

A origem da “sociedade civil” de Macau e a sua evolução

*Niu Lei**

I. Nota Introdutória

O instituto da “sociedade civil” que apareceu pela primeira vez na Europa nos finais da Idade Média, tem certa relevância para o desenvolvimento democrático de um País e reflecte mudanças estruturais de grande amplitude decorrente do desenvolvimento económico. Quer o desenvolvimento económico, quer a mudança do seu modo condiciona os interesses e os poderes que as diversas classes sociais possuíam, criando assim novos conflitos. As organizações emergentes da “sociedade civil”, tais como sindicatos e associações profissionais e comerciais, são fomentadas no sentido de consolidarem a sua representatividade, com vista a defenderem os seus próprios interesses através de acções colectivas. Com o funcionamento da “sociedade civil”, todas as camadas sociais podem reforçar com eficácia a sua autonomia e a sua capacidade de negociação com as restantes¹.

Macau, território em que as associações são abundantes, é conhecido por “sociedade associativa”. Analisando na perspectiva das doutrinas da “sociedade civil”, as associações populares são elementos essenciais da “sociedade civil”. A sua potência e as suas relações estabelecidas com o governo determinam a natureza da mesma “sociedade civil”. As associações livres de todo o tipo são agrupadas numa sociedade pluralista que contrabalança e refreia o poder do governo, a qual se chama sociedade civil pluralista liberal. Ora, as associações não concorrenciais que se distinguem pelas suas funções e se relacionam com a representação de interesses integram uma sociedade popular que colabora com o governo e que é

* Doutorado em ética, assistente do Gabinete para Ensino e Estudos da Gestão Administrativa e Ciência Jurídica da Escola Partidária para Órgãos directamente dependentes do Comité Provincial de Hunan do Partido Comunista da China.

¹ Chen Pei-Hsiu, «Organizações não governamentais e democratização da Tailândia: uma análise da abordagem da sociedade civil», in «Boletim de estudos dos chineses ultramarinos e da Ásia Sudeste», 2001, pág. 133 a 161

designada por sociedade civil corporativista². Neste sentido, a “sociedade civil” começou a crescer em Macau, graças ao impulso destas associações populares e à funcionalidade de que estas dispõem.

Segundo o historiador Zhu Ying, associação é a constituída por pessoas que têm os mesmos objectivos, relações comuns, estatuto comum e comportamentos comuns. Relativamente às associações modernas, estas têm que dispor de objectivos ou alvos bem definidos e reconhecidos comumente pelos seus membros, bem como um regulamento reduzido a escrito que os seus membros reconhecem uniformemente e respeitam em comum, exercendo actividades de certo modo social, enquanto que a adesão à associação está condicionada com a reunião dos requisitos predefinidos relativos à qualidade de sócio e ao cumprimento de um procedimento estabelecido pela organização. Por outro lado, antes de proceder a interações entre os seus associados, foi entretanto definida entre si uma relação formal entre os diversos papéis que lhes foram atribuídos em função dos cargos que ocupavam, papéis que são caracterizados pela impessoalidade e abstracção. Por fim, no seio da associação são criados órgãos de administração de diferentes níveis, cuja divisão de trabalho e atribuições são bem definidas e as suas acções mutuamente articuladas, de modo a que as funções de cada um sejam desempenhadas de forma integrada³. Conforme o académico Lou Shenghua, todas as definições referentes a associação têm a sua raiz fáctica e razão de ser; o académico fez estudos sobre as associações de Macau numa perspectiva político-sociológica, tomando em consideração as associações representativas em cada área funcional. No seu entender, as associações de interesses, conhecidas também por associações funcionais, são corporações sociais que se distinguem em conformidade com divisão de trabalho⁴.

² Lou Shenghua, «*A matriz corporativista da sociedade civil de Macau e as suas novidades — uma observação centrada nas associações populares*», in «*Boletim de Estudos de Macau*», volume XLII, pág. 39 a 46.

³ Zhu Ying, «*Estudos sobre as novas associações dos comerciantes no período da Revolução Xinhai*», Editora Universidade Renmin da China, Pequim, 1991, Pág. 1 a 5, transcrição de Lou Shenghua, «*Estudo sobre as associações de Macau no período da transformação - Uma interpretação sobre o sistema corporativista numa sociedade pluralista*», Editora Renmin de Guangdong, China, 2004, pág. 15 e 16.

⁴ Lou Shenghua, «*Estudo sobre as associações de Macau no período da transformação - Uma interpretação sobre o sistema corporativista numa sociedade pluralista*», Editora Renmin de Guangdong, China, 2004, pág. 16 e 17.

Na década de 80 do século transacto, a Administração Portuguesa começou a pôr em prática a política de financiar e apoiar nas associações populares, essencialmente sob as formas pecuniária, em espécie e de apoio técnico, com vista a ajudá-las na prestação de serviços sociais, educativos, culturais e desportivos. Nessa altura, muitos dos problemas ocorridos no seio da comunidade chinesa foram resolvidos com a intervenção de associações populares, facto que contribuiu para promover o reconhecimento e adesão destas⁵. Nesse contexto histórico específico, as associações populares eram uma faixa que contribuía para a auto-confiança, a auto-sustentação e a ajuda mútua entre a população local. Elas não só disponibilizavam bens públicos à comunidade, como também eram dotadas de funções de sintetização de interesses e expressão de interesses. Tem vindo assim a estabelecer-se uma tradição de governação que se traduz na colaboração entre associações, negociação democrática e procura de consenso. Neste sentido, a participação dos residentes de Macau em actividades sociais através de associações de toda a natureza constitui uma tradição de Macau, enquanto o instituto de sufrágio indirecto que tem por base as associações passou também a ser uma relevante plataforma de participação política dos mesmos residentes e uma via pela qual as elites de todos os sectores sociais integram a Assembleia Legislativa.

