

Reflexões sobre a estrutura organizativa bairrista de Macau

*Pan Guanjin**

Passados 8 anos sobre a reintegração de Macau na Mãe Pátria, a “governança de Macau pela sua gente” e o “alto grau de autonomia” levaram os cidadãos de Macau a ter necessidades cada vez maiores de democracia, à procura de constante melhoria do seu regime político. Alguns projectos para reformas apresentados até agora sugerem a criação de eleições comunitárias para as estruturas municipais, por sufrágio directo, no âmbito de bairros, achando que isto pode trazer democracia e melhoria de vida popular para Macau. Simultaneamente, o Governo também está empenhado em criar um Centro de Prestação de Serviços ao Público e os Conselhos Consultivos sobre os Serviços Comunitários. Tanto o primeiro como o segundo podem dar origem a possíveis alterações a serem introduzidas nas estruturas organizativas bairristas da Região Administrativa Especial de Macau. Nesta sede, vamos fazer uma análise comparativa, em conjugação com o pano de fundo histórico e social de Macau, sobre quais seriam as melhores medidas para promover um desenvolvimento social harmonioso e saudável da sociedade de Macau.

I. Diferenças essenciais em formas semelhantes: uma comparação entre os diferentes modelos de gestão de Hong Kong e Macau

A parte relativa à estrutura municipal constante dos projectos reformistas do regime político de Macau, lançados por departamentos pertinentes do Governo adoptam basicamente o modelo de organização distrital da Região Administrativa Especial de Hong Kong. A julgar pela superfície geográfica, Macau é só uma quadragésima parte do território de Hong Kong e em relação ao número da população, Macau representa apenas 8% da população de Hong Kong, de modo que a Região Administrativa Especial de Macau só precisa de criar uma organização de Assembleia Municipal, semelhante à assembleia distrital de Hong Kong, que resulta

* Doutorando de Relações Internacionais da Universidade do Povo da China.

de escrutínio directo bairrista, não havendo necessidade de criar múltiplas assembleias bairristas, achando que este arranjo se adapta melhor às características respectivas de Hong Kong e de Macau.

Segundo a explicação dada pelos elaboradores deste projecto, o arranjo desta parte do regime político de Macau, é, em certa medida, resultado de avaliações feitas de acordo com uma proporção matemática. No entanto, a sociedade é um sistema orgânico. O desenvolvimento no seu conjunto resulta da sinergia e da cooperação entre as partes componentes do mesmo sistema e não pode ser resultado de simples operações de soma ou redução.

É inegável que entre Hong Kong e Macau há semelhança cultural e tradições históricas afins e que têm quase as mesmas experiências de administração colonial. Durante as suas administrações coloniais, no que diz respeito ao regime político, havia bastantes pontos próximos, mas isto não quer dizer que no período pós-colonial os regimes políticos dos dois territórios devam seguir o mesmo caminho, porque Macau é Macau e Macau não é Hong Kong. Daí não haver necessidade de se transformar em Hong Kong.

De facto, o regime político a ser adoptado por um território deve ser ajustado em função do pano de fundo sociocultural próprio e da realidade de desenvolvimento de fases diferentes, não levando apenas em consideração a superfície territorial e a população.

O actual modelo de gestão distrital adoptado por Hong Kong foi criado em função do pano de fundo sócio-histórico de Hong Kong, porque durante a administração colonial, ao governo britânico de Hong Kong faltava a comunicação com os cidadãos, tendo assim necessidade de, através de estruturas distritais, estender a sua jurisdição até à base social.

Porém, o governo português de Macau teve a sua comunicação com a população, através de associações de moradores, entre outros grupos sociais.

É preciso vermos as diferenças entre os modelos de dominação colonial da Inglaterra e Portugal. A julgar só pela aparência, não se detecta grande diferença entre o regime político do governo britânico de Hong Kong e o do governo português de Macau, que reside na prevalência do governador, na divisão de trabalho entre os três poderes e na mobilização

de determinado número de chineses para assembleias legislativas. Mas existem diferenças bastante marcantes entre os modelos de administração dos dois governos coloniais.

O governo britânico de Hong Kong teve uma atitude relativamente activa para se dedicar à gestão de Hong Kong; por isso, a construção social de Hong Kong foi assumida principalmente pelo governo, concretamente foi gerida pela câmara municipal¹. Simultaneamente, ao longo da história e antes da criação do Home Affairs Department, entre as autoridades do governo britânico de Hong Kong e a população, não havia uma adequada via de comunicação, o que esteve na origem da Rebelião de 7 de Junho. Por isso, o governo britânico de Hong Kong, principalmente através de uma democracia de elite, isto é, de localização dos funcionários, concretizava a “administração e a adopção da democracia”. E mediante a democracia popular, isto é, com a criação de várias organizações consultivas, mantinha comunicação com a base popular, que lhe permitia assegurar um desenvolvimento social estável .

Por isso, após a Rebelião de 7 de Junho, o governo britânico de Hong Kong criou o District Office em Maio de 1968 e começou a levar a cabo o regime do District Officer, abolindo as assembleias distritais, criadas em 1982. Estas estruturas organizativas distritais constituíam as vias de comunicação entre o governo britânico de Hong Kong e os cidadãos de Hong Kong, mas na vida real, a divisão administrativa de Hong Kong também tinha necessidade de criar uma estrutura organizativa, a nível distrital, para uma melhor vida social organizada.

