

## *As mudanças institucionais de Macau e as mudanças sócio-económicas de Macau — Retrospectiva e perspectiva*

*Ricardo C. S. Siu\**

No âmbito do estudo das instituições das ciências económicas, a instituição é definida como “rules of the game in a society” ou “a set of socially prescribed patterns of correlated behavior”, enquanto as mudanças institucionais como “changes in rules, in informal constraints, and in kinds and effectiveness of enforcement” ou “a change in the value structure”. Em termos de análise histórica, os modelos, vias e desempenhos concretos das mudanças da sociedade económica em períodos diferentes estão intimamente ligados às instituições e às mudanças institucionais de toda a sociedade.

Conceptualmente, a sociedade económica refere-se às relações entre unidades diferentes (indivíduos e empresas) na procura de interesses económicos, dentro de uma determinada moldura social e os interesses gerais da mesma sociedade. Neste processo, as molduras sociais estão sujeitas a uma série de regras oficiais e não oficiais e instituições visíveis e não visíveis. Estas instituições regulam em graus diferentes os actos económicos dos indivíduos que formam uma sociedade, assim como um modelo de transacções e as relações mútuas entre eles. Num determinado período curto, apesar de que as instituições também poderem ser consideradas como molduras pré-estabelecidas, o modelo do desenvolvimento que as actividades económicas desenvolvem dentro do mercado, contribui para as mudanças constantes das instituições de cada sociedade. Com base nesta exposição, nesta sede, pretendemos fazer uma abordagem sobre as instituições de Macau, as suas mudanças e as mudanças sócio-económicas, de maneira a fazer algumas deduções objectivas sobre alguns rumos a seguir no futuro para lançar algumas propostas de referência para os elaboradores e decisores de políticas pertinentes.

---

\* Professor Associado do Departamento de Finanças e Economia de Gestão da Faculdade de Gestão de Empresas da Universidade de Macau, Director do Curso de Gestão dos Jogos de Fortuna ou Azar, Membro da Direcção da Associação das Ciências Económicas de Macau e da União de Estudiosos de Macau.

## Molduras institucionais sócio-económicas de Macau

Quando os mercadores portugueses descobriram Macau, nos meados do século XVI, Macau era apenas uma pequena aldeia piscatória anónima. Antes disso, o modelo operacional, sócio-económico e os actos de mercado de cada unidade económica estavam sujeitos às normas de um conjunto de hábitos e costumes feudais não oficiais.

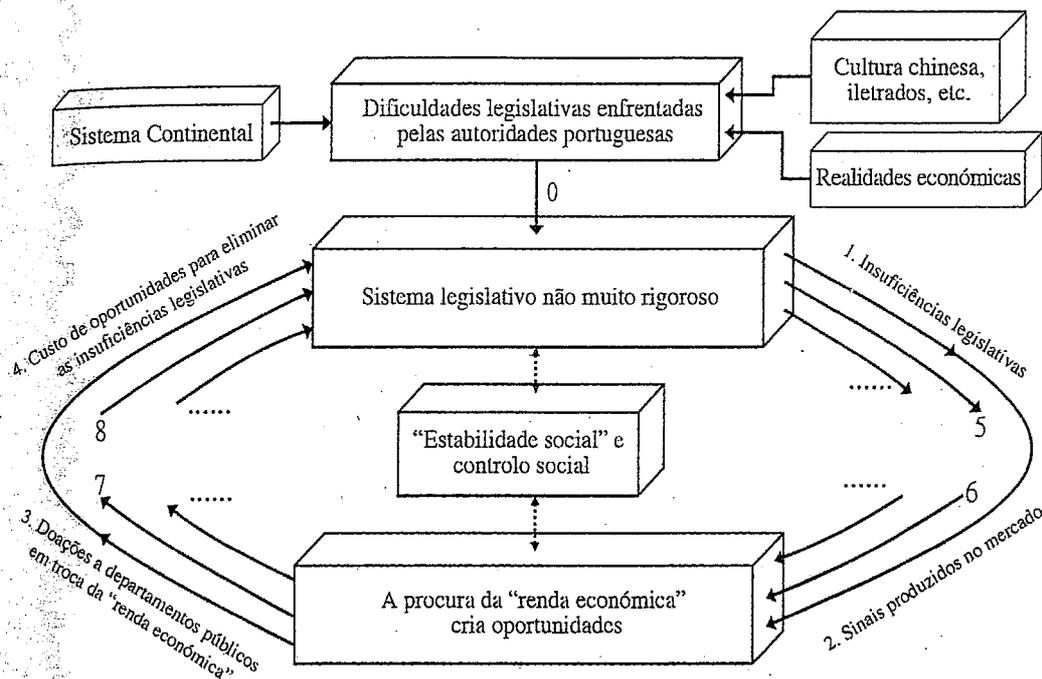
Nos seguintes quatro séculos de história, os portugueses conseguiram transformar Macau num interposto comercial entre a China e o Japão e conseguiram introduzir em Macau a lei escrita com base no Sistema Continental<sup>1</sup> da Europa. Devido ao baixo grau educativo da comunidade numericamente predominante, que era a chinesa, e ao relativo isolamento da sociedade local, a legitimidade da administração portuguesa em Macau foi posta em causa durante longo tempo. Nunca houve uma integração de facto entre a comunidade portuguesa e a comunidade chinesa de Macau. E em consequência de outros factores, tais como a debilidade do poder económico de Macau, a sociedade económica local de Macau esteve ao mesmo tempo sujeita a diplomas legais e a usos e costumes.

Em princípio, o sistema jurídico de Macau baseia-se no sistema jurídico português; mas, devido às marcantes diferenças de estrutura social e pano de fundo cultural entre Macau e Portugal, e mais o facto de que a administração portuguesa tem-se baseado sempre nos interesses económicos, as autoridades portuguesas só estenderam diplomas legais portugueses a Macau, de uma maneira selectiva. Estes factores subjectivos tiveram um impacto negativo sobre a legislação e a eficácia da aplicação das leis por parte das autoridades portuguesas. Na prática, faltou uma base estável e séria ao sistema jurídico, criado em Macau pelas autoridades portuguesas. No entanto, formou-se um ambiente subjectivo sócio-económico, no tempo passado.

---

<sup>1</sup> Não era nossa intenção discutir sobre o regime do Sistema Continental da Europa; no entanto, vale a pena reflectir sobre o problema de possíveis impactos positivos ou negativos que o Sistema de common law pode exercer sobre uma sociedade económica. A reflexão sobre este problema contribui para compreendermos em certa medida porque é que as sociedades económicas que adoptam o Sistema de common law têm uma eficácia económica e um desempenho integral superior às sociedades económicas onde não se adopta o Sistema Continental.

Quadro I: As relações mútuas entre as mudanças do sistema legal de Macau e os participantes no mercado, em relação às actividades concorrenciais da "renda económica"



As legendas do Quadro são traduzidas de um trabalho em parceria com outro estudioso, publicado em inglês, em Abril de 2007 (Eadington & Siu, April 2007, 9).

Se fizermos uma análise sobre a realidade de Macau, veremos que o ordenamento jurídico de Macau pode ser classificado de não muito rigoroso, o que não quer dizer que haja falta de diplomas legais ou instituições ou falta de aperfeiçoamento nos seus textos. No entanto, com base no Sistema Continental da Europa, a maioria dos diplomas legais, inclina-se para uma exploração de princípios e carece de pormenores necessários à sua prática real. Além disso, a sociedade de Macau que tem a comunidade chinesa como base não sabe português e as autoridades portuguesas nunca fizeram esforços para divulgar a língua portuguesa em Macau, dando lugar a uma situação em que a maioria dos habitantes não tem conhecimento dos diplomas legais, o que provoca uma frequente situação em que quando se leva a cabo um diploma legal, é preciso fazer esclarecimentos pelas autoridades competentes ou por funcionários administrativos.

Nessas circunstâncias, embora a governação pela lei em Macau, levada a cabo pelas autoridades portuguesas, tenha mudado em certa medida a tradicional maneira de estar da sociedade chinesa de Macau, os usos e costumes culturais locais, assim como o acto de regatear regras não

oficiais, típico dos chineses, formam uma parte importante das molduras institucionais de Macau. E em certa medida deu origem às mudanças institucionais dos diplomas legais da sociedade de Macau.

### As relações mútuas entre as mudanças institucionais e as mudanças sócio-económicas de Macau

Durante longo tempo, as instituições de Macau (que incluem diplomas legais e usos e costumes) foram relativamente rígidas. Por um lado, as autoridades portuguesas, com a condição prévia de garantir os seus interesses económicos em Macau, não fizeram intervenções nas tradicionais actividades económicas. Ao mesmo tempo, os diplomas legais pertinentes, quando levados a cabo também eram dotados de certa “elasticidade” para levar em consideração a estabilidade social e a “vivência harmoniosa” entre os diferentes grupos de interesses. Por outro lado, os membros normais das comunidades locais, como tinham um grau de instrução cultural relativamente baixo e sofreram da falta de capacidade de promover o desenvolvimento sócio-económico, os grupos de interesses adquiridos locais, dentro de certas molduras jurídicas, serviram-se com habilidade de algumas negligências (que incluem as zonas cinzentas dos diplomas legais, assim como as actividades que não são especialmente reguladas ou proibidas) e dedicaram-se a toda a espécie de actividades lucrativas, mas nem sempre benéficas para o desenvolvimento sócio-económico de Macau. Por exemplo, o bem conhecido contrabando e o tráfico do ópio, entre os meados do século XIX e o início do século XX, entre outras actividades.

Para conseguir manter toda a espécie de transacções económicas autorizadas pelas autoridades portuguesas, podendo ser realizadas de uma maneira legal ou sob a forma de monopólio ou monopólio oligárquico, os grupos de interesses serviram-se de “doações” para compartilhar com as autoridades e com parte dos membros da comunidade local os lucros que ultrapassavam os das transacções económicas normais (isto pode ser classificado com a expressão “renda económica” das ciências económicas) (Liu Pinliang, 2002). No entanto, a partilha destes interesses chegou a ser o **custo de oportunidade** para as autoridades portuguesas para melhorar deslizes existentes em diplomas legais pertinentes. Se se eliminarem essas insuficiências, as “doações” advindas das actividades reguladas por estes diplomas cessarão. Quando este modelo transaccional (isto é, o de-

desenvolvimento de 1 a 4 ilustrado no Quadro I) se repete constantemente (isto é, o processo 5, 6 e 7 do Quadro I), o regime sócio-económico local torna-se cada vez mais rígido. Embora a instituição sócio-económica e o modelo transaccional circulem constantemente num estado de “estabilidade” pré-estabelecida, tal não significa que este desenvolvimento económico seja eficaz nem continuado, como bem frisam os conhecidos economistas institucionais Douglas. C. North e Roger LeRoy Millerl, “Stability is a necessary condition for complex human interaction, but it is not a sufficient condition for efficiency.”

Devido à falta de uma aperfeiçoada base económica e à falta de todo um conjunto de diplomas legais e consciência social que promova o desenvolvimento económico de uma maneira cooperativa, a economia e a sociedade de Macau, durante um processo de mudanças de vários séculos, esteve num estado de passividade. Embora tenha sido classificado como a ponte do comércio sino-europeu, os utilizadores desta ponte não pensaram em como consolidar a base desta ponte. Também não fizeram investimentos a longo prazo nem a renovação dos equipamentos pertinentes. Quando Hong-Kong foi transformado, nos meados do século XIX, pelo governo britânico, em um porto comercial entre a Europa, a China e a Ásia, desapareceu de um momento para outro a função de porto comercial que Macau tivera desempenhado durante vários séculos, o que provocou uma dramática recessão do desempenho económico local. Para garantir os interesses económicos dos grupos pertinentes, as autoridades portuguesas de Macau passaram a responder às necessidades de Macau e dos territórios limítrofes, com os jogos e outras actividades não reguladas. Legislativamente, autorizaram ou permitiram tacitamente a realização legal de algumas actividades económicas que eram proibidas pelos governos dos territórios limítrofes. Além dos jogos, o tráfico de ópio, de pessoas e toda a espécie de contrabando forneceram consideráveis “doações” e impostos ao governo português, nessa altura. No início do século XX, as autoridades portuguesas que tiveram proibidos os jogos, não levaram a cabo com rigor as leis pertinentes. Além disso, algumas cláusulas legais da venda do ópio chegam a constar expressamente de alguns contratos de concessão dos jogos (por exemplo, o Anexo II do Contrato. N.º 22, assinado em 6 de Junho de 1882).

Com a proibição dos jogos levada a cabo nos territórios vizinhos a Macau e com uma cooperação institucional de Macau, os jogos transfor-

maram-se na principal indústria da economia de Macau, ao longo do século XX; simultaneamente, os jogos forneceram o necessário fluxo de clientes para o turismo e as outras diversões locais. Impulsionado por estes interesses económicos, o modelo operacional sócio-económico de Macau ilustrado no Quadro I, tem funcionado repetidamente, dentro das suas próprias órbitas.

Se fizermos uma análise estática, em termos de ciências económicas, sobre um mercado monopolizado por um concessionário, então este pode conseguir a máxima renda económica. Consequentemente a percentagem dos impostos (ou “doações”) que os departamentos governamentais podem obter desta concessão é máxima. Isto foi um dos principais factores com que as autoridades portuguesas dos anos 30 do século XX, conseguiram conceber a concessão dos jogos. No entanto, se se fizer uma análise dinâmica, uma exploração monopolista, a longo prazo, tem grande possibilidade de provocar a queda da eficácia económica e da capacidade concorrencial de uma determinada indústria. De facto, os jogos de Macau, após uma concepção monopólica de quase 70 anos, ficaram sujeitos aos diplomas legais pertinentes que constituíram a vigilância legal sobre esta indústria, que teve já muitos problemas. Quando as regras não oficiais (comuns e correntes), que regulam esta indústria e a economia social de Macau sofrem impactos, podem surgir situações de perda de controlo. Por exemplo, nos anos 90 do século XX, surgiram problemas económicos e sociais, directa ou indirectamente advindos dos jogos.

### **“Um país, dois sistemas”, a Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau e o novo desenvolvimento sócio-económico de Macau**

Quando uma sociedade económica funciona constantemente numa órbita ilustrada pelo Quadro I, é muito difícil aumentar a sua capacidade de resolver os problemas sociais e económicos e tem possibilidades de ser prejudicada. Nestas circunstâncias, se não houver uma nova autoridade a introduzir alterações eficazes no sistema legal existente e não mudar as maneiras de tratar as coisas dentro da sociedade, a eficácia desta sociedade económica não terá nenhuma possibilidade de ser elevada, muito menos em falar em oportunidades do novo desenvolvimento.

É do conhecimento geral que na segunda metade do século XX, a economia e a sociedade de Macau sofreram um grave recuo com a desor-

dem social. O governo local dessa altura e os sectores económicos ficaram sem nenhuma solução. Ainda bem que em finais de 1999, o governo da China, em função do arranjo de "Um país, dois sistemas" tornou a exercer a sua soberania sobre Macau e foi criado o governo da Região Administrativa Especial de Macau, de acordo com a Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China, que começa a praticar sem precedentes a "Governança de Macau pela sua gente". Esta mudança personifica uma renovação institucional de uma nova autoridade.

As relações entre o governo chinês e o governo da Região Administrativa Especial de Macau são bem diferentes das entre o governo português e o governo português de Macau. Macau, sendo uma região administrativa especial dentro do território chinês, o governo chinês, ao mesmo tempo que não tem intervindo nos assuntos administrativos internos de Macau, tem dado o maior apoio à estabilidade económica e social e um novo e sustentado desenvolvimento de Macau. Por exemplo, perante o descontrolo da ordem pública, antes da fundação da Região Administrativa Especial de Macau, e no que toca a como criar um novo ambiente ordeiro para o novo desenvolvimento dos jogos de Macau, o governo da China, vários meses antes da fundação da Região Administrativa Especial de Macau, decidiu mandar estabelecer uma guarnição do Exército Popular de Libertação em Macau. Isto foi um sinal dissuasor eficaz para alguns actos de mercado extremamente irregulares (incluindo graves crimes), em consequência de conflitos de interesses dos jogos. Além disso, o governo autorizou a CEPA e a política do "visto individual", que de uma maneira muito expressa ofereceram cooperação institucional com a transição da economia especial de Macau de um antigo regime para um novo tipo.

Após a fundação da Região Administrativa Especial de Macau, o governo começou logo a introduzir mudanças nas regras de jogo apropriadas da economia social de Macau. Do ponto de vista jurídico, um dos casos mais claros é que sob uma nova estrutura administrativa, foi finalmente quebrado o modelo industrial da longa concessão monopolista dos jogos, de modo a elevar grandemente a eficácia económica e a competitividade desta indústria e em poucos anos tornou esta indústria e o desempenho económico do Território no objecto de atenção mundial. No entanto, as mudanças institucionais e a evolução sócio-económica que Macau está neste momento a experimentar continuam condiciona-

das por alguns problemas ligados à história e aos usos e costumes. Como bem frisa um economista institucional, “While formal rules can be changed overnight by polity, informal constraints change very slowly.” De facto, a ideologia bem enraizada na sociedade local do Território e a tradicional cultura empresarial continuam a ser obstáculos para o arranque impetuoso de Macau. Constituem assim obstáculos para Macau se desenvolver e se transformar numa metrópole internacional moderna, que tem os jogos como grande valor acrescentado, o turismo, as diversões, as conferências e as exposições, como a estrutura principal das suas actividades económicas. Sob a ideologia de “Macau governada pela sua gente”, não poucos agentes económicos (por exemplo os trabalhadores locais), em grande medida, só esperam poder partilhar dos grandes benefícios económicos resultantes da viragem dos jogos de Macau, mas não têm possibilidade de elevar a sua própria produtividade nem competitividade no mercado. Além destes factores, é preciso levar em consideração alguns diplomas legais. Por exemplo, a Lei Laboral e a Lei da Introdução de Mão-de-obra continuam a ser condicionadas pelas molduras jurídicas deixadas pela administração portuguesa, que estão na origem de um crescente aumento de protecção local. Se fizermos uma análise do ponto de vista da economia institucional, a economia e a sociedade de Macau, após a China tornar a exercer a soberania sobre Macau, tem experimentado mudanças institucionais que contribuem para aumentar a eficácia, embora não seja o modelo de mudanças destacadas no Quadro I, mas para garantir a continuidade destas mudanças e para atingir finalmente um novo e sustentável desenvolvimento da economia de Macau, as mudanças parciais que o novo governo introduziu em todo o ordenamento jurídico não foram suficientes.

O grau de aperfeiçoamento, tanto no texto como na prática, dos diplomas do próprio ordenamento jurídico, assim como o conhecimento que os departamentos administrativos e os indivíduos económicos locais devem ter das mudanças do mercado e os esforços para elevar a eficácia própria também são necessários.

### Conclusão

O ordenamento jurídico criado pelo governo português, com base nas leis portuguesas, apesar de ter criado um conjunto de regras de jogo escritas para a sociedade de Macau, quando é posto em prática, tem en-

frentado não poucas dificuldades, destacando-se aquelas que uma sociedade que se rege por regras não oficiais, baseadas em usos e costumes da tradicional cultura chinesa sente e outras que se ligam ao facto de a maioria das leis escritas, que têm que ver com as actividades económicas, não terem uma tradução chinesa acessível às comunidades locais e a falta de muitos pormenores da aplicação dos diplomas legais, verificadas em termos das reflexões sobre a realidade de Macau. Condiçoadas pelos interesses circunstanciais, as autoridades portuguesas não podiam (ou não tinham possibilidade de) levar a cabo com sensibilização e rigor estes diplomas. O que está na origem do espaço e do conceito de regatear para os participantes no mercado. Finalmente, os actos e os conceitos não normalizados constituem as principais forças motrizes que têm dominado as mudanças do sistema legal e das actividades económicas e sociais. No entanto, sob um conceito social da falta de inovação institucional, durante muito tempo as mudanças do regime local têm constituído a procura de interesses económicos por parte dos principais grupos de interesse. Mesmo as mudanças pertinentes não representariam um aumento nem da eficácia real da economia nem da sociedade de Macau. A fundação da Região Administrativa Especial de Macau representa, em certa medida, mudanças radicais, em relação ao existente regime de Macau. Isto porque "Um país, dois sistemas" e a Lei Básica em si são benéficos para aumentar a eficácia económica de Macau. Apesar de uma nova fase das mudanças completamente novas ter já aparecido na economia e na sociedade de Macau, o bom sucesso de tais mudanças depende de muitos factores institucionais. Na prática, como se devem levar a cabo os regimes jurídicos pertinentes revistos é uma chave para assegurar a continuidade das mudanças já iniciadas na economia e na sociedade de Macau (ou para não voltar ao antigo modelo). Os departamentos administrativos e económicos locais devem ter uma correcta visão sobre este problema. Além disso, as autoridades devem aperfeiçoar de maneira ordenada a baixa eficácia, típica do Território e todos os conceitos ideológicos que ofereçam impedimentos ao desenvolvimento modernizado da economia e da sociedade de Macau. Para atingir este objectivo, é indispensável criar um regime educativo de larga visão, que dê realce à qualidade educativa.