O presente artigo visa fazer uma apresentação relativa à origem e à evolução da “sociedade civil” de Macau nas seguintes três perspectivas, a saber:

1. a origem da “sociedade civil” e a sua implementação nos países ocidentais;
2. o modo da governação na Administração Portuguesa e,
3. a expressão da democracia do instituto do sufrágio indirecto.

II. A origem da “sociedade civil” e a sua implementação nos países ocidentais

Ao abordar a origem da sociedade capitalista do Ocidente, Daniel Bell chegou a apresentar a seguinte famosa afirmação: “a sociedade bur-

⁵ Grupo de estudo temático Actualidades e Perspectivas sobre as Associações de Macau, Centro de Pesquisa Estratégica para o Desenvolvimento de Macau, «*Actualidades e Perspectivas sobre as Associações de Macau*», pág. 6.

guesa é um novo mundo erguido por força das corporações comerciais e corporações de indústrias manufatureiras”⁶. Comparando com as perspectivas tradicionais que julgam a sociedade capitalista ter como origem a Renascença, a Reforma Religiosa, a Revolução Industrial e a Revolução Burguesa, a perspectiva de Bell expõe de modo mais esclarecido as razões e motivações mais profundas do nascimento do capitalismo. Embora a Renascença e a Reforma Religiosa sejam a primeira luz da alvorada que ilumina a sociedade civilizada moderna do mundo ocidental, as corporações comerciais e corporações de indústrias manufatureiras que nasceram nas cidades num período que antecedeu a civilização moderna⁷ constituíam a parte integrante mais elementar e mais relevante da “sociedade civil”. A “sociedade civil” da Europa Ocidental cresceu, grosso modo, na Idade Média, nos séculos XIII e XIV⁸. A “sociedade civil” cresceu com

⁶ Daniel Bell, «*As contradições culturais do capitalismo*», tradução de Yan Beiwen, Editora Renmin de Jiangsu, Edição 2010, pág. 6 do Prefácio para a reedição de 1978 .,

⁷ Embora as ideias da Renascença já estivessem na moda nos finais do século XIII nas principais cidades italianas, a sua difusão ao nível de toda a Europa Continental só foi concretizada no século XVI.

⁸ Note-se que, embora na Grécia Antiga no tempo de Aristóteles já aparecessem os conceitos e doutrinas relativos ao cidadão e à sociedade civil , a cidadania estava estritamente limitada nessa altura. Segundo o ponto de vista de Aristóteles constante da sua famosa obra intitulada «*A Política*», os grupos sociais de mulheres, crianças, estrangeiros e artesãos não eram considerados cidadãos . Assim, nas Cidades-Estados da época da Grécia Antiga, apenas cerca de uma centésima parte da população era considerada cidadãos propriamente ditos. Por outras palavras, o conceito de cidadão nessa altura era bastante imperfeito. O núcleo do sistema político na Grécia Antiga era a Cidade-Estado é onde o cidadão era participativo; à participação nos assuntos das Cidades-Estados não era devida qualquer remuneração. Neste sentido e nessa altura, a participação em assuntos de interesse público dos grupos sociais como artesãos, mulheres não é realístico, nem é possível e a participação em assuntos de interesse público está exclusivamente reservada aos homens da própria Cidade-Estado que possuem grande quantidade de património. Daí que, a sociedade civil fosse semelhante, de certo modo, à aristocracia. Ao que acresce que, conforme observação de académicos, segundo Aristóteles, há pessoas que nascem para serem governantes, enquanto outros nascem para serem governadas. Caso estes últimos recusem aceitar essa sua fatalidade predestinada, a caça dos mesmos como animais selvagens até à sua captura é natural e legítimo. (ver: Leften Stavros Stavrianos, «*A Global History: From Prehistory to the 21st Century*», volume I, tradução de Wu Xiangying e outros, Editora Universidade de Pequim, 2006, pág. 134). Na sociedade civil que nasceu na Europa na Idade Média, os escravos agrícolas que fazem parte da camada mais baixa da sociedade que fugiram para viver em cidades durante mais de um ano sem terem sido capturados passam a ser livres segundo as práticas de então. Assim,

êxito, graças à implementação sucessiva do sistema feudal e do sistema senhorial na Europa na Idade Média; o desenvolvimento deste último e o seu declínio posterior estavam intimamente ligados à evolução histórica da Europa da Idade Média.

Com a evolução histórica da Europa e com a cisão do Império Romano, o Império Romano do Ocidente entrou em decadência na sequência das invasões dos nómadas vindos do Norte. Aproximadamente no período compreendido entre o século Império Romano do Ocidente entrou em decadência na sequência das invasões dos nómadas vindos do Norte. Aproximadamente no período compreendido entre o século IV e o século X, a Europa sofreu invasões dos germanos, hunos, magiares, vikings e muçulmanos⁹. No princípio do século IX, o Reino Franco implantado por germanos encontrava-se em desenvolvimento e expansão. Entretanto, Carlos Magno, imperador da dinastia Carolíngia conduziu o Reino ao seu apogeu: foi implantado um império de vasta dimensão territorial cuja extensão conquistada integrou territórios das actuais França, Alemanha, Holanda, Suíça, norte da Itália, Boémia, oeste da Áustria e topo nordeste da Península Ibérica. Segundo o criticismo textual feito pelo historiador americano Leften Stavros Stavrianos, embora Carlos Magno tivesse sucedido ao Império Romano nos seus poderes, faziam-lhe falta os meios financeiros necessários para manter os órgãos burocráticos, os tribunais e o exército do seu grande império. A única solução disponível naquela altura era a concessão aos seus vassallos de propriedades (ou seja, feudos), em nome da recompensa pelos serviços prestados, de acordo com a hierarquia dos títulos nobiliárquicos que distinguiam duque, marquês, conde, visconde e barão, tendo estes vassallos, nos seus feudos, os poderes militares, de administração civil e até o poder tributário. Quanto aos deveres, que eram contrapartidas dos direitos, os vassallos obrigavam-se a pagar ao imperador Carlos Magno e ao Império Franco determinadas quantias de impostos e tributos, em dinheiro ou em espécie, bem como a prestação de serviço militar. Com o falecimento de qualquer dos vassallos, o imperador retomaria o respectivo feudo que seria concedido a outros.