No caso de Macau, o governo português de Macau teve uma administração passiva, por isso, não investiu muito na prestação de serviços sociais à comunidade chinesa, que se apoiava principalmente nos recursos humanos e bens financeiros da própria sociedade (sobretudo as associações e os grupos) para um normal funcionamento dos serviços sociais, razão pela qual, a estrutura municipal não teve uma função muito marcante

¹ A grande diferença entre a estrutura municipal de Hong Kong e a de Macau, tem sido estudada por estudiosos deste Território. A estrutura municipal de Hong Kong não foi uma instituição autónoma. Para uma análise mais detalhada, cf Wu Zhiliang “*Tradições, regimes e desenvolvimento municipal de Macau — falando de passagem sobre as experiências de Hong Kong*”, «*Políticas e Sociedade de Macau*», Associação de Educação de Adultos de Macau, 2000.

neste aspecto. Simultaneamente, como as associações e os grupos populares, através da função de prestação de serviços, podem transformar-se em corporações, a comunicação entre o governo português de Macau e a base popular dependeu principalmente da intermediação associativa. No que diz respeito a este efeito, são as associações e os grupos de Macau, sobretudo as associações de moradores, e não a estrutura municipal, que têm assumido as funções semelhantes das estruturas distritais de Hong Kong.

É preciso destacar que a Assembleia Municipal em Macau nunca teve o seu estatuto de facto. Só em 1988, altura em que o governo português de Macau tomou a decisão de introduzir reformas, é que lhe deu maiores poderes e um estatuto. Mas a força motriz para esta reforma advinha da necessidade de criar um poder oco quando chegasse o momento da transferência dos poderes entre a China e Portugal². Após as reformas introduzidas na câmara municipal verificadas em 1988, as funções de prestação de serviços sociais e de construção municipal da câmara sofreram certo aumento, mas este efeito foi rapidamente neutralizado com o alargamento da envergadura do governo português de Macau dos anos noventa do século passado. A estrutura municipal tinha as suas funções muito limitadas, em termos de expressão democrática e comunicação. Alguns reformistas actuais, ao propor relançar a estrutura municipal, talvez possam ficar no âmbito das eleições municipais do tempo da administração portuguesa de Macau. Se fizermos uma retrospectiva detalhada deste processo histórico, apesar de as eleições e funcionamento da Assembleia Municipal terem os seus bons regulamentos, não se pode esquecer que as funções da Assembleia Municipal também estavam condicionadas sob as mais variadas formas. Primeiro, as eleições municipais eram limitadas. Existiam vogais que resultavam de escrutínios directo e indirecto, e de nomeação simultaneamente. Pese embora alguns vogais municipais terem participado na Assembleia Legislativa e no Conselho do Governo, eles tinham, em casos normais, mais uma função consultiva do que outras funções. Devido às várias restrições existentes nessa altura, a participação de chineses era muito reduzida.

² Para uma análise mais detalhada, cf Wu Zhiliang “*Tradições, regimes e desenvolvimento municipal de Macau — falando de passagem sobre as experiências de Hong Kong*”, «*Políticas e Sociedade de Macau*», Associação de Educação de Adultos de Macau, 2000.

Por isso, as funções que a estrutura municipal de Macau e a organização distrital de Hong Kong detinham eram completamente diferentes, em termos de gestão social dos respectivos territórios. A organização distrital que Hong Kong adopta introduz algumas revisões na base existente do inicial modelo de gestão. Mesmo assim, Hong Kong já introduziu reformas na sua própria estrutura administrativa. Em 2000, o governo de Hong Kong levou a cabo as reformas da organização distrital, transformando a estrutura distrital em três níveis, revogando a câmara municipal e as câmaras municipais distritais. No entanto, Macau precisa de levar a cabo reformas com base na sua própria organização de gestão.

II. Será que seguindo o modelo de Hong Kong, Macau se encaminhará para uma boa governação?

Simultaneamente, os apologistas das reformas a serem introduzidas na estrutura municipal têm o desejo de promover, mediante a participação dos cidadãos, a melhoria da vida popular, através da democracia. Mas a avaliar pelos efeitos da criação da Assembleia Municipal, isto não significa necessariamente o surgimento de resultados de promoção da melhoria da vida popular, através da democracia. Segundo alguns estudiosos, os relativamente bons resultados que foram conseguidos pela Assembleia Municipal de Macau, nos anos noventa do século XX, teriam sido em consequência da melhoria da situação financeira e não completamente em consequência das eleições democráticas³.

Os apologistas de introduções de reformas na estrutura municipal, querem é, através da criação das eleições bairristas para a estrutura municipal, promover a participação dos cidadãos nos assuntos do seu bairro, para formar os cidadãos com sentido de identidade e espírito de ajuda mútua e assegurar que o governo possa reagir aos problemas e às necessidades dos bairros. Através deste ponto de vista, pode ver-se que a necessidade da criação da estrutura municipal tem dois aspectos: promover a democracia e melhorar a vida do povo.

Será que as eleições directas bairristas irão trazer necessariamente a democracia?

³ Para uma análise mais detalhada, cf Wu Zhiliang *“Tradições, regimes e desenvolvimento municipal de Macau — falando de passagem sobre as experiências de Hong Kong”*, «*Políticas e Sociedade de Macau*», Associação de Educação de Adultos de Macau, 2000.

Devido ao pano de fundo histórico e sociocultural muito peculiar de Macau, se nesta fase tudo se faz para promover estas eleições, tem de necessariamente reflectir-se nos latentes perigos das possíveis consequências que sairiam contrárias às intenções iniciais.

1. Uma sociedade com um regime eleitoral atrasado versus avançadas técnicas eleitorais

Evidentemente, a democracia constitui uma tendência inevitável, a nível mundial, mas uma democracia só de forma não traz necessariamente uma democracia essencial. As sociedades com regimes eleitorais atrasados, durante o processo de promoção da eleição democrática, têm de ter muito cuidado com os desafios que lançam as avançadas técnicas eleitorais.

