as actividades e as funções duma mesma associação também têm apresentado diferenças de variados graus. A tendência geral foi uma expansão numérica e uma tendência de crescimento por substituição. Com o retorno de Macau, o ambiente político e jurídico e a garantia de recursos materiais para as associações populares de Macau tem sofrido constantes melhorias. Ao mesmo tempo, as associações populares também estiveram perante reajustes e viragens. Para as associações representativas funcionais, a mudança do ambiente político, exterior às associações, tem alargado as vias de expressão de opiniões e da participação política dos seus associados, de modo a sofrer cada vez maiores pressões, em relação à defesa dos direitos, à expressão dos interesses e à participação política dos seus associados. A antiga dupla delegação de poderes, interna e externa, através do carisma dos líderes associativos já tem dificuldades em se adaptar às drásticas mudanças do ambiente exterior e ao crescente aumento das exigências internas dos associados. Por isso, a edificação interna da democracia torna-se cada vez mais premente.

De facto, a edificação interna da democracia das associações populares não só visa aumentar sem cessar a representatividade dos seus próprios interesses e a sua legalidade, como também pode promover a assimilação das associações representativas funcionais na participação na democratização e no desenvolvimento da legitimidade do regime político de Macau.