é de afirmar que a sociedade civil está mais de acordo com as ideias do constitucionalismo contemporâneo. Abordagens mais pormenorizadas serão desenvolvidas infra.

⁹ Leften Stavros Stavrianos, «*A Global History: From Prehistory to the 21st Century*», volume I, tradução de Wu Xiangying e outros, Editora Universidade de Pequim, 2006, pág. 288.

É esta a origem do feudalismo e do senhorialismo da Europa. Não custa muito descobrir que estes sistemas tinham como risco potencial a força centrífuga entre os governantes do Império e os seus vassallos. No regime político do sistema feudal, “quem possui terra, tem também poder político; assim, os contratos celebrados entre o senhor feudal e seus vassallos substitui o poder estatal... enquanto os vassallos tendem a gerir a sua terra como seu território privativo”. Quando o governante do Império fosse poderoso, estes contratos mantinham-se em vigor; quando o senhor feudal enfraquecesse, os contratos referentes a senhorios jamais subsistiriam. De facto, “após a morte do poderoso imperador Carlos Magno, como os seus sucessores eram fracos, os poderes políticos passaram a ficar na mão dos vassallos e as propriedades concedidas (ou feudos) passaram em seguida a ser património privado dos mesmos”¹⁰. Como consequência, o sistema senhorial passou a ser hereditário em vez de cumprir as regras de concessão: quando um vassallo se transformasse num suserano de segundo grau, ele dividia a sua terra em várias fatias que eram entregues aos seus vassallos. Neste sentido, após os séculos XI ou XII, foram implantados no território do Reino Franco preexistente numerosos principados com base em senhorios e de dimensão variada. E, “com a ruína das organizações económicas de escala..., em virtude do desaparecimento efectivo do comércio de longa distância, produção artesanal de modo concentrado e de moeda do Império, os senhorios tiveram que satisfazer quase todas as suas próprias necessidades”¹¹.

De referir que, na vigência do sistema feudal e do sistema senhorial na Europa, não existia um ambiente institucional favorável à constituição de um Estado centralizado, em virtude da coexistência dos principados e das lutas entre si. E, ainda por cima, nesses principados independentes e enraizados em senhorios, não chegou a ser criado um sistema rigoroso de classes em que os senhores feudais tinham poderes absolutos, enquanto os servos eram humilhados. Como afirma Leften Stavros Stavrianos, “no senhorialismo, a escala social não varia do imperador sagrado para os escravos impessoais, mas sim dos servos agrícolas com determinados direitos e deveres e para o senhor feudal; este mantém contactos suficientes com

¹⁰ Leften Stavros Stavrianos, «A Global History: From Prehistory to the 21st Century», volume I, tradução de Wu Xiangying e outros, Editora Universidade de Pequim, 2006, pág. 276.

¹¹ Idem, pág. 277.

os servos e tem certo entendimento efectivo sobre o processo produtivo. Assim, os trabalhadores físicos têm certa importância e são respeitados, o que não se verificou na civilização da escravatura antiga. (...) A própria ética humanística do Cristianismo desenvolve-se com base na negação da desumanidade da sociedade do antigo império. Os abades dos mosteiros insistem que o trabalho físico era parte integrante da vida espiritual. Ou melhor, segundo afirmam os mesmos, trabalhar equivale a rezar”¹². Verifica-se, assim, que a implementação do sistema feudal e do sistema senhorial determinaram o desmoronamento do sistema político monárquico, o enfraquecimento dos senhores feudais e um certo clima humanístico que subsistia nos senhorios graças à promoção e à luta nos termos do Cristianismo. Estes resultados servem de solo fértil para o surgimento e desenvolvimento de cidades.

Nos finais do século XIII e no século XIV, em virtude do aparecimento e desenvolvimento do comércio, das indústrias e do sector artesanal, o produto do capitalismo moderno aparece sucessivamente nas maiores cidades dos vários territórios, incluindo Itália. “Embora em termos do número e da sua população, as cidades da Europa na Idade Média fossem muito reduzidas em relação às cidades da China, Índia ou Médio Oriente, a autonomia e o poder político em crescimento evidenciam a sua singularidade. Justamente porque elas surgiram não há muito tempo e a Europa se encontrasse num enquadramento político fragmentado em vez de um império tão sólido como a rocha, os cidadãos revelaram desde sempre a sua autoconfiança e independência existentes noutros territórios dos continentes europeu e asiático”¹³. Nas análises feitas por Leften Stavros Stavrianos, essas autoconfiança e independência manifestava-se de vários aspectos. Em primeiro lugar, os governantes do Império (ou seja, os senhores feudais) ficavam numa situação desfavorável nas lutas com os vassallos, enquanto os agentes comerciais e industriais acumulavam grande quantidade de riqueza social. Assim, com vista a obter financiamento, os senhores feudais optavam frequentemente por se unir com os residentes da cidade, nomeadamente com os comerciantes e artesãos. Nesta linha, quando estes residentes procuravam autonomia na sequência da

¹² Leften Stavros Stavrianos, «*A Global History: From Prehistory to the 21st Century*», volume I, tradução de Wu Xiangying e outros, Editora Universidade de Pequim, 2006, pág. 278 e 279.

¹³ Idem, pág. 281 e 282.

acumulação de riquezas sociais, eles conseguiam convencer o rei para lhes outorgar uma carta de foral no sentido de os autorizar a organizarem-se uma coligação determinada vila. Estas vilas tinham prerrogativas de constituir associações e de celebrar acordos com os seus próprios selos, possuir as suas câmaras municipais, tribunais de justiça e terrenos de determinada dimensão fora do município. Além disso, com a mesma carta de foral, estavam autorizadas a constituir corporações de comerciantes e de artesãos, cuja adesão era voluntária e cujos objectivos eram de autodefesa e mútuo auxílio, incluindo de estabelecimento de padrões de produtos, de preços e de horário de trabalho. Como foi referido supra, a constituição de corporações comerciais de todos os sectores assinalou os residentes da cidade conseguirem autonomia, e não só. Assim: “na Europa, os comerciantes não só ganham potência económica passo a passo, mas também adquirem poder político sucessivamente; eles passam agora a ser mayor de Londres, deputados de cidades livres do Império Alemão e governadores de Estados da Holanda. Esses estatutos sociais e relações políticas evidenciam que os comerciantes e seus interesses são mais prezados e constantemente apoiados por parte do País, incluindo as suas aventuras no ultramar”¹⁴. Em terceiro lugar, em virtude do seu estatuto independente em relação aos senhores feudais e aos vassalos, bem como à aquisição da autonomia, as cidades são reconhecidas sucessivamente como novos elementos integrantes da sociedade, enquanto os residentes das cidades jamais se sujeitam à jurisdição feudal. Cita-se como exemplo, segundo as práticas de então, que um escravo agrícola que fugisse para viver na cidade durante um ano e um dia sem ter sido capturado passava a ser homem livre. “Segundo um dito popular de então: o ar da cidade é o ar da liberdade”¹⁵. Além disso, em caso de conflitos entre cidades e senhores feudais ou vassalos em certo território, as cidades uniam-se numa coligação. É de notar que essas coligações não só constituíam entidades económicas poderosas, mas também entidades políticas fortes. Estas forças são capazes de garantir a estabilidade e a prosperidade das respectivas cidades¹⁶.

¹⁴ Idem, pág. 282 e 283.

¹⁵ Idem, pág. 281.

¹⁶ Passados os séculos XIV e XV, quando as invasões que a Europa do Leste sofreu começaram a diminuir gradualmente e os senhores feudais tornavam a ser capazes de defender as suas autoridades, o Estado absoluto começou a erguer-se e a fortalecer. O Estado entrou em grave conflito e passou a ser contraditório para com os cidadãos em matéria fiscal e de distribuição de poderes, mas conseguiu a supremacia num período

Em síntese, a “sociedade civil” dos países da Europa Ocidental surge na Idade Média numa Europa politicamente solta e fragmentada. E o seu crescimento sem sobressalto é devido à acumulação de grande quantidade de riqueza social e à coligação com os senhores feudais que naquela altura estavam numa situação desfavorável. Assim, foi conquistada a autonomia de alto grau da cidade, incluindo os poderes de autogestão das corporações, gestão pública e legislação, autonomia esta que beneficia todos os residentes da cidade abrangendo escravos agrícolas, dotando-os de espíritos benignos de independência e autoconfiança ao nível da mentalidade e da consciência, boas garantias políticas em termos de direitos. Os residentes da cidade passaram a ter uma qualidade e estatuto de cidadão suficientes e quase completos. Graças à onda da revolução burguesa, foi afastada a ameaça dos senhores feudais e implantado o sistema capitalista liberal, sendo o recém-criado Estado capitalista limitado a um pequeno governo do tipo “guarda-noturno”. Nesta linha, houve um período de tempo em que a “sociedade civil” dos países da Europa Ocidental pôde crescer e fortalecer suficientemente, passando a ser uma importante força de refreio e um sujeito do ordenamento social que existia paralelamente ao Estado político da Europa Ocidental. A autonomia social, os limites do poder público, o espírito liberal, a democracia e a regra do direito que a “sociedade civil” expressa, tornam referências relevantes para a maioria dos actuais Estados Nacionais na reforma e na construção do seu sistema constitucional.

III. Modelo de governo da Administração Portuguesa em Macau

Como supra foi referido, entre a sociedade da China e a sociedade da Europa no período compreendido entre o século X e o século XIV existiram semelhanças em certos aspectos, tais como a fragmentação do

curto. A subsequente Revolução Burguesa que em breve espaço de tempo pôs termo ao regime absolutista dos príncipes, protegeu de modo vigoroso os interesses dos agentes industriais e comerciais e das camadas populares, defendendo os seus direitos políticos, facto que protegeu o crescimento da sociedade civil da destruição severa decorrente dos conflitos e das acções revolucionárias. Nas grandes correntes da Renascença, movimentos iluministas e Revolução Religiosa, a sociedade civil cresceu de modo acentuado tornando-se, de forma progressiva, uma força importante em paralelo com o Estado político.

país, guerras e lutas entre países e sobretudo desenvolvimento e prosperidade do comércio sem precedentes. No entanto, a Europa seguiu finalmente rumo ao desenvolvimento da “sociedade civil”, enquanto a sociedade chinesa continuou a movimentar no caminho do feudalismo e do absolutismo durante vários séculos, facto que condicionou de certo modo o desenvolvimento da “sociedade civil”. As acções associativas do povo na China sujeitavam-se ao controlo do centralismo que reprimia as associações populares em termos de recursos, instituições e medidas políticas, factos que determinaram o aparecimento das relações resumidas em “país poderoso e sociedade fraca”. Sob a influência dos condicionamentos geográfico e histórico, a origem do associativismo popular e a sua mudança em Macau não só se assemelhou à do Continente Chinês, mas também se apresentou a sua própria singularidade decorrente da mudança social específica¹⁷.

Com a celebração do «Tratado de Amizade e Comércio Sino-Português» entre a Dinastia Qing e Portugal em 1887, Portugal chamou a si o domínio de Macau e começou a implementar a sua política de colonização. Relativamente ao modelo de governo na fase colonial, o académico Lou Shenghua opina que, no contexto da administração colonial específica em Macau, tinham-se formado de modo progressivo, uma estrutura social especial, ou seja, uma estrutura social complexa dualista de governo misto de dupla camada entre chineses e portugueses. “Dupla camada” refere-se às camadas do governo e da população, enquanto o dualismo se refere às duas unidades comunitárias dos chineses e dos portugueses. Segundo Lou Shenghua, nesta estrutura social complexa dualista de dupla camada de Macau, a associação era uma organização social de modalidade extraordinária dotada de determinadas funções de governo, registando-se, assim um fenómeno de “para-governamentalização” nas funções das associações; fenómeno que era mais saliente nalgumas das associações funcionais constituídas por chineses que desempenhavam atribuições de controlo e gestão da comunidade chinesa¹⁸. Relativamente à Administra-

¹⁷ Lou Shenghua, «*Estudo sobre as associações de Macau no período da transformação - Uma interpretação sobre o sistema corporativista numa sociedade pluralista*», Editora Renmin de Guangdong, China, 2004, pág. 21.

¹⁸ Lou Shenghua, «*Estudo sobre as associações de Macau no período da transformação - Uma interpretação sobre o sistema corporativista numa sociedade pluralista*», Editora Renmin de Guangdong, China, 2004, pág. 218.

ção Portuguesa, este fenómeno consistia em dotar as associações chinesas de funções de comunicação e integração sociais, através da implementação de normas jurídicas que regiam as mesmas¹⁹.

Nos primeiros tempos do seu domínio, nos titulares dos cargos principais do órgão executivo da Administração Portuguesa de Macau predominavam os portugueses e os residentes de ascendência portuguesa, sendo a língua oficial e língua veicular de direito e normas jurídicas essencialmente a língua portuguesa. Em virtude dos problemas linguísticos, a Administração Portuguesa não pretendia absorver intencionalmente chineses na Função Pública, nem prezava o direito de participação política dos mesmos, pelo contrário foram reprimidos com vista a manter a preponderância política dos portugueses de Macau²⁰. Macau era um território onde predominavam residentes chineses, residentes que tinham formado ao longo dos tempos uma comunidade unida pelas tradições socioculturais chinesas. Os comerciantes chineses estavam presentes em todos os sectores económicos²¹. A Administração Portuguesa imponha sucessivamente e em cada uma das respectivas fases medidas, com vista a submeter as associações chinesas à sua administração. Essas medidas constam, a título exemplificativo, dos seguintes documentos: a Carta Orgânica da Colónia de Macau aprovada no seguimento da adopção das Leis Orgânicas da Administração das Províncias Ultramarinas de 1914; o Acto Colonial de 1930, que atribuiu à Administração Portuguesa poderes legislativos relativos à gestão interna dos assuntos próprios de Macau, incluindo dos assuntos chineses²²; o Código dos Usos e Costumes dos Chinas de Macau que teve como destinatários específicos os chineses e o Tribunal Privativo dos Chinas que se destinava especialmente à jurisdição das causas de matérias cíveis e comerciais (excepto falências) e aos crimes leves, facto que reflecte o dualismo do direito de Macau nos finais do sé-

¹⁹ Lou Shenghua, «Uma análise sobre o regime jurídico que regula as associações de Macau: em destaque as relações entre o governo e as associações», in «Boletim do Instituto Nacional de Administração», 2006.

²⁰

²¹ Wong Ngan Hong, «Política de gestão do governo português de Macau em relação às associações de caridade chinesas», in «Revista de Administração Pública de Macau», n.º 88, volume XXIII, pág. 363 a 374, (versão portuguesa, pág. 507 a 524).

²² Wu Zhiliang, «O modo de sobrevivência — uma abordagem sobre o sistema político e desenvolvimento político em Macau», Associação de Educação de Adultos de Macau, pág. 212 a 219.

culo XIX e no princípio do século XX²³ e que as funções de comunicação e integração social eram legalmente atribuídas a associações chinesas.

Relativamente às funções das associações chinesas, em virtude das medidas definidas pela Administração Portuguesa serem essencialmente no interesse dos portugueses, afastando a comunidade chinesa, aquelas associações dedicavam-se indistintamente a abastecer alguns dos bens públicos. Citam-se como exemplos, a Associação de Beneficência Tong Sin Tong e a Associação de Beneficência do Hospital Kiang Wu que prestavam serviços de caridade, assistência e saúde. A Associação de Educação de Macau, a Federação das Associações dos Operários de Macau, a Associação de Beneficência Tong Sin Tong e a Associação de Beneficência do Hospital Kiang Wu criaram escolas de ensino gratuito ou prestavam serviços de educação gratuitos ou económicos. A União Geral das Associações de Moradores de Macau, a Federação das Associações dos Operários de Macau e a Associação das Senhoras Democráticas de Macau (actual Associação das Mulheres de Macau) prestavam serviços sociais diversos como, serviços comunitários, serviços de creche, cuidados às famílias, serviços à terceira idade e abrigos temporários. Aliás, as associações chinesas de Macau intervinham até no abastecimento de bens públicos puros tais como arruamentos, abastecimento de água portátil, tratamento de resíduos sólidos. Segundo académicos que investigam as associações de Macau, a razão por que as associações se encarregavam das acções de abastecimento à comunidade de bens públicos é que a Administração Portuguesa abstinha-se, de modo permanente, de abastecer bens públicos ou quase-públicos à comunidade chinesa, não tendo assumido devidamente as suas responsabilidades. Só a partir de 1980, a Administração Portuguesa começou a desenvolver acções no âmbito do bem estar social, investir em empreendimentos públicos e financiar os serviços sociais prestados por associações populares. Assim, Macau entrou numa era caracterizada pela colaboração e complementaridade entre a Administração e as associações populares, podendo afirmar-se que o fenómeno de governamentalização das associações é cada vez mais manifesto²⁴.

²³ Wu Zhiliang, «*O sistema político de Macau*», Editora Youyi da China, pág. 40 a 43.

²⁴ Lou Shenghua, «*Estudo sobre as associações de Macau no período da transformação - Uma interpretação sobre o sistema corporativista numa sociedade pluralista*», Editora Renmin de Guangdong, China, 2004, pág. 218.

A respeito da investigação relativa às associações estudiosos, dos quais se destaca Feng Hailing, procederam a uma análise na óptica administrativa, sublinhando que, sob a influência das doutrinas do direito administrativo português, as associações com estatuto de pessoa colectiva de utilidade pública administrativa são, por natureza, colaboradoras da Administração²⁵. Neste sentido, as associações chinesas não só desempenhavam funções de integração social, mas também intervinham, numa posição juridicamente reconhecida, nas relações sociais e executavam a gestão dos assuntos públicos, sob a forma de negociação e colaboração²⁶. Nestes termos, as associações de Macau têm desempenhado papéis relevantes e assumido funções singulares e têm sido, de certo modo, prestigiadas pela comunidade.

Para além do abastecimento de bens públicos, as associações de Macau têm desenvolvido funções de integração de interesses e expressão de interesses. Entende-se por funções de integração de interesses a sintetização, por parte das associações, dos interesses, opiniões e solicitações dos seus associados e dos elementos da comunidade que elas representam, informações que são transformadas em pretensões políticas através de determinados procedimentos em pretensões políticas de carácter colectivo das mesmas associações. Enquanto as funções de expressão de interesses são consideradas como transformação, por parte das associações, dos interesses, opiniões e solicitações dos seus associados e dos elementos da comunidade que elas representam, em pretensões políticas que são reveladas através de determinados meios, o modo de expressão mais relevante era a influência nas decisões da Administração de modo a fazer integrar, na medida do possível, as suas pretensões de interesses nas políticas públicas. Justamente em face destas funções, as associações passaram a desempenhar um papel de intermediário entre a Administração Portuguesa e os chineses, sendo os interesses particulares sintetizados e expressos a título de interesses organizacionais por meio das associações. Cita-se como exemplo, após 1976, a União Geral das Associações dos Moradores de Macau e a Federação das Associações dos Operários de Macau que intensificaram sucessivamente a sua participação directa nos âmbitos legislativo

²⁵ Feng Hailing, Wang Aijun e Yan Jing, «Preliminares do sistema das associações de Macau», «Revista de Aprendizagem Teórica», volume 5, 2004.

²⁶ Lou Shenghua, «As associações populares, os recursos do regime e o desenvolvimento político de Macau», in «Revista Administração Pública de Macau», 2005.

e de feitura de políticas públicas, em especial na altura em que as portas da Assembleia Legislativa, das Assembleias Municipais e do órgão consultivo do Governo se abriram às associações chinesas e em que os meios de expressão de interesses destas foram dilatados, aquelas associações passaram a dispor de funções de admissão e de transmissão de elites políticas²⁷.

Como foi referido atrás, as associações populares são elementos essenciais da sociedade civil e num contexto histórico específico, a sociedade civil de Macau começou a crescer, graças à promoção por parte das associações chinesas²⁸ que não só abasteciam a comunidade de bens públicos suprindo as suas faltas e produzindo efeitos importantes de estabilizar da ordem social, mas também representavam a comunidade chinesa e respectivos grupos de interesses na integração e expressão de interesses, desempenhando as funções de negociação democrática e participação política, tornando-se meio de comunicação privilegiado entre os chineses e a Administração Pública. Além disso, o regime jurídico das associações de Macau em vigor que consagra o princípio da liberdade de associação, regulamenta as associações ao nível do funcionamento interno com vista a consolidar a sua posição, reconhecendo, ao nível externo, o seu direito de participação em assuntos sócio-políticos nos termos da lei²⁹. Nesta conformidade, este modelo específico associativo tem disponibilizado um espaço para um desenvolvimento mais avançado da sociedade civil de Macau.

IV. A demonstração da democracia no instituto do sufrágio indirecto

Como as associações populares de Macau são ponto de partida da sociedade civil, o instituto do sufrágio indirecto, que tem por substrato, as associações, transforma-se numa plataforma relevante para a partici-

²⁷ Lou Shenghua, «*Estudo sobre as associações de Macau no período da transformação - Uma interpretação sobre o sistema corporativista numa sociedade pluralista*», Editora Renmin de Guangdong, China, 2004, pág. 225.

²⁸ Lou Shenghua, «*Uma análise sobre o enquadramento e características do regime jurídico regulador das associações de Macau*», in «*Boletim de Estudos do Direito Comparado*», 2006.

²⁹ Lou Shenghua, «*Uma análise sobre o enquadramento e características do regime jurídico regulador das associações de Macau*», in «*Boletim de Estudos do Direito Comparado*», 2006.

pação política dos residentes e é considerado mais um passo rumo à demonstração da democracia, promovendo o desenvolvimento da sociedade civil.

A partir da transição da soberania de Macau, registaram-se grandes alterações ao nível das realidades políticas. Em primeiro lugar, a propósito do sujeito da governação e da forma de governo, o governo colonial de alta concentração de poderes transformou-se em Governo da Região Especial dotado de um alto grau de autonomia, sendo o primeiro dos órgãos. Em segundo lugar, o estatuto político dos residentes de Macau passou de dominados de então para dominantes políticos propriamente dito³⁰. No que diz respeito ao órgão legislativo, o Anexo I «Esclarecimento do Governo da República Popular da China sobre as Políticas Fundamentais respeitantes a Macau», da «Declaração Conjunta do Governo da República Portuguesa e do Governo da República Popular da China sobre a Questão de Macau» estabelece que o órgão legislativo da Região Administrativa Especial de Macau será composto por habitantes locais e constituído por uma maioria de membros eleitos. Por força da «Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China», artigo 68.º, a Assembleia Legislativa é constituída por uma maioria de membros eleitos» e o seu Anexo II «Metodologia para a Constituição da Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau» estipula, esclarecendo, que a Assembleia Legislativa é constituída por deputados eleitos por sufrágio directo, deputados eleitos por sufrágio indirecto e deputados nomeados. Estas normas demonstram a articulação do regime eleitoral das Assembleias Legislativas antes e depois da transição da soberania de Macau, mantendo a tradição histórica e a evolução sem sobressaltos da Assembleia Legislativa. De facto, a prática ao longo dos doze anos após a reunificação de Macau com a Pátria esclarece que a respectiva metodologia para a constituição da Assembleia Legislativa está conforme com a evolução histórica de Macau e é adequada às suas realidades sociais.

Macau é um território culturalmente pluralista onde coexistem diferentes comunidades e camadas de interesses distintos. Neste contexto

³⁰ Lou Shenghua, «*A matriz corporativista da sociedade civil de Macau e as suas novidades — observações centradas nas associações populares*», in «*Boletim de Estudos de Macau*», volume 42, pág. 39 a 46.

histórico específico, as associações têm-se desenvolvido de modo florescente em Macau, cuja sociedade é conhecida por sociedade associativa. Na história, as associações foram uma faixa que contribuiu para a autoconfiança, a auto-sustentação e a ajuda mútua entre a população local, registando-se um fenómeno de para-governamentalização nas funções das associações, porque estas abasteciam à comunidade de bens públicos. Por outro lado, em virtude das mesmas terem funções de integração de interesses e expressão de interesses, foi instituída uma tradição de regulação que consistia na colaboração entre associações e negociação democrática para chegarem a consenso. Após a transição da soberania, se bem que o Governo da RAEM tenha investido muito em bem-estar social, o papel das associações não entrou em decadência em face destas realidades. Muito pelo contrário, as mesmas desempenham papéis relevantes e positivos na escolha do Chefe do Executivo, na Constituição da Assembleia Legislativa, na preparação dos quadros políticos, bem como nas áreas política, economia e social. E o envolvimento em acções sociais por intermédio das associações de toda a natureza já passou a ser uma tradição dos residentes de Macau³¹. Este fenómeno justifica que o instituto do sufrágio indirecto, que tem por componentes essenciais as associações, é uma plataforma relevante para a participação política dos residentes e é o meio pelo qual as elites de todos os sectores integram a Assembleia Legislativa.

Em segundo lugar, vamos abordar as formas de manifestação da democracia e o regime de votação - regra da maioria. Como referiu Sócrates, um julgamento correcto não se obtém com a maioria, mas sim com a sabedoria. A maioria não implica necessariamente orientação correcta, nem pode garantir a legitimidade nem a justiça; uma democracia que se baseia na maioria conduz facilmente à ignorância dos direitos e interesses da minoria, constituindo assim a tirania da maioria que Alexis de Tocqueville fala na sua obra intitulada «Da democracia na América». Neste sentido, a democracia deve integrar, numa óptica mais abrangente, as ideias de defender os direitos e interesses da minoria e dos grupos frá-

³¹ «Huang Ming-Jian da Faculdade de Direito da Universidade de Ciência e Tecnologia de Macau», «Sugestões para o aperfeiçoamento do regime eleitoral do sufrágio indirecto da Assembleia Legislativa», in *Jornal Ou Mun*, pág. E06, de 11 de Abril de 2012. Lou Shenghua, «Estudo sobre as associações de Macau no período da transformação - Uma interpretação sobre o sistema corporativista numa sociedade pluralista», Editora Renmin de Guangdong, China, 2004, pág. 225.

geis, de modo a facultar oportunidades ao povo para este se envolver na abordagem e na decisão dos assuntos públicos³². Para este efeito, muitos dos países adoptam o sistema bicamaral na estruturação do seu órgão legislativo. No caso do Reino Unido que é considerado o primeiro país que põe em prática a democracia, o seu parlamento desdobra-se em duas câmaras; os deputados à Câmara dos Comuns são eleitos pelo povo, enquanto a constituição da Câmara dos Lordes não é feita por meio de sufrágio: os pares ou são hereditários, ou são escolhidos de entre aristocratas, ou até são designados pelo rei. Relativamente ao Senado Federal dos Estados Unidos da América (EUA) nos seus primeiros anos, os seus membros não foram eleitos por sufrágio directo, mas sim por membros dos parlamentos de cada um dos Estados. E a cada um dos Estados são atribuídos dois mandatos de senadores da Federação; porém os Estados são muito diferentes quer em termos da população, quer em termos de dimensão territorial, podendo as diferenças entre alguns Estados chegar a mais de dez vezes. Este regime de distribuição de mandatos pode dar uma sensação de desigualdade: porquê não atribuem menos mandatos de senadores aos Estados menores e mais mandatos aos Estados maiores? A intenção deste arranjo é na realidade bastante clara: se fosse permitido atribuir aos Estados maiores mais mandatos do que aos Estados menores, estes últimos poderiam preocupar-se com o facto de os Estados maiores aproveitarem a posição mais favorável decorrente da posse de mais mandatos no sentido de se apoderarem dos seus direitos. Isto é a razão porque nos EUA se mantém, até hoje, o sistema de atribuição de dois mandatos de senadores federais a cada um dos Estados, pois este é um sistema que garante os direitos e interesses da minoria³³. O instituto do sufrágio indirecto é a expressão deste espírito emergente da democracia, muito embora a Assembleia Legislativa de Macau seja unicamaral. E o sistema misto do sufrágio directo com o sufrágio indirecto garante que os direitos e interesses da minoria sejam prezados. Daí que, a estruturação orgânica mista da Assembleia Legislativa não seja contrária à corrente mundial em vigor nos

³² Wang Yu (investigador com categoria de professor associado do Centro de Estudos «Um País, Dois Sistemas» do Instituto Politécnico de Macau), Concepção correcta da democracia é o pressuposto para a instituição e desenvolvimento da política democrática0, <http://literature.fydz.cn/art/973707.htm>, de 23 de Abril de 2012.

³³ «Associações reconhecem que a distribuição de assentos na Assembleia Legislativa está conforme com o princípio de freio e contrapeso», in Jornal Ou Mun, de 13 de Abril de 2012, pág. B05.

países democráticos. E, com vista a consolidar o sistema em que o órgão executivo é reconhecido como o primeiro órgão, os regimes do sufrágio indirecto e de nomeação de deputados são necessários para Macau.

De harmonia com os conceitos já expostos, o desenvolvimento do sistema político deve respeitar um conjunto de princípios favoráveis à participação equilibrada de todos os sectores sociais, devendo ter em consideração os interesses de todas as camadas sociais e de todos os sectores, de modo a assegurar que os mesmos tenham os seus representantes que participem, por vias diferentes, na vida política, apresentando as suas solicitações no que respeita a assuntos públicos relevantes³⁴. Os assentos dos deputados eleitos por sufrágio indirecto são atribuídos a quatro colégios eleitorais, a saber: colégio eleitoral dos sectores industrial, comercial e financeiro; colégio eleitoral do sector do trabalho; colégio eleitoral do sector profissional; colégio eleitoral dos sectores de serviços sociais, culturais, educacionais e desportivos. Estes quatro colégios eleitorais referidos são constituídos por pessoas colectivas inscritas no último caderno de recenseamento dos respectivos sectores exposto antes da publicação da data das eleições³⁵. Nestes termos, os mandatos do sufrágio indirecto são atribuídos por votantes indigitados por pessoas colectivas dos diferentes sectores. Como os representantes eleitos são porta-vozes das associações daqueles sectores, eles podem tornar a participação política equilibrada entre as comunidades e atender simultaneamente os interesses de todas as camadas, satisfazendo o princípio da participação equilibrada de todos os sectores da comunidade.

No encontro com Individualidades da Sociedade de Macau, Qiao Xiaoyang, Vice-secretário-geral do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional (APN) da República Popular da China chegou a referir três aspectos a considerar na abordagem da questão sobre o aperfeiçoamento do instituto do sufrágio indirecto de Macau, a saber:

Em primeiro lugar, respeito pela história. O regime de sufrágio indirecto em Macau tem a sua história específica. Por palavras simples, do ponto de vista histórico, as associações de Macau desempenham um

³⁴ «Documento de Consulta sobre o Desenvolvimento do Sistema Político», pág.7 (versão portuguesa, pág. 9).

³⁵ «Documento de Consulta sobre o Desenvolvimento do Sistema Político», pág.19 (versão portuguesa, pág. 24).

papel que contribui para a auto-confiança, a auto-sustentação e a ajuda mútua entre a população local, representando os sentimentos da população de todas as gerações, pelo que a Lei Básica de Macau não determina a eleição de deputados por circunscrições funcionais como em Hong Kong, mas a eleição indirecta de deputados por associações.

Em segundo lugar, necessidade de olhar para o futuro. Como indica o relatório do Chefe do Executivo, com o desenvolvimento e progresso de Macau, a sociedade está cada vez mais pluralista e, para fazer face a esta evolução, todas as camadas e sectores sociais devem ter os seus representantes na Assembleia Legislativa, sendo necessário um regime adequado, ou seja, num regime de sufrágio indirecto.

Em terceiro lugar, evoluir com o tempo. Para manter o regime do sufrágio indirecto, é necessário melhorá-lo constantemente, valorizando os benefícios e suprimindo as deficiências do regime. A melhoria do regime eleitoral é basicamente uma questão legislativa que a RAEM deve tratar³⁶.

V. Conclusão

Em termos globais, os residentes de Macau participam nas actividades sociais através de associações de toda a natureza, o que constitui uma tradição em Macau e é uma das formas eficazes para realizar a participação democrática, bem como facultar um espaço para o desenvolvimento da sociedade civil. O regime do sufrágio indirecto oferece uma plataforma para este tipo de participação democrática e é uma expressão do princípio de participação equilibrada ao nível da Assembleia Legislativa. Neste sentido, o regime do sufrágio indirecto que tem por substrato as associações, está conforme às realidades de Macau.

³⁶ Princípios que regeram a decisão do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional - Discurso do Vice-secretário-geral do Comité Permanente da APN, Qiao Xiaoyang, no Encontro com Individualidades da Sociedade de Macau, de 1 de Março de 2012.