As eleições já possuem uma longa história no Ocidente. No seu percurso, tem-se acumulado toda a espécie de regras técnicas. Até ao momento, já se atingiu uma fase de relativo amadurecimento. As eleições actuais tendem a ser tecnicista, isto é, quer a elaboração das regras e normas eleitorais, quer a elaboração do programa eleitoral, a divulgação da propaganda eleitoral e as várias formas eleitorais, tendem a seguir determinadas orientações técnicas e durante este processo, o Ocidente tem melhorado o seu próprio sistema jurídico para normalizar o espaço de manobra das técnicas eleitorais para evitar influências não democráticas, resultantes dos resultados eleitorais. As eleições democráticas, no seu sentido lato, em Macau têm tido pouca história. Não são só mais tardias, em relação à grande parte dos países democráticos do Ocidente, como também em comparação com Hong Kong. O atraso da eleição democrática não significa que os cidadãos de Macau não tenham experiências suficientes neste aspecto, mas verifica-se uma falta de regimes jurídicos correspondentes a essas eleições. Nas passadas três eleições legislativas, a Região Administrativa Especial de Macau já enfrentou os primeiros impactos produzidos por este problema. Assim, se se introduzissem as modernas técnicas eleitorais dos países ocidentais com democracias mais desenvolvidas na sociedade de Macau, as consequências sobre os resultados eleitorais seriam difíceis de calcular. Assim, se nas eleições para a estrutura municipal for preciso aumentar a participação da base popular correspondente (os apologistas das reformas neste sentido acham que os residentes permanentes da Região Administrativa Especial de Macau devem

participar nos escrutínios directos, segundo o princípio “uma pessoa um voto”), poderá haver mais possibilidade de criar problemas.

Às vezes, a construção de uma forma democrática não significa necessariamente o surgimento de uma sociedade civil; antes o mais importante será a formação da qualidade dos cidadãos, sobretudo numa sociedade como a de Macau, em que se verificaram eleições tardias e a formação da qualidade cívica se transformou numa chave para evitar o abuso da técnica eleitoral. Até ao momento, a qualidade cívica dos cidadãos de Macau, no seu conjunto, tem tido um grande aumento, mas levando em consideração as estatísticas e os inquéritos realizados, estamos perante a necessidade do aumento da responsabilidade cívica dos próprios cidadãos de Macau. Ao mesmo tempo, o grau de instrução também influi grandemente na atitude política e na capacidade de avaliação política dos cidadãos. Tudo isto são problemas que devem ser enfrentados pela Região Administrativa Especial de Macau. As eleições e as manifestações são evidentemente vias com que se aplica a educação cívica. Mas estas são de uma periodicidade temporária. Seria mais eficaz uma educação permanente e regular.

Embora o território de Macau tivesse tido as suas primeiras formas de eleições democráticas, os portugueses, na sua autonomia, também seguiram as tradições ocidentais. Até aos anos 80 do século passado, os chineses (que constituíam e constituem a maioria da sociedade de Macau) não tiveram verdadeira participação de grande envergadura. Por isso, esta contradição não estava tão em evidência. Quando as eleições democráticas constituem uma tendência inevitável, tanto em termos da envergadura como em efeitos que possam produzir, esta contradição deve ser levada em consideração. Segundo a divisão dos bairros eleitorais actuais, as pessoas de grau de instrução e de estatuto social relativamente baixos concentram-se em determinadas áreas, neles abundando organizações tradicionais e havendo mais possibilidade de se criarem problemas no processo eleitoral.

2. A disparidade entre a forma democrática e os resultados democráticos

Hong Kong, que tem sido considerado exemplar na aplicação deste modelo, tem adoptado um regime de assembleia distrital, mas não tem conseguido mudanças radicais, em termos de democracia e da melhoria da vida popular. Pode haver dois factores que se prendem com esta situação.

A divisão administrativa das assembleias distritais de Hong Kong não tem acompanhado a evolução do tempo, de modo que não pode satisfazer as necessidades dos cidadãos. Os poderes das assembleias distritais de Hong Kong não têm sido tão completos como os dos parlamentos ocidentais. Embora constituam parte do regime parlamentarista de Hong Kong, as assembleias distritais de Hong Kong não têm os poderes mais importantes de um parlamento moderno, como o poder legislativo e o poder de avaliação e autorização das despesas públicas. Como não têm os poderes essenciais, na maioria dos casos, as assembleias distritais de Hong Kong são apenas lugares onde os deputados podem transmitir as suas opiniões, uma espécie de “assembleia de salivas”, onde há mais discussão do que eficiência. Embora o governo dessa altura tivesse prometido dotar as assembleias distritais com mais recursos e aumentar as suas competências para promover a participação dos cidadãos nos assuntos públicos distritais, a maioria dos deputados é de opinião de que o governo nunca assumiu os compromissos no sentido que essas assembleias distritais herdarem os antigos poderes dos dois Urban Council.

No caso de Macau, o antigo sistema de governo a dois níveis nunca foi necessário, porque entre a estrutura municipal e os departamentos do Governo português de Macau existia um grave problema de sobreposição de funções. As duas câmaras municipais e os departamentos do Governo de Macau agravavam mais este problema de sobreposição de competências que estava na origem de conflitos, desvio de responsabilidades e baixa eficácia da gestão administrativa.

Por isso, após a criação da Região Administrativa Especial de Macau, foram introduzidas reformas na Assembleia Municipal, atribuindo as responsabilidades administrativas, tais como a cultura, a saúde, a recreação, o ambiente e a higiene, entre outros serviços municipais, ao actual Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais. Trata-se de uma reforma radical, transformando assim a câmara municipal de poder político e de instituição autónoma numa instituição consultiva e de prestação de serviços, o que corresponde à exigência de “órgãos municipais sem poder político” da Lei Básica, mas ao mesmo tempo mantém a competência de prestar serviços municipais.

Nos projectos dos apologistas de alterações a serem introduzidas na estrutura municipal, além das eleições directas bairristas para a Assembleia Municipal, ainda há dois elos nucleares que têm que ver com a concre-

tização de um sistema de Conselhos Consultivos sobre os Serviços Comunitários e Centros de Prestação de Serviços ao Público, de decisão autónoma.

Por um lado, cria-se o Conselho de Administração nas futuras divisões administrativas de cada freguesia, cabendo ao Governo da Região Administrativa Especial de Macau nomear delegados como coordenadores nessas divisões administrativas e em sintonia com os vogais das Assembleia Municipal e os departamentos governamentais que tutelam os assuntos da vida popular para discutir em conjunto os assuntos das freguesias e coordenar a prestação de serviços públicos e a instalação de equipamentos nas respectivas freguesias. Por outro lado, cabe aos representantes eleitos pelos cidadãos de cada freguesia, integrados nos centros de serviços de cada freguesia, tratar as consultas populares, ao mesmo tempo que desempenha a função de comunicação e porta-voz de reclamação popular com a estrutura governativa, numa tentativa de melhorar a vida popular, com a promoção da democracia.

Mesmo seguindo este projecto, haveria não poucos problemas, porque a primeira parte deste regime imita o Conselho de Gestão Distrital que foi criado em Hong Kong. Só que em Hong Kong não foram criados os Centros de Prestação de Serviços ao Público e os Conselhos Consultivos dos Serviços Comunitários que Macau pretende criar. Por isso, cabe ao Conselho de Gestão Distrital coordenar os trabalhos administrativos, a nível distrital. Mas o Governo de Macau, como o directo criador do Centro de Prestação de Serviços ao Público e dos Conselhos Consultivos sobre os Serviços Comunitários, pode, através deles, responder directamente às exigências sociais e populares, ao mesmo tempo que esses centros podem fornecer serviços do tipo “Agência Única”, que reúne funções de vários departamentos e de vários âmbitos. Criar um Conselho de Administração Municipal para coordenar os departamentos governamentais pertinentes, seria uma coisa desnecessária.

Simultaneamente, como os funcionários dos centros governamentais das freguesias são todos funcionários públicos do Governo e não empregados municipais, isto significa que a Assembleia Municipal não tem os seus completos poderes parlamentares, faltando-lhe órgãos executivos correspondentes. Uma instituição municipal criada dentro destes moldes teria mais facilidade em seguir os passos daquelas assembleias distritais de Hong Kong.

Além disso, é necessário referir que, em consequência do tradicional modelo de gestão do governo português de Macau, na maioria dos casos, os serviços públicos prestados à sociedade de Macau não têm sido unicamente fornecidos pelo Governo. Esta prestação de serviços resulta de uma participação conjunta da sociedade e do Governo.

Mesmo após a reintegração de Macau na Mãe Pátria e em função das necessidades das reformas e do desenvolvimento das suas instituições, o Governo da Região Administrativa Especial de Macau tem vindo a assumir a prestação de cada vez maior número de serviços públicos. No entanto, a sociedade de Macau não tem possibilidade de abandonar completamente esta área. As principais associações e os grupos são os participantes fundamentais neste processo, dos quais destacamos as Associações de Moradores, que estão mais profundamente enraizadas na sociedade de Macau.

Embora as próprias Associações de Moradores também enfrentem o problema de introduzir reformas nas suas estruturas, em termos de amplitude e frequência de contactos com os populares e o grau de resposta às exigências populares, elas parecem ter mais facilidade em comparação com a projectada Assembleia Municipal. Apresentamos a seguir alguns dados lançados pelos apologistas da introdução de alterações nas eleições para a Assembleia Municipal de Macau.

Quadro 1: Estatísticas básicas sobre as freguesias de Macau⁴

	Superfície Km ²	Percentagem		População (Dez Mil)	Percentagem		Número de Associações de Moradores	Centro Comunitário de Associações de Moradores	Centro de Serviços do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais
		Zona	Toda Macau		Zona	Toda Macau			
Península de Macau									
Zona Norte (Freguesia N. Sra. de Fátima)	3,2	34,4	11,2	20,1	46,4	40,0	8	4	2
Zona Centro (Freguesia Santo António)	1,1	11,8	3,8	11,3	26,1	22,5	9		

⁴ Estes dados sobre as freguesias baseiam-se em estatísticas publicadas em *Estatísticas Ambientais, 2006* pela Direcção dos Serviços de Estatística e Censos da Região Administrativa Especial de Macau, http://www.dsec.gov.mo/index.asp?src=/chinese/pub/c_amb_pub.html

	Superfície Km ²	Porcentagem		População (Dez Mil)	Porcentagem		Número de Associações de Moradores	Centro Comunitário de Associações de Moradores	Centro de Serviços do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais
		Zona	Toda Macau		Zona	Toda Macau			
Zona Sul									
(Freguesias Sé, São Lourenço e São Lázaro)	5	53,8	17,5	11,9	27,5	23,9	7	2	1
Total	9,3	100		43,3	100		24	6	3
			32,5			86,4			
Ilhas									
Taipa (Freguesia do Carmo)	6,5	33,7	22,7	6,3	95,0	12,6	1	1	1
Coloane (Freguesia S. Francisco)	7,6	39,4	26,6	0,329	5,0	0,7	1		
Cidade Coloane-Taipa	5,2	26,9	18,2						
Total	19,3	100		6,629	100		2	1	1
			67,5			12,3			
Total	28,6		100 ⁴	49,6329		98,75 ⁵	26	7	4

Pelo quadro vê-se que as actuais associações de moradores têm uma distribuição correspondente às superfícies e populações de cada freguesia tratando-se, pois, de instituições que estão muito perto dos cidadãos. Eis as duas razões explicativas deste fenómeno: primeira, cada associação de moradores abrange uma superfície pequena que contribui para reduzir o âmbito administrativo, facilitando a comunicação com os moradores do mesmo bairro; segunda, a associação de moradores é uma organização com base de âmbito geográfico, de modo que os moradores de uma determinada área têm problemas semelhantes.

⁵ Como não conseguimos localizar a distribuição demográfica pelas freguesias nos sites oficiais de Macau, estas informações baseiam-se nas entradas sobre as freguesias de Macau, <http://zh.wikipedia.org/w/index.php?title=%E6%BE%B3%E9%97%A8&variant=zh-cn>. Como a elaboração das entradas da Wikipedia são feitas conforme os dados ao alcance de cada autor, poderá haver diferenças em termos estatísticos. No entanto, em função do número da população de cada freguesia, calcula-se que nessa altura Macau, em população, possua cerca de 501.000, em comparação com os dados publicados pela Direcção dos Serviços de Estatística e Censos da Região Administrativa Especial de Macau, devendo tomar como norma os dados demográficos publicados em 2006.

Como as associações de moradores têm o seu próprio órgão executivo que lhes permite prestar serviços aos cidadãos da sua área, num modelo de gestão do tipo cooperativismo, isso facilita a comunicação entre as associações de moradores e o Governo. Além disso, elas, através dos seus representantes na Assembleia Legislativa, podem ter comunicação com o Governo.

Por isso, seja em relação ao cidadão seja em relação ao Governo, as associações de moradores têm as suas vantagens, em termos de número e de qualidade das vias de comunicação e também têm a sua relativa superioridade em termos de resposta.

Evidentemente, em comparação com a Assembleia Municipal em projecto, às associações de moradores falta a vontade popular processual e os estatutos legais. Possivelmente, graças às características acima referidas, os seus membros têm mais vantagens nas eleições bairristas.

Não se pode negar que, em face do desenvolvimento socioeconómico de Macau, a urbanização e o seu funcionamento urbanístico tornam-se cada vez mais complicados. A gestão das áreas administrativas deve ter a sua nivelção e categorização para poder ter uma alta eficiência. Quando se criam diferentes níveis administrativos, deve levar-se em consideração a possibilidade de complementaridade funcional e de conexão funcional entre os vários níveis.

Se se levarem a cabo as eleições para a Assembleia Municipal por freguesias, a sociedade de Macau, possui na prática 3 sistemas de democracia e prestação de serviços. Os 3 sistemas não são, porém, complementares. O sistema da Assembleia Municipal, seja em termos organizativos, seja em termos funcionais, tem as suas funções sobrepostas, em relação ao Governo e à sociedade. Falando com objectividade, em comparação com os outros 2 grandes sistemas, o próprio sistema da Assembleia Legislativa tem o seu papel e significado não muito relevantes. A sua integração facilita antes uma administração bipolar que pode aumentar o custo de comunicação entre os diferentes sistemas e dar origem a possíveis conflitos que poderão afectar a eficácia do funcionamento social. Além disso, talvez também devemos levar em consideração alguns factores de viabilidade na aplicação de determinado sistema político, sobretudo a participação popular.

Em comparação com o início da modernização dos anos 80 do século passado, neste momento, Macau já se tornou uma típica cidade

comercial. Parte dos cidadãos, por motivo de necessidade de melhorar a sua própria situação de vida, terão mais facilidade de participação. Talvez não sejam tantos os cidadãos que possam dedicar o seu tempo às eleições e discutir os assuntos. De facto, é desnecessário que uma sociedade pague demasiados altos custos em termos políticos. A criação da Assembleia Municipal aumentará necessariamente o custo do funcionamento de toda a sociedade, sobretudo os custos económicos, de tempo e organizativos. Estes gastos não só se personificam nas eleições, como também no seu funcionamento. Após a criação da Assembleia Municipal, o seu funcionamento provoca despesas contínuas que podem constituir alguma disparidade entre a eficiência e os resultados esperados e conseguidos.

Falando no seu conjunto, o processo político sob este modelo significaria um gasto repetitivo de recursos que estará na origem de suposições funcionais e conflitos da distribuição de recursos humanos e de despesas financeiras do Governo e a desnecessária inflação das instituições e dos poderes.

Por isso, para a aspiração à democracia, não se pode ficar somente na construção da forma democrática; o mais importante é a consecução dos resultados democráticos. Não excluimos o significado que as eleições podem ter, em relação à promoção da democracia; mas se o Governo estiver realmente a incentivar os cidadãos a participarem nos assuntos públicos, a criação de uma estrutura municipal não será a única e viável escolha. Simultaneamente, o arranjo do regime político não pode ter a democracia como único objectivo. A chave é levar a cabo as reformas, à procura do desenvolvimento estável com relativamente pequenos custos sociais. Por isso, é preciso reduzir ao mínimo as possíveis convulsões sociais, em consequência de grandes reformas, a nível de estrutura do poder.

Já que uma assembleia a nível municipal não terá uma função chave para a promoção da democracia e da melhoria de vida do povo da Região Administrativa Especial de Macau, qual seria o futuro da democracia e da melhoria de vida de Macau?

III. O Governo e a sociedade: Jogo a dois perdido ou estratégia de vitórias mútuas

A razão invocada pelos apologistas da introdução de alterações na Assembleia Municipal reside no facto de os dois sistemas de prestações de

serviços da actual administração não serem perfeitos. Macau deve, com base nas tradições sociais e em função das necessidades sociais e da vontade da maioria dos cidadãos, introduzir reajustes no actual modelo de gestão. Mas isto não significa que continue completamente com o actual modelo de gestão, mas sim introduza reajustes adequados. Macau que se encontra num período de viragem, é evidentemente o objecto de toda a espécie de impactos do processo de modernização. Se, ao mesmo tempo, produzimos alterações drásticas, provocaremos grandes convulsões sociais. O actual modelo de gestão não só fornece uma estrutura organizativa aproveitável, como também deixa algum capital social. Só reformas correctas e adequadas é que podem satisfazer eficazmente as necessidades sociais.

A partir de 2007 o Governo começou a criar o Centro de Prestação de Serviços ao Público de Hac-Sá e simultaneamente nas Linhas de Acção Governativa, lançou a ideia de criar os Conselhos Consultivos dos Serviços Comunitários. Nestas circunstâncias, surgiram afirmações no sentido de começarem a aparecer associações de moradores do Governo, achando que elas vão substituir as influências populares das tradicionais associações de moradores e que a política associativa chegara ao seu fim. Esta afirmação coloca simplesmente o Governo e a sociedade em confronto, excluindo a possibilidade de cooperação entre o Governo e a sociedade civil. O facto de o Governo reduzir o nível administrativo e o estender às freguesias não provoca necessariamente conflitos com as forças sociais existentes, nem cria concorrência com elas ou a substituição das mesmas. As relações entre ambas as partes podem, de facto, ser resultado de todo o género de conjugação de medição de forças. Isto depende da vontade, vias e modos de intervenção social por parte do Governo, da capacidade e da resposta das forças bairristas, não podendo ser tratados os assuntos diferentes em termos gerais.

1. Panorama actual: As relações não concorrenciais entre o Governo e as Associações

A criação do Centro de Prestação de Serviços ao Público constitui uma prova irrefutável de que o Governo tem a intenção de, através da redução do seu peso administrativo, concretizar o alargamento dos contactos com os populares para conseguir a comunicação com a sociedade, mediante a aproximação aos cidadãos. Neste processo, paulatinamente

estende as suas forças à sociedade. Embora possa dar uma aparência de um Governo com “fortes recursos financeiros e vozes de autoridade”, isso não significa que os cidadãos alinhem unicamente ao lado do Governo. A julgar pela realidade, a presença do Governo nas comunidades, não pode substituir o estatuto das associações comunitárias.

Primeiro, os serviços prestados por essas instituições não constituem uma concorrência funcional com as associações de moradores. O Centro de Prestação de Serviços ao Público que foi escolhido pelo Governo para promover, como ponto de experimentação, o fornecimento de consultas, pedidos de serviços e concessão de documentos numa forma de agência única. Isto é, com base nos antigos serviços municipais, estende-se às consultas sobre contratos de propriedade, recenseamento eleitoral de pessoas naturais, registo para concursos na função pública, consulta de serviços governamentais e venda de produtos da Imprensa Nacional.

Esta posição de competências visa principalmente aumentar a eficiência administrativa e melhorar a qualidade dos serviços. Embora os produtos fornecidos sofram um aumento em relação aos serviços prestados pelo Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais e integrando outros serviços desse Instituto de maneira a conseguir uma popularização dos níveis administrativos do Governo, não ultrapassam o âmbito do fornecimento dos produtos públicos que o Governo já fornecia, nem constituem uma repetição dos serviços prestados pelas associações de moradores, de maneira que não existe nem concorrência nem repetição.

Em segundo lugar, embora haja como objectivo servir os cidadãos, na maioria dos casos, são os próprios cidadãos que procuram os serviços, em função das suas necessidades. Mas as associações de moradores tomam a iniciativa de intervir na vida dos cidadãos, através de acções concretas.

Terceiro, pelos formulários, podemos ver que a distribuição não pode nem tem necessidade de ter uma estrutura tão básica e tão ampla como as associações de moradores.

Quarto, há necessidade de atender a que estes foram criados apenas há pouco tempo, mas as associações de moradores já têm um determinado tempo de história. Este laço sentimental permite que as associações de moradores tenham um mais rico capital social que as deixa penetrar na comunidade e aproximar-se mais dos populares. Por isso, o Governo não

tem vantagens em substituir as associações de moradores. Os dois encontram-se numa situação de complementaridade.

2. Possibilidade de uma reintegração associativa em condições de concorrência leal

Evidentemente, quando o Governo se aproveita das suas próprias forças para penetrar na sociedade, pode aumentar tanto as vias como as possibilidades de comunicação com os populares. Isto em certa medida reduz a atracção das associações pelos cidadãos. No entanto, embora esta reforma do Governo, em termos de resultados objectivos, constitua uma concorrência com as forças associativas, não significa que as associações e os grupos esperem passivamente a perda paulatina da sua própria legitimidade; antes pelo contrário, as associações e os grupos podem tomar certas iniciativas para continuar com o seu próprio desenvolvimento. Actualmente, as grandes associações têm lançado socialmente medidas reformistas, à procura de se aproximarem mais dos cidadãos e responder rapidamente às necessidades populares. Nesta concorrência leal, seja o Governo seja a sociedade, há uma melhoria constante na conquista dos populares, de modo a permitir aos cidadãos ter melhor acesso aos serviços sociais.

Embora as associações de moradores tomem a iniciativa de se aproximarem dos cidadãos e tenham maior facilidade nesta aproximação, também têm os seus pontos fracos. Como as associações de moradores de bairros diferentes foram criadas em tempos diferentes, em termos gerais, as que têm maior história têm uma maior base popular e as que foram criadas mais tarde têm menor base popular.

É preciso ver que as vantagens iniciais podem ser paulatinamente enfraquecidas com a evolução do tempo e da sociedade, sobretudo se traduzirem um enfraquecimento do seu capital social.

Por capital social entende-se “Através das actividades coordenadas, elevar a confiança no aumento da eficiência social, assim como as ligações em rede e as suas normas”⁶.

⁶ Robert. D. Putnam “*Sociedades prósperas — Capital social e vida pública*” in «Capital social e desenvolvimento social», Li Huibing e Yang Xuedong (Direcção), pp. 155-156, Editora das Ciências Sociais, 2000.

Sendo as associações de moradores uma organização de âmbito geográfico, o seu capital social traduz-se nos associados. A partir dos anos 90 do século XX, verificou-se uma maior mobilidade demográfica, dentro do Território. Com a emigração e a entrada de população temporária vinda de fora, as forças sociais têm vindo a formar associações de moradores e a ser enfraquecidas.

**Quadro: 2 A localização e a data de criação
às associações de moradores⁷**

Freguesia	Nome	Data de criação
Freguesia N. Sra. de Fátima	Associação de Beneficência e Assistência Mútua dos Moradores do Bairro Artur Tamagnini Barbosa	1956
	Associação de Mútuo Auxílio dos Moradores de Mong-Há	1956
	Associação de Bem-Estar dos Moradores de Macau	1956
	Associação de Beneficência e Assistência Mútua dos Moradores do Bairro da Ilha Verde	1956
	San Kio Kôí Fong Chon Wu Cho Wui	1958
	Associação de Beneficência e Assistência Mútua dos Moradores do Bairro do Antigo Hipódromo de Macau	1964
	Associação Fraternal dos Habitantes dos Novos Aterros	1965
	Associação de Beneficência e Assistência Mútua dos Moradores do Bairro Fai Chi Kei	1982
Freguesia Santo António	Associação de Mútuo Auxílio dos Moradores do Sam Pá Mun	1966
	Associação de Mútuo Auxílio dos Moradores do Patane	1966
	Escritório conjunto das 4 Associações de Mútuo Auxílio de Moradores	
	Associação de Mútuo Auxílio de Moradores de Seis Vias Públicas, abrangendo a Rua dos Fatiões	
	Associação de Mútuo Auxílio dos Moradores da Marginal	1967
	Associação de Beneficência e Assistência Mútua dos Moradores do Bairro O T'ai	1967
	Associação de Mútuo Auxílio dos Moradores de Lou Sek Tong (Camilo Pessanha)	1969
	Associação de Mútuo Auxílio do Bairro, abrangendo a Rua Cinco de Outubro	Cerca 1970
	Associação de Beneficência e Assistência Mútua do Moradores das 6 Ruas Chou Toi	Cerca 1970
Freguesia Sé	Associação de Mútuo Auxílio dos Moradores da Avenida Almeida Ribeiro	1967

⁷ Este quadro baseia-se nos dados fornecidos pelo site da União Geral das Associações de Moradores de Macau.

Freguesia	Nome	Data de criação
	Associação dos Moradores da Zona de Aterros do Porto Exterior	1995
Freguesia São Lourenço	Associação de Mútuo Auxílio dos Moradores da Praia Grande e Avenida da República	Década 1950
	Associação de Mútuo Auxílio dos Moradores das Ruas de S. Domingos, dos Mercadores e Vias Circundantes	1966
	Associação de Mútuo Auxílio do Bairro, Abrangendo a Rua da Felicidade e Vias Circundantes	1966
	Associação de Mútuo Auxílio do Bairro, abrangendo a Rua da Praia do Manduco	1967
Freguesia São Lázaro	Associação de Mútuo Auxílio do Bairro, abrangendo a Rua do Campo, Avenida Conselheiro Ferreira de Almeida e Rua da Mitra	1967
Freguesia Carmo	Associação de Moradores da Taipa	Cerca 1970
Freguesia S. Francisco	Associação de Moradores de Coloane	Cerca 1970

Pelo quadro vê-se que as primeiras associações de moradores se concentraram nos bairros antigos. Com o correr do tempo, muitos moradores dos antigos bairros mudaram para novas residências, muitos até se mudaram para a Taipa, porque lá os preços dos imóveis são relativamente baixos, em relação às zonas antigas. Os novos residentes costumam ser trabalhadores de fora que não têm possibilidade de se integrar imediatamente na comunidade e não têm um sentido de identidade com a zona em que moram. Por isso, as associações de moradores têm uma influência relativamente pequena sobre esta comunidade. Além disso, nos últimos anos, com o aumento do imobiliário do Território, muitos moradores de Macau escolheram Zhuhai como sua residência. Embora estes moradores numericamente ainda não constituam um grupo predominante, em termos relativos, as associações de moradores já têm uma influência muito reduzida sobre este grupo.

Como as freguesias de Macau têm as suas tradicionais orientações funcionais, as associações de moradores funcionam basicamente em determinado âmbito geográfico; por isso, os moradores de uma determinada zona têm semelhantes características muito fortes, o que facilita as associações de moradores a levar a cabo trabalhos, em função das necessidades do objecto dos seus serviços. Mas com a reorientação de novas funções dos bairros e de acordo com o desenvolvimento social de Macau, alguns bairros já sofreram novas integrações de funções que se traduzem em divisões e fusões. No entanto, a estrutura organizativa das associações

de moradores não sofreu as mudanças correspondentes, o que está na origem da diferença característica dos moradores de uma determinada área sob influência de uma determinada associação dos moradores. Por isso, em consequência do desenvolvimento diversificado e de níveis culturais, estratos sociais, gostos diferentes, os modelos organizativos e de prestação de serviços mono-estruturais já não podem satisfazer as novas necessidades, o que está na origem da redução da sua influência.

As associações de moradores exercem influências diferentes sobre pessoas de camadas sociais diferentes. Em termos gerais, as pessoas de baixa condição social têm pouca capacidade para melhorar o seu estatuto social, de modo que têm mais dependência das associações de moradores. Como em Macau tem existido tradicionalmente a divisão de zonas residenciais para camadas sociais diferentes, as associações de moradores têm grande influência em determinadas áreas.

Além disso, as associações de moradores, como todas as associações e grupos tradicionais, já têm uma estrutura organizativa obsoleta e os funcionários não têm um nível profissional muito alto. Só através de reformas é que podem satisfazer as necessidades da totalidade dos cidadãos, em relação ao desenvolvimento dos serviços públicos.

Por isso, para melhor promover a democracia e melhorar a vida popular, as associações de moradores devem introduzir reajustes e melhorias nos modos de trabalho, metodologias e estrutura organizativa. Nos aspectos organizativos e funcionais, devem tentar conseguir uma complementaridade com as forças do Governo.

3. Futura via de desenvolvimento para uma cooperação complementar

A analisar pela promoção do desenvolvimento social e progresso de Macau, o Governo não deve tomar uma atitude de concorrer com as associações de moradores ou as substituir. Na maioria dos casos, deve adoptar uma atitude de cooperação e orientação.

De facto, os centros comunitários tutelados por algumas associações de moradores têm sido em parte resultado da cooperação com o Governo. Isto porque Macau é uma terra com pouca superfície e muita população, o que faz com que numa determinada área, para satisfazer as necessidades da gestão e serviços para uma população numerosa, o Governo quase

precise de criar instituições completas. Ao mesmo tempo, o estatuto legal de Macau como Região Administrativa Especial determina que a distribuição do sistema de Governo de Macau, em comparação com um governo local normal, deva ser mais completo. Por isso, a estrutura organizativa da Região Administrativa Especial de Macau já tem grandes encargos. Se ela se basear completamente nas suas próprias forças para penetrar na base, a organização do Governo ficará sobrecarregada.

Para uma área pequena, o Governo tem maior necessidade de apoio das forças associativas, tais como as associações de moradores, para aproveitar os recursos humanos e as estruturas organizativas existentes. Por um lado, isto pode reduzir os custos organizativos do próprio Governo e, por outro, pode dar melhor desempenho ao capital social das associações e dos grupos, porque Macau continua, em certa medida, a ser uma sociedade de conhecidos e círculos fechados. A comunicação entre este tipo de forças sociais é mais fácil de ser concretizada e poderá ter melhor eficiência e resultados.

As associações de moradores geralmente desburocratizadas têm maior oportunidade de contacto com os populares. Ao mesmo tempo, devido ao seu carácter de organização geográfica de matriz interna, podem ter maior facilidade de apoio popular. Citemos só o estatuto dos funcionários, em comparação com os funcionários públicos, que trabalham nos centros governamentais: os funcionários das associações de moradores têm uma relação relativamente estreita com os populares locais.

Simultaneamente, o Governo não tem necessidade de monopolizar o fornecimento de todos os serviços públicos, porque mesmo o Governo fornece serviços públicos semelhantes aos fornecidos pelas associações populares; nem necessariamente terá as suas vantagens naturais, porque no fornecimento de determinados serviços públicos, tais como serviços públicos em determinadas áreas são fornecidos com maior facilidade, maior eficiência e menos despesa por organizações do tipo de associações de moradores. E depois, o monopólio do Governo poderia causar a indefinição de divisão de trabalho entre os dois, dando origem assim à sobreposição de funções e investimentos repetidos que dispersam e desperdiçam recursos.

Por isso, o Governo quando cria os centros de serviços deve sempre tentar uma cooperação com as forças sociais já existentes nas áreas em que quer penetrar. E deve levar em consideração a distribuição geográfica,

o objecto dos serviços e o conteúdo dos serviços. Também deve ter consciência de que a criação de centros de serviços não traria naturalmente a aproximação entre ele e os populares. Só com o fornecimento de serviços de que a sociedade precisa e aumentando a iniciativa em fornecer tais serviços é que pode concretizar e reforçar uma sinergia social.

Embora nesta sede só tivéssemos discutido as relações entre as associações de moradores e o Governo, as análises podem ter certo significado de lição para outras forças sociais de Macau. Mesmo passados oito anos sobre a reintegração de Macau na Mãe Pátria, o Governo e a sociedade da Região Administrativa Especial de Macau ainda se encontram num processo de procurar os seus próprios posicionamentos, fronteiras e competências. Trata-se dum período longo e neste processo naturalmente podem surgir muitos reveses. Mas para o desenvolvimento social de Macau, entre o Governo e a sociedade não deve haver jogos de perdedores e ganhadores, que não tem sentido, mas deve levar-se em consideração sempre a racional utilização dos limitados recursos e uma clara definição entre a sociedade e as funções do Governo, à procura de melhores vias e modos para realizar a cooperação e a complementariedade entre os dois, na promoção da democracia e na procura da melhoria da vida da população.

