

## ***Conflitos comunitários, governação do nível intermédio e restauração dos órgãos municipais***

*Jiang Shanshan\**

Após a reunificação de Macau, o órgão municipal enquanto veículo da autonomia local sofreu uma reestruturação, decorrido um curto período de transição; assim a tradição municipalista passou a ser uma memória histórica. No entanto, quinze anos depois, o Governo da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) manifestou uma ideia de criar “órgãos municipais sem poder político”, o que passou a ser um tema quente da comunidade. O presente artigo, partindo de uma revisão sucinta da história da autonomia municipalista de Macau, analisa as actuais necessidades reais decorrentes da reestruturação da municipalidade segundo a perspectiva do ordenamento da comunidade, apresentando concepções relativas à eventual instalação de futuros órgãos municipais, tendo em conta a conjugação das condições históricas com as realidades. Somos de opinião que, decorridos quinze anos contados a partir da reunificação e a data de hoje em que se registam enormes mudanças em todas as áreas sociais, o significado da reestruturação de órgãos municipais e a restauração da tradição municipalista não se limita a satisfazer as exigências traçadas na Lei Básica no sentido de suprir a falta de um subsector previsto na Comissão Eleitoral do Chefe do Executivo em face dos outros três existentes, mas também cobre o objectivo de atenuar os conflitos comunitários reiterados e problemas bairristas. Uma restauração dos órgãos municipais que se centre na estruturação de um nível intermédio na estrutura política de Macau poderá ser um meio viável para concretizar a boa governação e aliviar as tensões existentes na actual estrutura política.

### **I. A teoria de médio alcance e a governação do nível intermédio**

A teoria de médio alcance apresentado pelo sociólogo dos Estados Unidos de América (EUA), Robert K. Merton refere-se a um método

---

\* Doutorada em ciência política pela Faculdade de Ciências Sociais da Universidade de Macau

de investigação sobre estratégias e construção de teorias. Esta teoria pretende fazer uma reflexão sobre as duas orientações extremistas de investigação: a primeira é o estudo tradicional sociológico que prefere grandes teorias, narração de grande volume de factos e grandes sistemas; a outra orientação está influenciada pelo behaviorismo, sob a qual a sociologia passa a ser estudos excessivamente localizados, fragmentados, particularizados e descritivos, bem como proposições de pouco valor.<sup>1</sup> A teoria de médio alcance propõe uma conjugação dos factos empíricos com a abstracção teórica, no sentido de garantir a universalidade dos conhecimentos sociológicos sem prejuízo da capacidade explicativa relativamente aos problemas locais.<sup>2</sup> A teoria de médio alcance tem exercido uma ampla influência interdisciplinar a partir da sua criação; estudiosos das áreas das Ciências da Educação, história, administração pública e política pretendem empregar esta estratégia e perspectiva para proceder à análise dos problemas das suas áreas.

A partir dos anos 60 do século transacto, tem-se proposto a aplicação da teoria de médio alcance na política comparada, sugerindo uma abstracção teórica de médio alcance num campo mais aproximado ao nível intermédio, de modo a desenvolver teorias do nível intermédio entre os níveis micro e macro com a limitação das condições, âmbito e circunstâncias dos objectos de investigação e avançar no sentido de construir uma ponte que ligue as investigações macro e micro. No âmbito dos estudos da ciência política na China, esta perspectiva do nível intermédio foi aplicada de modo criativo. A título exemplificativo, há estudiosos que afirmam que é possível resumir a reforma política na China em aperfeiçoamento das regras do funcionamento do regime e dos procedimentos operacionais, sobretudo em termos da estruturação dos mecanismos de decisão, selecção do pessoal, fiscalização e intervenção.<sup>3</sup> Há também estudiosos que sugerem a intensificação da gestão ao nível intermédio na reforma política na China, ou seja, uma governação local

---

<sup>1</sup> Yang Nianqun, Nova Revisão sobre o Movimento da “Teoria de Médio Alcance” – Uma Análise baseada na Evolução Interdisciplinar, *in* Estudos Sociológicos, Número 6 de 2012, pág. 1 a 18.

<sup>2</sup> Mao Dan, Concernência da Teoria de Médio Alcance na Investigação Sociológica, *in* Revista das Ciências Sociais de Zhejiang, Número 5 de 2006, pág. 19 a 23.

<sup>3</sup> Chen Jiayi, Do Planeamento das Linhas à Optimização das Instituições - Estruturação da Teoria de Médio Alcance para o Desenvolvimento Político da China, *in* Estudos Sociológicos, Número 1 de 2014, pág. 62 a 68.

que se centra no nível provincial, em contraposição com o governo por autoridades centrais e o governo de hierarquias de base. A pretensão de promover reformas com a reengenharia do nível intermédio fundamenta-se nas seguintes razões: por um lado, ela poderá contribuir para ultrapassar as dificuldades inerentes às medidas de inovação tomadas pelas autoridades centrais (nível do topo) em virtude dos impedimentos resultantes da sua amplitude e dos interesses em causa; por outro lado, ela poderá suprir as faltas que surgem em virtude do excessivamente reduzido campo de inovação nas hierarquias de base (aos níveis de distritos, vila e povoação) e a conseqüente falta de efeitos de dimensão.<sup>4</sup> Por outras palavras, a essência desta referida concepção reside em promover de modo racionalizado a dinâmica e autonomia da governação local centrada ao nível provincial e em explorar um meio adequado às realidades das respectivas localidades.

A teoria de médio alcance enquanto estratégia para fazer investigação e a governação ao nível intermédio enquanto estudo positivo são inspirações para a nossa reflexão sobre as questões que Macau está a enfrentar em termos da reestruturação dos órgãos municipais e da restauração da tradição municipalista. Como Macau estava relacionado com Portugal, a tradição municipalista faz parte da história de Macau. A essência da chamada tradição municipalista consiste em autonomia local que significa o governo local gozar de poderes relativamente independentes, de natureza executiva, financeira e até legislativa, podendo estabelecer políticas de acordo com as suas especificidades e gerir por si só os assuntos locais, sem ou com apenas esporádicas interferências das autoridades centrais. A filosofia da autonomia e o sistema municipal têm uma longínqua história nos países euro-americanos e persistem até agora. Em Macau, num território de dimensão extremamente reduzida, registou-se autonomia municipalista de grau e modalidade diferentes ao longo de quatro séculos, sob as influências da presença portuguesa e da administração portuguesa. Estas organizações municipais de diferentes modalidades que gozavam de autonomia ao nível da gestão dos assuntos dos residentes locais em certa área geográfica podem ser consideradas, de certo modo, estruturas do nível intermédio no sistema político de Macau. No contexto de frequente substituição de Governadores de Macau que

---

<sup>4</sup> Chu Jianguo e Luan Xinchao, *Concepção do Nível Intermédio e Reformas na China*, in *Relatório de Estudos sobre a Política da China Contemporânea de 2014*, pág. 49 a 72.

se verificava no período colonial, estas organizações municipais que mediavam entre a camada social de base e a camada política do topo contribuíram muito para assegurar a estabilidade da gestão municipal e a prestação de serviços municipais.

## II. A tradição municipalista na história de Macau

Para uma melhor compreensão das abordagens sobre a reestruturação dos órgãos municipais em Macau, torna-se necessário rever de modo sucinto a história relativamente ao assunto. A história da autonomia municipalista de Macau pode recuar aos meados do século XVI, altura em que foi introduzida a modalidade de senado de matriz portuguesa pelos portugueses residentes em Macau para realizar uma gestão interna e defender os seus próprios interesses. No entanto, com o reforço da centralização do poder da Coroa portuguesa e das autoridades centrais, a tradição municipalista de Macau perdeu a sua importância ao longo dos dois séculos contados a partir dos finais do século XVIII. Só nos finais dos anos 80 do século passado, ou seja, mais de uma década posterior à repercussão da reforma democrática portuguesa em relação a Macau, foi efectivamente impulsionada a autonomia ao nível local em Macau e se deu início à implementação de uma autonomia municipalista em toda a área geográfica de Macau baseada em eleições, sem discriminação quanto à nacionalidade, portuguesa ou chinesa.<sup>5</sup>

Em 3 de Outubro de 1988, o Governador de então, Carlos Montez Melancia, promulgou o Regime Jurídico dos Municípios, que foi a primeira iniciativa legislativa especificamente dedicada ao regime municipal de Macau. O quadro da dita lei manteve-se inalterado, de um modo geral, embora tenha sofrido algumas alterações ao longo do tempo.<sup>6</sup> Nos termos desta lei, foram mantidas as duas divisões administrativas locais (ou seja, os dois municípios): o Leal Senado de Macau que tinha a seu cargo a gestão administrativa da Península de Macau e a Câmara Municipal das Ilhas que era responsável pela gestão administrativa das

---

<sup>5</sup> Para uma breve introdução à autarquia municipal em Macau nos primeiros anos, ver Wu Zhiliang, *Sistema Político de Macau: História, Actualidades e Prospecção*, edição da Associação dos Licenciados em Administração Pública, 1993, pág. 79 a 81.

<sup>6</sup> Lei n.º 24/88/M (Regime Jurídico dos Municípios), disponível no *website* da Imprensa Oficial de Macau: <http://bo.io.gov.mo/bo/i/88/40/lei24.asp#24>.

duas ilhas de Taipa e Coloane. Em termos da sua natureza jurídica, os municípios eram pessoas colectivas de direito público dotadas de órgãos de gestão próprios e possuíam património próprio e eram dotados de autonomia administrativa e financeira. Relativamente às atribuições, cabe aos municípios a administração de bens próprios e sob a sua jurisdição, o planeamento urbanístico, bem como a organização das actividades nas áreas da cultura, desporto, tempos livres, salubridade pública e saneamento básico, com respeito pela orientação da política geral do Território de Macau. Na perspectiva financeira, os municípios eram dotados da autonomia financeira e patrimonial: nos termos do Regime Financeiro dos Municípios promulgado em momento posterior, constituíam receitas dos municípios, para além do produto da cobrança de taxas, tarifas e preços decorrentes de licenças ou da prestação de serviços, as receitas creditícias e os saldos de gerência, sobretudo das transferências orçamentais de oitenta por cento do produto da cobrança da contribuição predial urbana e da sisa<sup>7</sup>. Em termos da sua orgânica, eram órgãos municipais a Assembleia Municipal e a Câmara Municipal. Cabia à Assembleia Municipal o poder de deliberação, sendo uma parte dos seus membros eleita, enquanto a Câmara Municipal era responsável pela execução, sendo os seus membros simultaneamente membros da Assembleia Municipal. As funções de presidente de ambos os órgãos eram exercidas pelo mesmo indivíduo nomeado pelo Governador de entre os membros da Assembleia Municipal. O número dos membros dos órgãos do Leal Senado de Macau e o dos órgãos da Câmara Municipal das Ilhas era desigual; porém todos tinham um mandato de quatro anos, renovável. No que diz respeito às suas relações com o Governador, este podia exercer poderes de tutela inspectiva em relação aos órgãos municipais, podendo também exercer poderes de tutela correctiva no caso de aprovar as deliberações das Assembleias Municipais e competindo-lhe até a dissolução dos mesmos órgãos.

Apesar de sujeito à tutela administrativa do Governador e as suas atribuições fossem sido comprimidas com a sucessiva criação de serviços da Administração Pública<sup>8</sup>, os municípios, quando confrontados com a situação

---

<sup>7</sup> Lei n.º 11/93/M (Regime Financeiro dos Municípios), disponível no *website* da Imprensa Oficial de Macau: <http://bo.io.gov.mo/bo/i/93/52/lei11.asp#11>.

<sup>8</sup> Neng Lingyan, *Evolução e Prospecção do Regime Municipal de Macau*, in *Boletim da Universidade Normal Huanan (Edição de Ciências Sociais)*, Número 4 de 1999, pág. 24 a 30.

anterior à aplicação da mencionada legislação, isto é, na vigência do antigo regime de autarquia local em Macau (situação vigente no diploma intitulado “Reforma Administrativa Ultramarina” de 1933), foram renovados pelo menos ao nível do seu estatuto jurídico, tendo passado a ser órgãos dotados de mais vasto campo de funções e competências e uma orgânica alargada. Assim, os municípios deixaram de ser órgãos apenas dotados de “competências residuais”, em ralação às do Governo Central da Administração Portuguesa de Macau, tendo conseqüentemente um maior “direito à palavra” na gestão dos assuntos relativos à vida do quotidiano da população e na respectiva normação no território sob a sua jurisdição. Além disso, aos municípios foram também atribuídos recursos financeiros para assegurar o exercício das suas competências. O Regime Financeiro dos Municípios de 1993 definiu sob a forma de lei o critério para a distribuição dos recursos decorrentes das receitas fiscais entre a hierarquia central (o Governo da Administração Portuguesa de Macau) e os dois municípios. Assim a Administração Portuguesa de Macau obrigou-se a transferir oitenta por cento do produto da cobrança da sisa e da contribuição predial urbana para os dois municípios. As mesmas receitas eram distribuídas na proporção de 2/3 e 1/3 entre o município de Macau e o município das Ilhas, respectivamente. Uma outra mudança de relevância por força da nova legislação residia na reforma da metodologia da constituição dos órgãos municipais, introduzindo membros eleitos por sufrágio directo e por sufrágio indirecto, deixando assim de serem totalmente nomeados pelo Governador, dando aos residentes chineses, por este meio, uma nova oportunidade de participação na vida política.<sup>10</sup>

A reforma do regime da administração local de Macau verificada nos finais da década de oitenta do século transacto, que era caracterizada pela descentralização, tinha como objectivo, nas palavras dos especialistas portugueses de então, evitar “deixar em herança uma cidade que - nesse momento e a não se arrear caminho - ficará desorganizada, se não anar-

---

<sup>9</sup> Francisco H. Valente, J. Romero de Magalhães e José Marques Leandro, Relatório da Missão do Centro de Estudos e Formação Autárquica ao Território de Macau, *in* Revista de Administração Pública de Macau, Número 1 de 1984, pág. 71 a 90 (versão portuguesa).

<sup>10</sup> Lei Peng Si, Sinal da Reforma Política em Macau: Eventual Sufrágio Universal dos Municípios, *in* Macau nos Anos 80, Associação de Publicações de Macau, 2013, pág. 258 a 261.

quizada”, de modo a revitalizar o que fica - o poder local, um órgão tradicionalmente poderoso, prestigiado historicamente e a quem deveriam ser restituídos poderes.<sup>11</sup> No entanto, nas palavras dos especialistas chineses, a mesma reforma não deixou de ser um arranjo para a “retirada” portuguesa para fazer face à proximidade da transição de soberania, ao qual subjazia uma certa intenção de redução das competências do governo central de Macau, com uma pretensão de restituir à China um Governo Central “com um peso perdido”.<sup>12</sup> A evolução histórica é uma composição fora de intenção. Neste sentido, independentemente da motivação subjectiva da reforma, o enquadramento do regime municipal definido na nova lei que pretendia reforçar a intervenção da população através de eleições sem discriminação das suas nacionalidades chinesa ou estrangeira, alargando o leque das suas competências, era aceite quer por parte da comunidade chinesa, que por parte da comunidade portuguesa em Macau. Em termos dos resultados conseguidos, as acções feitas nas áreas de gestão urbana, salubridade e recreio com a entrada em vigor do novo enquadramento jurídico municipal mereceram um elogio generalizado<sup>13</sup>. Entretanto, o novo regime municipal era de certo modo positivo para impulsionar a participação política dos residentes chineses de Macau e para a construção de uma base social para a reunificação em 1999.

A retrospecção atrás feita sobre a autonomia municipalista em Macau até à transição de soberania revela duas mensagens importantes: 1.<sup>a</sup> Até à reunificação, existiam em Macau duas hierarquias de governo (em sentido lato), sendo uma hierarquia de governo central da Administração Portuguesa, encabeçado pelo Governador, que era responsável por matérias globais relacionadas com Macau no seu todo, enquanto que o Leal Senado de Macau e a Câmara Municipais das Ilhas constituíam uma outra hierarquia (governo local) destinada à prossecução dos interesses próprios e dos interesses das respectivas populações. Neste quadro de governo de duas hierarquias, as actividades administrativas da hierarquia central e da hierarquia local foram-se procedendo de modo separado e em simultâneo. 2.<sup>a</sup> Como as câmaras municipais eram governos locais de Macau com a categoria de município, elas eram

---

<sup>11</sup> *Ibidem.*

<sup>12</sup> Wu Zhiliang, A Tradição, Regime e Desenvolvimento de Municipalidade em Macau, Boletim de Estudos de Macau, Número 9 de 1998, pág. 13 a 25.

<sup>13</sup> *Ibidem.*

naturalmente órgãos dotados de poder político.<sup>14</sup> Ao nível da ciência política, para distinguir uma entidade com ou sem carácter de órgão sem poder político recorre-se ao critério da possibilidade de exercer poderes públicos executivo, legislativo e judiciário. Sem dúvida, em comparação com o governo central, os governos locais têm um âmbito de poderes mais limitado, porém não negando com isto o seu atributo político. A título exemplificativo, ambas as câmaras municipais de Macau gozavam do poder executivo, podendo conceder licenças, elaborar posturas e regulamentos com eficácia externa de certas matérias, tendo sido dotados de autonomia administrativa e financeira, partilhando receitas fiscais com o governo central da Administração Portuguesa em Macau e cobrando taxas de serviços e de licenças, entre outros. Estes actos são todos actos praticados no uso de poderes públicos e de poderes políticos.

### III. Situações difíceis resultado da inexistência de Governação do nível intermédio

Com a proximidade da data prevista para a transição de soberania, a permanência de câmaras municipais que de certo modo desempenhavam as funções de Governação do nível intermédio passou a ser um importante tema de debate na concepção do quadro político da Região Administrativa Especial de Macau. Na memória da senhora Eng.<sup>a</sup> Susana Chou, ex-Presidente da Assembleia Legislativa, os membros da Comissão de Redacção da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau acharam, quase sem nenhuma contestação, que a manutenção de governos de duas hierarquias neste pequeno território de Macau não era justificada.<sup>15</sup> No entanto, no respeito pela história do Leal Senado de Macau e para fazer face às mudanças imprevisíveis após a transição de

---

<sup>14</sup> Sobre se as duas Camaras Municipais existentes em Macau até à reunificação tinham poder político, as opiniões divergem. Além dos pontos de vista contrapostos de afirmar totalmente ou desmentir completamente a sua titularidade de poder político, há estudiosos que opinam que aquelas eram órgãos municipais com algum e não todo o poder político. Para uma abordagem neste sentido, ver Neng Lingyan, *Evolução e Prospecção do Regime dos Municípios de Macau*, in *Boletim da Universidade Normal Huanan* (Edição de Ciências Sociais), Número 4 de 1999, pág. 24 a 30.

<sup>15</sup> Bloco de Notas de Susana Chou, <http://susanachou.mysinablog.com/index.php?op=ViewArticle&articleId=6227172>.



soberania<sup>16</sup>, a Lei Básica consagra ainda uma secção dedicada aos órgãos municipais, com normas bastante vagas (artigo 95.º). Assim, “Macau pode dispor de órgãos municipais sem poder político”, por um lado e “os órgãos municipais são incumbidos pelo Governo de servir a população, designadamente nos domínios da cultura, recreio e salubridade pública, bem como de dar pareceres de carácter consultivo ao Governo da Região Administrativa Especial de Macau, sobre as matérias acima referidas”, por outro. Quer isto dizer que os órgãos municipais da RAEM eventualmente instalados seriam bem distintos dos municípios preexistentes, deixando de ter características de órgãos com poder político, ficando apenas com as atribuições de prestar serviços e de dar pareceres de carácter consultivo ao Governo da RAEM. