

# ***Desafio e Reforma: Uma Análise do Desenvolvimento Sustentável das Associações de Macau***

*Lou Shenghua\**

Macau tem sido desde há bastante tempo uma “sociedade associativa”. As associações são organizações fundamentais para o funcionamento da sociedade de Macau e o seu papel passa por serem mais do que simples ONG’s, são uma natureza funcional, incluindo um “quase governo” e um “quase partido político”. Após a transferência de soberania, e por força da drástica mudança das condições políticas e económicas, as associações de Macau tiveram boas oportunidades e encontraram desafios sem precedentes. Portanto, a auto análise será para as associações de Macau uma tendência necessária à sua própria inovação.

## **I. Quantidade enorme e ampla distribuição: Associação para o Desenvolvimento após a transferência de soberania**

As associações culturais têm um traço histórico em Macau. Depois de um longo período de desenvolvimento e até à transferência de soberania, em 1999, havia 1722 associações. Com a entrada no século 21, o desenvolvimento das associações teve uma nova etapa histórica se comparada com o período antes da transferência.

1. Havia 5.585 associações registadas em Macau, até finais de 2012. Nos 13 anos após a transferência, houve 3.683 novas associações registadas, 65,9% da proporção global, que diz que houve uma associação registada a cada 1,29 dias. Por outras palavras, mais de 60% das associações foram criadas depois de 1999, o que significa que aquelas associações recém-criadas depois de 1999 excederam o total de antes de 1999. O desenvolvimento foi muito rápido e de acordo com o diagrama abaixo, o pico de crescimento apareceu em 2006 e de acordo com o esquema indicado, havia 682 associações que foram instituídas e a taxa de crescimento foi de 24,7%.

---

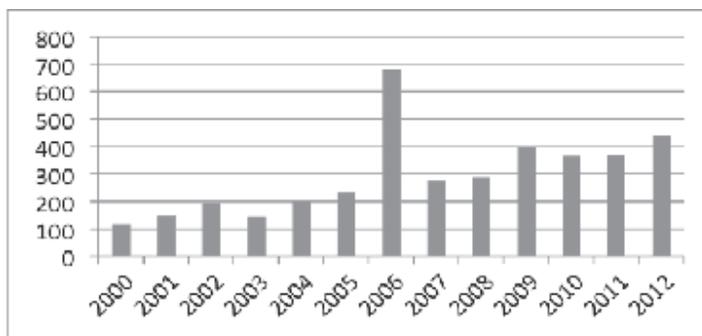
\* Professor e Director do curso de Administração Pública do Instituto Politécnico de Macau.

**Tabela 1: Taxa de crescimento anual das Associações após a entrega**

Ano	Recém-criadas	Acumulações	Taxa de crescimento (%)	Densidade (%)
Até1999	–	1722	–	4.01
2000	117	1839	+6.8	4.26
2001	149	1988	+8.1	4.55
2002	196	2184	+9.9	4.96
2003	146	2330	+6.7	5.22
2004	200	2530	+8.6	5.47
2005	232	2762	+9.2	5.70
2006	682	3444	+24.7	6.71
2007	275	3719	+8.0	6.91
2008	290	4009	+7.8	7.99
2009	398	4407	+9.9	8.13
2010	366	4773	+8.3	8.64
2011	369	5142	+7.7	9.22
2012	443	5585	+8.6	9.68

Referência: Direcção dos Serviços de Identificação e Imprensa Oficial

**Gráfico 1: Tendência do associativismo após a transferência de soberania**



Através da amostragem do gráfico, é óbvio que Macau experimentou um ritmo de crescimento rápido após a passagem de soberania. Embora o ritmo de desenvolvimento baixasse, especialmente depois de 2006, um dos motivos foi a revisão da “Lei do Recenseamento Eleitoral”, da “Lei

Eleitoral para o Chefe do Executivo” e da “Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa da RAEM”, em 2008. Uma das importantes revisões foi a abolição de ser qualificada com uma personalidade jurídica uma associação devendo ter 3 anos depois de ter sido instituída. Havia o método “3+4” (As associações só podem requerer o reconhecimento do sector, 3 anos depois de terem sido instituídas, e podem solicitar a qualificação de pessoa jurídica, 4 anos após a sua criação). Através do aumento do limite para ter uma personalidade jurídica, isso poderia reduzir a atmosfera de instituição das associações. No entanto, o crescimento das massas não desacelerou após a alteração da “Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa da RAEM”, devido ao crescimento acelerado novamente em 2009. Além disso, com a proximidade do ano eleitoral a atmosfera e o crescimento do associativismo foi aumentando se obviamente comparado, com outros anos. De acordo com as estatísticas indicadas, a eleição pela legislação foi o principal motivo para a rápida taxa de crescimento do associativismo de Macau. Além de outros factores como o rápido desenvolvimento económico, entrada de recursos públicos em grupos sociais e aumento do nível de ensino, foram também razões para o aumento da atmosfera associativa.

2. Em 2012, a proporção de associações na população de Macau era de 97 associações/10000 pessoas, o que significa que havia uma associação para cada 103 habitantes. Esta elevada relação está perto de alguns países ocidentais desenvolvidos. Conforme os dados apresentados, até final de 2004, a densidade das ONG em França era de 110.5 associações/10000 pessoas, nos Estados Unidos era de 51.8 associações/10000 pessoas, no Japão era de 97.2 associações/10000 pessoas, em Singapura era de 14.5 associações/10000 pessoas. Nos países em desenvolvimento, a densidade das associações era Brasil de 13 associações/10000 pessoas, na Argentina de 25 associações/10000 pessoas<sup>1</sup> e na China de 3.28/10000 pessoas. Portanto, em comparação com os países acima indicados, a densidade em Macau não só é maior do que os países em desenvolvimento, como também ultrapassa os Estados Unidos, que é um dos ícones dos países ocidentais desenvolvidos. As estatísticas não incluíam as associações criadas sem registo, nem a quantidade de mão-de-obra estrangeira. Se incluíssem, a densidade das associações na população residente seria muito mais elevada e presume-se que fosse maior do que a de França.

---

<sup>1</sup> Ding Kai-jie: Pág. 77 em “From the third department to social enterprise: China’s practice” publicado em “Perspective of social enterprise: The experience of China and Britain” of 2007. The British Council of Beijing.

3. A divisão das associações de Macau podem ser feita em 13 categorias, a saber: comercial, trabalho, profissão, ensino, cultura, religião, académico, solidariedade e outras. Na verdade existem associações simples, compostas, de sector, de benefícios mútuos e ainda estruturas conjuntas de associações. Apesar da maioria das associações ser de matriz chinesa, há um número significativo de associações não chinesas como macaenses, filipinas e outras provenientes de sujeitos oriundos do sudoeste asiático, de cariz religioso, cultural, académico, de solidariedade e relacionadas com o debate político, o que torna o associativismo em Macau deveras diversificado e abrangente.

**Tabela n.º 2: Tipo de Associações e variação da sua estrutura (%)**

N.º	Tipo	Anterior a 1999.12.31		2000.1.1-2012.12.31		Variação estrutural (+,-%)
		Quantidade	Estrutura	Quantidade	Estrutura	
1	Comercial	91	5.3	378	9.8	+4.5
2	Trabalho	99	5.7	143	3.7	-2.0
3	Profissão	62	3.6	172	4.5	+0.9
4	Ensino	46	2.7	149	3.9	+1.2
5	Cultural	241	14.0	706	18.3	+4.3
6	Académico	78	4.5	485	12.5	+8.0
7	Solidariedade	65	3.8	131	3.4	-0.4
8	Comunitário	85	4.9	148	3.8	-1.1
9	Ass. Locais	115	6.7	177	4.6	-2.1
10	Fraternidade	107	6.2	419	10.8	+4.6
11	Desporto	460	26.7	759	19.6	-7.1
12	Religião	209	12.1	132	3.4	-8.7
13	Política	7	0.4	37	1.0	+0.6
14	Outros	57	3.3	27	0.7	-2.6
Total		1722	100.0	3863	100.00	0.0

Referência: Direcção dos Serviços de Identificação e Imprensa Oficial  
Tabela 2 mostra as mudanças de tipo e estrutura das associações em Macau após a transferência de soberania.

O primeiro ponto é que as associações, que visam a criação ou partes de passatempos tem proporcionalmente uma vantagem absoluta. Entre essas associações recém-criadas após a transferência de soberania, as asso-

ciações desportivas e culturais ocupam respectivamente os lugares cimeiros. Entre estas, há 759 associações desportivas e 706 associações culturais. A sua proporção atingiu 19,6% e 18,3% respectivamente entre todas as associações, a soma destes dois tipos atinge 37,9%. Se adicionarmos 419 associações de amizade (10,8%), estes três tipos de associações ocupavam 47,7%. Isto significa que mais de metade de todas as associações recém-criadas são espontâneas.

O segundo ponto é que a proporção das associações profissionais e académicas se expande continuamente. Em comparação com a situação anterior a 1999, a proporção destes dois tipos de associações tem diferentes níveis de aumento. Especialmente as associações académicas, a sua proporção sobe de 4,5% para 12,5%, após a transferência de soberania, um aumento líquido de 8%, que classifica o primeiro aumento. Actualmente existem 172 associações profissionais. Em comparação com o período anterior a 1999, o número aumentou para 110, sendo um aumento proporcional.

O terceiro ponto é que a situação dominante das empresas e associações sindicais está a ser desafiada. Após a transferência, o sector de negócio empresarial instituído era de 378 associações empresariais. A proporção sobiu de 5,3% para 9,8% (1999 a 2012), um aumento líquido de 4,5%. Entre estas, as associações empresariais industriais e regionais tornam-se a maioria. Entre as associações empresariais regionais, a principal meta ou objectivo é adaptarem-se às necessidades de cooperação externa (especialmente com os Países de Língua Portuguesa, como Plataforma de Cooperação Económica) e de cooperação regional com o continente. Por exemplo, o centro de serviços de negócios instituído pelos países de língua portuguesa, como Moçambique, Macau Ji Lin e a Associação Promocional Económica e Comercial, Macau Gan Ou Associação Promocional Economia e Comercial etc. Em relação às associações profissionais, incluem em grande parte algumas dessas indústrias emergentes e as associações empresariais livraram-se das indústrias de monopólio. Por exemplo, as que continuamente apareceram em novas associações empresariais, como a Federação Económica de Macau e a Associação Industrial de Medicina Chinesa de Macau. Além disso, depois da rotura da situação do monopólio do mercado de jogos e indústrias funerárias como entidades de negócios, passou-se do monopólio para a múltipla escolha, havendo necessidades de estabelecer associações profissionais para realizar a coordenação da indústria. A Associação Empresarial de Jogos e de Negócios de

Macau e a Associação Empresarial Funerária (Câmara de Comércio dos Negociantes Funerários de Macau) estão configuradas dentro deste contexto. Além disso, a criação de novas associações industriais e comerciais divorciam-se cada vez mais da Associação Comercial de Macau, podendo enfraquecer a função da Associação Comercial de Macau como representante na área da indústria e do comércio.

Da mesma forma, no que se refere aos trabalhadores, desde a transferência de soberania, um grande número de organizações independentes estão fora da Federação de Sindicatos de Macau, emergindo novos sindicatos, tais como, o Ou Mun Kong Chek Man Sam Chong Hip Wui, o Ou Mun Kong Chek Lun Mang. Estes novos sindicatos independentes tornam-se cada vez mais vigorosos marginalizando-se da corrente actual por vontade própria. Eles pretendiam libertar-se da relação com essas associações sob a Federação dos Sindicatos de Macau e também usando métodos mais radicais para comunicarem com o governo e operar acções em protesto contra a Federação dos Sindicatos de Macau.

O quarto ponto é que as formas de associação locais de marcha da caridade e outras associações tradicionais têm vindo a diminuir. As associações de solidariedades são locais, a forma mais antiga de associações em Macau. As Associações de solidariedade e outras organizações comunitárias que proporcionam ajuda às viúvas, aos órfãos, a pessoas com deficiência e outros grupos especiais desfavorecidos em Macau, também têm uma longa história. No entanto, em contraste com a expansão contínua das modernas associações, a proporção destas formas tradicionais de associação tem mostrado uma tendência de queda gradual. Há 292 associações locais de associações existentes actualmente, entre elas, 177 foram criadas após a transferência de soberania e a sua proporção caiu de 6,7% em 1999 para 4,6% em 2012. Existem atualmente 196 associações de solidariedade, entre as quais 131 criadas após a transferência de soberania. A proporção tem vindo a diminuir de 3,8% para 3,4%.

O quinto ponto, as associações juvenis surgem cada vez mais e muitas delas são associações de discussão política. Desde a transferência, as associações juvenis tornaram-se um novo poder dentro da atmosfera das associações florescentes em Macau. O número de organizações juvenis cresceu e também as suas formas e valores são a diversidade e as actividades que realizam são das mais inovadoras. O número de organizações juvenis, inscritas na Direcção dos Serviços de Educação e Juventude (DSEJ)

até ao final de 2012, era no total de 144 que, em comparação com as estatísticas de 2005, sofreu um aumento de quase 30%, das quais 62 organizações juvenis tem personalidade jurídica e estão registadas de forma independente. Houve um aumento de quase o dobro, se comparado com 2005. Há 66 Comitês de Juventude (Youth Committee) como organizações subsidiárias sob associações gerais.

No processo de desenvolvimento das associações juvenis, o ponto mais marcante é a maneira não-tradicional de formação de associações. Afectados pelas facilidades das tecnologias de informação, a vida da jovem geração, especialmente as pessoas nascidas depois dos anos 80, 90 está associada em rede para crescer. Ela conta com as plataformas virtuais e ferramentas de comunicação (como o facebook, etc) para a realização de articulação e troca de ideias na Internet. Assim, mais e mais jovens associações de rede virtual surgem. Uma situação a ter em linha de conta é o facto de muitas associações virtuais estarem a tornar-se reais associações em Macau, levando a novas mudanças na formação de associações. Assumir a Dinâmica da Juventude de Macau, como um exemplo, originalmente, é um “grupo de demonstração da juventude”, criado por jovens internautas no Facebook, tendo-se depois tornadouma associação real, para alcançar a transformação de uma associação virtual na Internet numa associação real na sociedade.

Após a transferência de soberania, algumas associações políticas controversas começaram a surgir em Macau e logo se tornaram uma plataforma importante para os moradores participarem na política do governo. Macau não tem partidos políticos ou organizações de partido semi-políticas; esses novos grupos políticos controversos podem ser vistos como protótipo ou variante dos partidos políticos, especialmente na participação ou supervisão política de defesa da governação e formação de pessoal. Jovens da classe média ou profissionais são os membros ou alvos do serviço das associações de controvérsia política. As Associações de discussão política são desenvolvidas de duas formas: A primeira é a mudança das associações originais ou transferência das funções políticas das associações originais para formar uma outra associação política. Em Macau, a Nova Associação de Macau refere-se ao tipo anterior, a “Política de sabedoria colectiva” (2010) e “Choi In Tong Sam Association” (2011) da União Geral das Associações dos Moradores de Macau e a Federação dos Sindicatos de Macau pertence ao último tipo. Outra forma é a recém-criada associação de discussão política, o que significa que elas não têm

relação com as associações já existentes, que são independentes, como o Poder Cívico de Macau, que foi criado em 2008, e o aparecimento de associações de moradores, como a “Macau Tri-decade Action Union” que foi criada em 2010.

O sexto ponto é a internacionalização baseada na comunidade das associações. Após a transferência de soberania, o desenvolvimento das associações de base comunitária foi realizado principalmente em dois aspectos: O primeiro foi a criação de novas associações na nova área de recuperação de vida, o segundo aspecto foi o grande emergir de associações construtivas. Embora comparando esses dois tipos de associações, as associações do sector da construção estão na posição dominante. Recentemente, devido à maior e mais elevada idade dos edifícios, cresce o problema da sua manutenção, bem como e além disso, o aumento da consciência dos moradores e portanto, a constituição de associações desenvolveu-se de uma forma mais rápida do que as associações delimitadas a zonas específicas, tornando-se uma forma importante de estabelecer o associativismo nas associações de base comunitária. A internacionalização das sociedades é outra nova tendência, que caminha lado a lado com a base comunitária. A internacionalização das Sociedades de Macau faz-se em duas vias, a organização internacional de ONGs criou instituições filiais em Macau, e, enquanto isso, as associações de Macau obtiveram a adesão da comunidade internacional e o mais comum resulta na internacionalização de algumas áreas de intervenção da sociedade de Macau. Os ramos de organizações internacionais não-governamentais que se estabeleceram em Macau, além dos anteriormente estabelecidos World Vision Macau Association (1993), a Caritas de Macau (1971), Rotary Club de Macau (1945), etc, e os construídos após a reunificação; temos a Associação de Amizade Ásia-friendly, sucursal de Macau (2009), que fica sediada em Nova York, a International Police Association, Sucursal de Macau (2010), como um “edifício sem Fronteiras” organizações internacionais, sucursais de Macau do “edifício sem Fronteiras - Macau” (2012), etc. Além disso, há também associações locais com prestação de serviço público internacional, unindo associações de solidariedade regionais ou internacionais; por exemplo, a Associação Nova Juventude Chinesa de Macau juntou-se à Rede de Desenvolvimento Voluntário na Ásia (NVDA) e tornou-se membro da gestão, formando a Plataforma Internacional de serviço voluntário para os voluntários de Macau. Não importa se são sucursais de associações internacionais ou de associações locais; existem as mais óbvias tendências internacionais no

campo das metas de actividades e serviços em comparação com o passado. Em geral, após a transferência de soberania, o padrão básico das associações de vários tipos, amplamente distribuídos, pode ser sustentado. Ao mesmo tempo, surgiram novas associações que fizeram com que o tipo de associações se tornasse mais diversificado.

4. Em relação à função das associações, qualquer que seja a função interna, ou a função externa, algumas mudanças apareceram após a transferência de soberania. Antes da transferência, como Macau era uma colónia e foi governada por colonizadores, os novos imigrantes precisaram de se mudar para Macau e encontrar um novo lugar de refúgio, uma vez que deixaram a tradicional segurança familiar e tiveram que enfrentar um ambiente político e social completamente desconhecido. Portanto, as associações (especialmente as associações locais) desenvolveram a sua função de acolhimento.<sup>2</sup> Como resultado, a relação interna das associações mostrou a sua relação de acolhimento, sendo acolhidos nas associações e seus membros. Na relação externa de associações, as associações e o governo constituíram uma relação predominante de cooperação. Pelo lado do governo colonial a omissão no fornecimento de bens públicos carecia de associações civis para preencher esse fornecimento; portanto, as associações de Macau desenvolveram gradualmente uma função de “semi governo “. Da mesma forma, desde meados dos anos 1970, alguns dos trabalhos das instituições políticas foram introduzidos através de eleição, mas não havia partidos políticos em Macau. Desta forma as associações foram utilizadas como ferramentas eleitorais e estas desenvolveram gradualmente a função de “semi-partido político”.<sup>3</sup> Na verdade, a sociedade de Macau foi ampliada tornando a associação um centro comunitário.

No entanto, após a transferência de soberania, a função de “semi governo” foi enfraquecido devido ao Governo da RAE de Macau praticar a política “um país, dois sistemas”, “O povo de Macau administra Macau” com um alto grau de autonomia. Sob a condição de amplas receitas do governo, o governo dispõe-se a responder à aspiração de sustento público

<sup>2</sup> Lou Sheng-hua: “Protectionism and culture of Macao association” publicado no Macao Daily em 27 de Abril de 2009

<sup>3</sup> Lou Sheng-hua: “Transition period of Macao Societies: pluralistic society Sino-French syndicalist system resolution” Chapter 4, publicado pelo GuangDong People’s Punlishing House in 2004

e a aumentar o alcance e a força do fornecimento de bens e serviços públicos. Como resultado, o método de auto-financiamento de recursos das associações para prestar serviços ao público, é transferido para um novo método de governo que fornece recursos para as associações de prestarem de serviços ao público; até mesmo parte dos serviços que eram originalmente prestados pelas associações foram substituídos directamente por serviços do governo; deste modo, “o semi-governo” das associações foi enfraquecido. Ao mesmo tempo, as associações de “partidos semi-políticos” foram mais reforçadas com funções, porque depois da transferência de soberania, o desenvolvimento da política precisou das associações políticas para participar em diversas áreas e assuntos, desde a eleição do conselho legislativo de consulta política pública; todos precisam da participação das associações políticas, e também, a política do Governo da RAE precisa de obter o apoio de forças políticas. Assim, na situação de não associações políticas em Macau, as associações podem reforçar a sua função política, especialmente as associações de carácter funcional. Pode dizer-se que, após a transferência de soberania, o status político das associações de Macau recebeu mais uma confirmação legal, que passou o projecto da “A Lei Básica da Administração Especial de Macau”, as associações têm-se tornado participantes indispensáveis da actividade política da RAEM. Sem as associações, a mudança política e social em Macau seria difícil de imaginar.

Para além disto, em Macau, as associações também ostentam a função de formação política do pessoal. Um líder e associações representativas funcionais, é frequentemente considerado como uma marca ou símbolo da elite e identidade social. De facto, após a transferência de soberania, é comum que as pessoas que trabalharam em associações sejam transferidas para trabalharem em instituições políticas. Portanto, as associações tornaram-se um importante canal de formação das elites aos olhos dos gestores. Em Macau, embora o papel das associações tenha sido amplamente reconhecido pela sociedade, após a transferência de soberania as associações foram responsáveis por uma grande variedade de funções e apresentaram um sério desafio à sua própria capacidade. As necessidades dos membros da sociedade e a capacidade dos “serviços profissionais” das associações inadequadas constitui uma queda; com a perda do membro da associação, a coesão diminuiu; um alto representante para as principais organizações como a participação política representa uma queda para a alta exigência de mobilização; a escassez de talentos na sociedade e enfraquecer função nutrir feito uma queda com o estatuto do pessoal principais transportados pessoal do canal como pessoal. Portanto, o desenvolvimen-

to de capacidades e de associações já se tornou uma questão importante que está relacionado com o desenvolvimento saudável das associações de Macau “e o futuro do desenvolvimento estável de Macau.

## **II. Desafios e obstáculos que as associações de Macau têm de enfrentar depois do seu próprio desenvolvimento**

Os desafios e obstáculos que as associações de Macau têm de enfrentar devido ao seu próprio desenvolvimento após a transferência de Macau, podem ser divididos na parte interna e na parte externa das associações desses dois aspectos a analisar. De facto, a grande mudança do ambiente externo da associação vai certamente afectar o desenvolvimento das associações de Macau. Portanto, os desafios e obstáculos que as associações têm de enfrentar, está na verdade estreitamente ligado à mudança de ambiente da sociedade.

Quanto aos problemas que as organizações sem fins lucrativos têm de enfrentar, sob a vigilância de gestores, são problemas concretos e práticos, como a falta de recursos, as dificuldades de financiamento, a falta de mão-de-obra, a falta de local, etc. É certo que estes problemas concretos realmente atormentou os directores das associações. No entanto, em Macau, estas associações têm uma função política de participar na governação social. Por isso, os dirigentes têm de enfrentar os problemas gerais das organizações sem fins lucrativos; ao mesmo tempo, eles também enfrentam alguns problemas comuns que as organizações sem fins lucrativos nunca tiveram antes. Esta é a forma como as associações de Macau incorporou a sua complexidade e particularidade.

1. Perda de membros de uma associação, declínio acentuado na representação

A característica do agregado da associação é baseada nos seus membros; este é a principal diferença quando comparada com as fundações. No longo prazo do seu desenvolvimento, as associações de Macau têm sido capazes de participar na função de gestão social, principalmente porque as associações têm numerosos membros, especialmente representantes funcionais de associações. Quando Macau estava sob o domínio de Portugal, o governo teve de absorver as elites para participar na estrutura política, embora os representantes das associações representativas fossem definitivamente as associações porque tinham muitos de membros e eram socialmente representativos. No entanto, após a transferência de sobera-

nia de Macau, com a mudança da natureza do governo da RAEM, bem como a identidade política dos moradores, as barreiras de comunicação através da língua entre o governo e os moradores desapareceram completamente, e há mais canais para comunicação. Consequentemente, a expressão directa dos benefícios e aspirações substituiu a expressão indirecta do uso das associações como um intermediário; as associações não são mais o único canal para os membros e moradores expressarem os seus benefícios, bem como a sua importância de cumprir com as suas reivindicações reduzidas; portanto, mudou a relação de dependência entre a associação e os seus membros, os membros começaram a se indispor com as associações. Devido à perda de membros, a sua segurança e funções representativas enfraqueceu.

De acordo com um estudo sobre a qualidade de vida dos residentes de Macau em 2006,<sup>4</sup> 8,3% dos entrevistados responderam que se juntaram sempre às actividades realizadas pela associação e 23% dos moradores tinham participado, já anteriormente, nessas actividades. O estudo sobre a participação nas associações<sup>5</sup> em 2009 mostra que 75,4% disseram que “nunca / raramente” participaram nas actividades das associações; existem apenas 3,6% que disseram ter participado frequentemente nessas actividades. Isso prova que a frequência de participação dos moradores nas actividades das associações não é alta, e os valores do inquérito de 2009 mostram uma tendência para baixar, quando comparados com os de 2006.

**Figura 2. Estatísticas de frequência de participação dos residentes de Macau em actividades das associações**



<sup>4</sup> “The low participation rate of society associations”, publicado na página 4 do “Jornal do Cidadão” de 23 de Dezembro de 2006.

<sup>5</sup> Source from “the survey about the cognition of associations (internal report)” Setembro de 2009.

A perda directa e a alienação de membros e moradores das associações levaram a uma redução representativa do modelo de governação da sociedade de Macau baseado nos princípios do associativismo, que começou a parecer terreno ou até mesmo a considerar-se um fenómeno falhado. No passado, houve um consenso geral em consultar os representantes das associações na tomada de decisões práticas, que foi aceite pelas elites. E, na consulta sobre políticas públicas, este consenso foi amplamente questionado. Assim, um crescente número de moradores, não aceitou a situação de “serem representados por associações”.

Outro problema da representatividade da associação é não ter ela uma representação suficientemente precisa. No período em que Macau esteve a ser governado por Portugal, devido à estrutura dos interesses sociais, havia a contradição entre as classes média e baixa da sociedade chinesa e a hierarquia de governação colonial macaense. As associações cujos membros tinham fase chinesa, numa relação estreita de cooperação entre si, para lutar por benefícios comuns, tinham ainda algumas super associações inter-sectoriais e multi-hierárquicas e o fenómeno de sobreposição de cargos dirigentes associativos era muito comum. No entanto, após a reunificação de Macau com a China, a distribuição dos interesses sociais foi alterada para estrutura de paisagem, dividida em distribuição de interesses entre hierarquias diferentes e sectores de interesses, como relações de emprego, de ocupação e de rendimentos. Portanto, os interesses representativos das super associações foram questionados, mesmo o fenómeno comum da sobreposição de cargos dos líderes de associações inter-sectoriais, foi também questionado. Foi sob a impressão de conflito de benefícios, que foi formulada a questão: “você está vocacionado para quê?” Portanto, a sociedade exige que a associação seja representante dos benefícios da sociedade, que deva ser um representante mais claro e preciso, em vez de um vago ou genérico representante.

De qualquer forma, a perda de membros da associação leva à inércia da associação, bem como enfraquece quem a representa. Afecta não só o próprio desenvolvimento das associações, mas causa também um importante impacto que irá afectar a execução ordenada da governação social de Macau.

2. Tendência da governação interna relativamente à burocracia e administração das associações.

Se a estrutura organizacional e comportamental do governo são muitas vezes baseadas no sistema burocrático, então, uma organização não-governamental, com a sua estrutura organizacional e comportamental deveria ser a não burocratização. No entanto, na prática, a organização não-governamental pode também tender a ser administrativa e burocrática e os principais motivos são a mudança de ambiente da associação, bem como a sua própria adaptação. A partir do ambiente organizacional e em comparação com a situação anterior à transferência de soberania, o ambiente político das associações de Macau sofreu as maiores mudanças e o recém-instituído governo de Macau e a associação civil passaram a colaborar com maior frequência e os representantes dos grupos funcionais tornaram-se mesmo a união de governação política do governo. Ao mesmo tempo, o governo forneceu generosamente recursos às associações, fazendo-as capazes de se expandirem e melhorarem o alcance e as capacidades dos serviços sociais, bem como as condições para a expansão da sua estrutura organizacional e de pessoal. Ao observar a estrutura organizacional das associações de Macau, pode verificar-se que algumas das funções representativas da estrutura organizacional das associações está a crescer e há um nível de gestão cada vez maior. Assim, a cadeia de gestão está a tornar-se igualmente maior. Além disso, como a estrutura de administração das associações é cada vez mais complexa, haverá também mais membros ao nível da liderança. Das duas razões acima mencionadas, os procedimentos administrativos internos das associações tornaram-se ainda mais complicados e ineficientes, e será mesmo difícil convocar uma reunião ordinária. Além disso, muitos dirigentes associativos são bastante antigos e alguns deles já não sabem lidar com as modernas ferramentas de escritório electrónico; portanto, é difícil melhorar a qualidade das decisões a tomar, bem como a eficiência administrativa. Assim, a tendência das associações para a burocracia na administração é cada vez mais grave.

3. Baixo nível de democratização das associações e instituições e forte isolamento.

“O Código Civil de Macau”, estipula que uma pessoa colectiva tem que se reger pelos seus estatutos e pela Lei. Refira-se que todas as associações registadas têm os seus estatutos. No entanto, os estatutos das associações muitas vezes copiados de outros, mostram uma tendência grave de formatação. Mesmo assim, haverá uniformização caso todas as associações actuem verdadeiramente consoante os estatutos. Na prática, observando a estrutura de liderança, parece que todos os dirigentes das associações são

eleitos nos termos dos seus estatutos. Mas, na verdade, são as negociações que elegem a maioria dos líderes das associações e a lista de nomes dos líderes a serem eleitos é preparada antecipadamente, sendo eles muitas vezes eleitos por aclamação.

Nas tomadas de decisão e gestão das associações, devido ao grande número de membros e nível de tomada de decisão (Conselho), os líderes desempenham vários papéis nas associações, e há alguns dirigentes que lideram durante muitos anos. Portanto, os líderes que comandam por longos períodos de tempo, tomam decisões que acabam por tornar o sistema patriarcal. Segundo as informações do inquérito<sup>6</sup> sobre a qualidade de vida, publicado em 2006, na área de sensibilização das associações, 40,3% dos entrevistados concorda fortemente que a associação é algo que uniu apenas um pequeno número de pessoas. Portanto, ainda há normas que são inúteis, porque as pessoas que governam substituíram a gestão do sistema. A gestão e desenvolvimento das associações assenta normalmente em 1 ou 2 dirigentes; como uma consequência, quando o líder deixa a associação, como que se extingue a associação, tornando-se difícil um desenvolvimento saudável. Outro problema da associação que está relacionado com a tomada de decisão e gestão a nível interno da associação é o isolamento de associação. Como associações sociais, elas deveriam ter um maior grau de abertura, podendo, como resultado, atrair membros para participar com entusiasmo nas actividades. No entanto, o elevado isolamento da associação levará a uma redução na coesão das associações. Hoje em dia, a perda e a saída de membros sofrida pelas associações, está na verdade directamente relacionada com a grande mudança do ambiente social, bem como com o isolamento da associação. É por isso que Macau tem um grande número de associações e o sentido da democracia e da participação política dos cidadãos não é tão alto quanto o esperado.

4. A valorização das associações dependentes, a queda da captação de recursos, a capacidade de mobilização e o enfraquecimento da dependência e autonomia.

A relação entre associações e governo é um dos relacionamentos mais importantes do relacionamento externo das associações. No entanto, es-

---

<sup>6</sup> “Final report of Macao citizens overall quality of life survey research (2006)” publicado pela “Research Center for Sustainable Development Strategies” em 2006.

pecialmente depois da transferência de soberania de Macau, a cooperação entre as associações e o governo tornou-se numa dependência em relação ao governo, especialmente numa dependência de recursos do governo, resultando num declínio na capacidade de angariação de fundos das associações, de modo que a motivação em aumentar as receitas e reduzir as despesas diminuiu, afectando mesmo a inovação e a eficiência do serviço prestado. Após a transferência de soberania, o apoio financeiro concedido pelo governo às associações aumentou, e o montante do auxílio financeiro tornou-se altíssimo. Em proporção os recursos do governo e o rendimento das associações aumentaram consideravelmente. Inversamente, o entusiasmo das próprias associações “na angariação de fundos diminuiu, a proporção foi menor. Se o governo reduzir os **subsídios** por causa do problema financeiro, o serviço social fornecido pelas associações será afectado.

**Tabela 3. Inquérito sobre as fontes de financiamento das ONG's <sup>7</sup>**

	Relação entre as principais fontes de financiamento das ONG's	
	Número	%
Financiamento governamental	42	71.2
Financiamento próprio	14	23.7
Doações sociais	2	3.4
Outros (incluindo taxa de serviço)	1	1.7

Mais importante ainda, a dependência de financiamento do governo enfraquece a independência das associações e a sua autonomia, o que lhes confere um papel estranho e inábil. Por um lado, com a ausência de partidos políticos, os cidadãos de Macau, solicitam muitas vezes às associações que assumam a responsabilidade de fiscalizar o governo. No entanto, as associações contam sempre com o financiamento do governo. Assim, elas são inevitavelmente afectadas, quando querem exercer o seu poder de fiscalização. Por fim, a credibilidade das associações será reduzida. Por outro lado, a razão pela qual o governo subsidia e apoia as associações é na esperança de que, enquanto elas fornecem serviço público, também

<sup>7</sup> Tang Iok Va: Research on the management of Macao social welfare service agency, Associação dos Trabalhadores Sociais de Macau, 2004, P.118.

possam ajudar a entrar em contacto com os cidadãos e a promover as políticas. No entanto, como podem as associações perder a sua credibilidade sem problemas, ao comunicar com os cidadãos?

#### 5. O mecanismo de supervisão imperfeito e falta de transparência

Macau é uma região com um alto grau de liberdade de associações. A lei confere e protege essa liberdade aos cidadãos de Macau. No entanto, não confere aos departamentos do governo o poder de supervisão para regular as associações, excepto à Direção dos Assuntos de Justiça. As associações, como um corpo importante na sociedade, são supervisionadas de forma deficitária. Isto implica que o controlo sobre as associações não depende da fonte de energia externa, mas das suas próprias associações. Na prática, embora muitas associações estabeleçam sistemas de rastreamento financeiro e sistemas de supervisão (o poder de fiscalização é exercido pelo conselho de supervisão), o poder de fiscalização e transparência não são suficientes, como é o caso das associações prevenidas que raramente convidam auditores profissionais para realizar auditoria financeira (excepto registos financeiros necessários e pertinentes em relação às despesas das actividades, solicitados pelos patrocinadores) e anunciar as suas situações financeiras regularmente, a fim de serem sujeitas a uma fiscalização pública. Segundo uma pesquisa, cerca de 30% das associações não tem pessoal profissional de contabilidade, orçamento financeiro e tomada de decisão financeira. Algumas associações pedem a contabilistas e advogados para de forma voluntária as ajudarem a lidar com a contabilidade e questões legais. A menor transparência das associações provoca menor credibilidade. Algumas pessoas acusam as associações de abusar do financiamento do governo e de lhes pedir para melhorarem a sua eficiência na sua utilização. De acordo com um estudo sobre o conhecimento das associações,<sup>8</sup> os entrevistados 32,4% consideram que a supervisão das associações não é suficiente, o que ocupa cerca de um terço. Além disso, o número de entrevistados, acrescido do número de inquiridos, que pensam que não há equidade e transparência suficientes na aprovação dos financiamentos do governo e aqueles que pensam que os requisitos de criação de uma associação são muito vagos, ocupam 88,6% do número total dos entrevistados. É evidente que o controlo insuficiente das associações é considerado como um factor prévio que afecta o seu desenvolvimento.

---

<sup>8</sup> Fonte “the survey about the cognition of associations (internal report)” Setembro de 2009.

Além disso, nenhuma das organizações auto-reguladoras (por exemplo, Taiwan NPO Aliança de Auto-Regulação) foi ainda criada em Macau. Por outras palavras, o sistema de auto-regulação da indústria ainda está em branco. Em suma, embora em Macau, as associações e os seus órgãos financeiros, tenham abrangência formal nas estruturas organizacionais e quadro regulamentar com alto grau de autonomia e independência, o governo nunca intervém nos seus assuntos internos. As associações enfrentam muitos problemas, como a drenagem de membros, menor representação, democratização e institucionalização da insuficiente gestão interna, menor abertura e transparência.

### **III. Análise sobre a competência e o desenvolvimento sustentável das associações**

De facto, há muitos factores que afectam o desenvolvimento sustentável das associações. No entanto, elas podem ser classificadas em duas categorias: factor interno e condição externa. A lei que regulamenta a criação de uma associação é pouco apertada, juntamente com abundantes recursos sociais e governamentais. O ambiente e as condições para o desenvolvimento de uma associação são excelentes. Assim, o desenvolvimento sustentável de uma associação depende muito do auto-aperfeiçoamento. Uma associação de sucesso precisa de ter estrutura de governação eficaz, sentido de missão, receita financeira estável, liderança e competência. No entanto, o desenvolvimento das associações em Macau ainda precisa de considerar a sua situação e problemas actuais e de adaptar o benefício social, a diversificação e a melhoria da procura de membros sociais.

#### **1. Procurando a orientação própria e precisa.**

Para o auto-desenvolvimento de uma associação, ela deve ter a sua própria e necessária orientação. Por outras palavras, deveria reconhecer claramente a razão da sua existência, os objectivos que quer cumprir, os seus pontos fortes e fracos, a sua capacidade e incapacidade. As associações não deveriam tentar fazer aquilo que não são capazes de resolver ou levar a termo. Estes parecem ser factos óbvios. No entanto, e na realidade algumas associações, são oportunistas. Elas transformam facilmente um objectivo ou uma actividade em outra completamente diferente. Às vezes, os membros de uma associação não percebem os seus valores e objectivos.

Em Macau, uma vez que as associações funcionaram como “quase-governo”, durante um determinado período histórico, algumas grandes associações, surgiram para suportar as necessidades funcionais entre amplas categorias. De facto, essas associações desempenharam um papel significativo na história das associações. Elas ainda são importantes até nos dias de hoje. No entanto, o que deveria ser considerado é que, após a transferência de soberania, a diferenciação de interesses na sociedade faz com que os cidadãos mudem o seu conhecimento e exigências para com as organizações. Eles esperam que profissionalmente as associações possam prestar serviços e possam representar com precisão os seus interesses. Portanto, não é difícil entender por que as grandes associações são as atingidas em primeiro lugar. Quando examinamos o problema da “sobrecarga” de funções de uma associação, na verdade estamos realmente a ver como uma associação se reorienta. Por outras palavras, as associações precisam de procurar obter uma maior adaptação na orientação de desenvolvimento, de acordo com a alteração do ambiente social. Se uma associação se concentra em função do serviço, ela precisa de aumentar a sua capacidade de serviços especializados. Se ela quer exercer correctamente as suas funções políticas, ela precisa de saber como desenvolver os interesses representativos, e a sua influência política. Assim, para promover a capacidade de uma associação deve em primeiro lugar esclarecer-se a sua própria orientação.

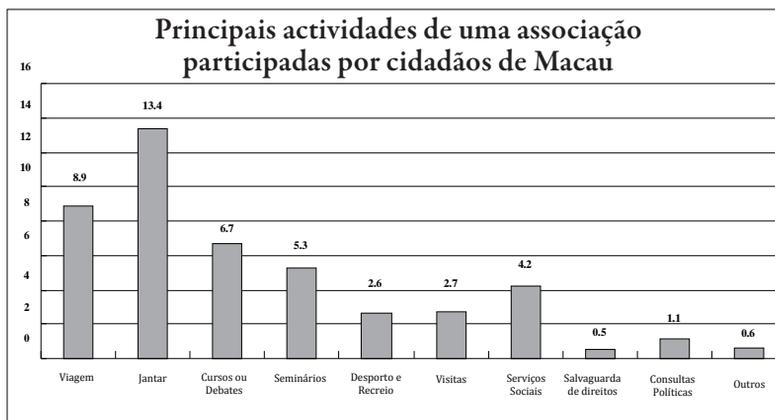
2. Melhorar o nível do serviço especializado e reforçar a convergência das associações.

Geralmente, a importância da competência de uma associação é decidida pela sua orientação. Os serviços e actividades das associações são importantes indicadores para mostrar a sua capacidade. Actualmente, os serviços e as actividades organizadas pelas associações em Macau normalmente são quase os mesmos e levam a sério a quantidade em vez da qualidade. De acordo com o inquérito sobre a participação dos cidadãos em associações,<sup>9</sup> a actividade em que a maioria dos entrevistados participou foi num jantar com 13,4%, numa viagem, com 8,9%, e em cursos ou debates, com 6,7%.

---

<sup>9</sup> Fonte “the survey about the cognition of associations (internal report)” Setembro de 2009.

**Tabela 3. Estudo sobre a participação dos cidadãos em associações**



De facto, considerando o desenvolvimento sustentável das associações e sobretudo o reforço das suas capacidades para atrair os seus membros, a qualidade e a pertinência do serviço deveriam ser preferencialmente desenvolvidas. Após a transferência de soberania, o rápido desenvolvimento económico e o aumento real da riqueza impeliram Macau para uma sociedade de abundância. No passado os jantares e as viagens eram atractivos numa sociedade pobre, actualmente já não o são. Por outro lado, aumentou a procura de serviços especializados, diversificados e personalizados. Assim, os serviços das associações precisam de ser transformados e actualizados. Obviamente, a valorização do padrão de serviços especializados das associações é muito importante para a construção da capacidade das associações no futuro. É fácil imaginar que a uma associação não faltarão membros, se esta puder fornecer serviços e actividades que sejam insubstituíveis. Os cidadãos que querem ter estes serviços insubstituíveis ou participar nestas actividades insubstituíveis devem ser membros da associação. Por isso, um dos caminhos para uma associação se transformar e inovar é procurar atendimento especializado, bem como aumentar a sua qualidade de serviço. A melhoria do padrão de serviços especializados da associação não só pode reforçar a capacidade de atrair os seus membros, mas também pode impulsionar o crescimento do terceiro sector e da modernização da sociedade civil em Macau.

3. Optimizar a gestão da associação, fazendo avançar a actualização e a institucionalização da democracia dentro de uma associação e cultivar a gestão do pessoal.

Os recursos humanos são um factor fundamental para o desenvolvimento pessoal de uma associação, e é uma das variáveis-chave. Uma associação precisa não só de inscrever membros, mas também talentos. Em Macau, o estudo realizado, constatou que a primeira causa que os entrevistados, 25,4%, apontam para a falta de talentos e de recursos humanos vai afectar o desenvolvimento de uma associação. Algumas associações, com escassez de talentos, não organizam facilmente actividades atraentes e conteúdos de serviços ou projectos inovadores. Por outras palavras, é urgente que as associações em Macau se organizem para atrair e cultivar talentos. Desde a liberalização do sector do jogo em 2002, os recursos humanos têm sido escassos em Macau. À abundante entrada de trabalhadores estrangeiros, as associações não podem atender à procura de trabalho porque não podem equiparar-se com as grandes empresas do governo que utilizam elevados salários, para atrair talentos. Além disso, as associações, como organizações sociais locais, só podem explorar e cultivar a sua gestão de pessoal, mas não recrutar trabalhadores estrangeiros. No entanto, a criação de talentos não é optimista neste momento. Excepto no que se refere ao ambiente social e económico antes mencionado, o grau de democratização e institucionalização das associações ainda é reduzido. Como já referido, embora as associações em Macau tenham os seus próprios estatutos, a maioria delas não os cumpre, para eleger a sua liderança através de uma forma democrática. Muitos dos líderes servem mandatos consecutivos. Isso vai enfraquecer a legitimidade da liderança e estreitar ou mesmo impedir os jovens membros a promovê-la. A longo prazo, as associações tendem a focar-se nos seus próprios membros o que vai contribuir para a redução dos membros da sociedade, especialmente da juventude. Isso faz com que haja falta de talentos. Portanto, facilitando a realização da democracia dentro de uma associação e melhorando o padrão institucionalizado da gestão de uma associação é propício para atrair e cultivar talentos. Além disso, a gestão de uma associação deve acompanhar o ritmo dos tempos. Associações capazes, grupos de serviço especial e organizações sociais, podem introduzir sistemas de controle de qualidade, tais como TQM ou ISO9000, juntamente com o julgamento e a promoção da promessa de serviços para reforçar a confiança nas metas de serviços e de os todos os sectores da sociedade para o seu serviço.

4. Aumentar a autonomia e independência de uma associação e reduzir a sua dependência.

Comparando com as associações da China continental, a autonomia daquelas em Macau é mais elevada. A lei protege as operações independentes das associações, que inclui a geração de liderança, a gestão interna e a operação. O governo não está autorizado a intervir. Por exemplo, o governo não está autorizado a designar a liderança de uma associação. No entanto, o governo ainda tem os meios, a entrada de recursos, para expressar a sua preferência. Os recursos abundantes do governo são indispensáveis à existência e ao desenvolvimento de uma associação. Para algumas associações, o financiamento do governo tornou-se o seu principal rendimento, ou mesmo a única fonte das suas receitas. Sem o financiamento do governo, uma associação passará por um momento difícil e terá dificuldades para se desenvolver. Portanto, as associações confiam sempre no governo. Além disso, com o aumento do financiamento do governo após a entrega de soberania, este tipo de colaboração afecta a autonomia e independência das associações porque existe uma falta de garantia institucional formal. Especialmente para aquelas associações representativas funcionais, elas enfrentam um dilema, que é a forma como elas podem exercer a sua função de fiscalização do governo, enquanto recebem recursos abundantes dele. Em rigor, uma associação, vista como uma fornecedora de serviço social e uma participante da governação social, a sua relação com o governo deve ser de parceria e não de dependência. Assim, a fim de mudar a situação actual de dilema, uma associação deve fazer um contrato de serviços com o governo, que pode ligar a responsabilidade de ambos os lados por lei e diferenciar um do próprio âmbito do dever. Enquanto isso, uma associação, precisa de melhorar a sua gestão interna para gerar um sistema de operação com base na qualidade e na eficácia. O sistema pode evitar a limitação da autonomia e independência devido ao mau uso dos recursos de financiamento do governo ou da péssima gestão interna.

5. Cultivando a auto-disciplina e consciência de uma associação e reforçar a auto-supervisão ea construção do sistema de gestão.

Até agora, em Macau, as autoridades ainda não descobriram qualquer comportamento ilegal ou corrupção entre as associações. No entanto, o terceiro sector não é uma terra imaculada. Na verdade, o “fracasso voluntário” sempre acontece. O sector terciário em todo o mundo, muitas vezes atravessa uma fase precária. Assim, o reforço do controlo

interno e externo do sector terciário, que inclui associações e defende a auto-disciplina, tornaram-se uma tendência de desenvolvimento fundamental no reino da NPO. Na verdade, para a fiscalização das associações ou NPO, Macau prossegue uma fraca supervisão. A supervisão externa é principalmente exercido pelas instâncias judiciais, e não pelas instâncias administrativas. No entanto, como a supervisão judicial é supervisão passiva, a instância judicial nunca investiga activamente os problemas das associações. Além disso, tanto para a supervisão social, como para os meios de comunicação, é difícil ser exercida com a menor transparência das informações das associações. É difícil investigar os comportamentos internos das associações a menos que tenham conflitos. Assim, com o ambiente de fraca supervisão, a auto-disciplina é muito importante. Durante muito tempo, a transparência da gestão interna das associações em Macau foi reduzida. As associações activas raramente comunicam a sua situação financeira ao público. Até mesmo algumas associações, por vezes, publicam os seus rendimentos e despesas no seu relatório anual ou na website, mas as contas não são detalhadas. Comparando com algumas organizações sem fins lucrativos em países estrangeiros, o site em que se pode pesquisar o uso de cada doação e contas de associações de Macau é esporádico. Assim, há um grande número de vezes na sociedade que duvidam que as associações utilizam correctamente o financiamento do governo. Na verdade, o porquê das associações e organizações sem fins lucrativos não anunciarem as suas contas é para evitar a fiscalização social, em certa medida. Assim, através da construção de um sistema de controlo interno, reforçando a auto-disciplina e aumentando a transparência, não só as associações dão uma resposta às insistências do público, como também podem ganhar credibilidade social, a fim de obterem o poder de desenvolvimento sustentável. Nas condições actuais, cada associação pode restaurar e conquistar a confiança do público a longo prazo através de várias medidas, como o aperfeiçoamento do sistema de fiscalização interna, de forma proativa, convidando terceiros, como um contabilista ou um auditor, para realizarem auditorias, utilizando o seu próprio site ou os meios de comunicação para anunciar o seu relatório anual e relatório financeiro. Além disso, as associações podem estabelecer a auto-disciplina e a aliança, que anunciam regularmente as contas das receitas e despesas de cada membro que participa dessa aliança voluntariamente. Não só para a credibilidade pública, estas medidas podem dissipar as dúvidas do público e tornar possível a supervisão social.

Afinal, o reforço das capacidades de uma associação é a longo prazo e sustentável. A sua eficácia não se pode realizar num curto período de tempo. No entanto, perante as mudanças radicais do ambiente social e dos problemas acumulados entre as próprias associações, a reforma e a transformação são urgentes para elas. Qualquer resistência e demora de reformas pode causar a perda de oportunidades, a estagnação, os dilemas gerenciais ou mesmo o declínio. Mesmo apesar do reforço das capacidades de uma associação ser principalmente projetado, planeado e implementado por si só, é também importante a promoção, o apoio e a supervisão das metas de serviço, dos departamentos governamentais e do público.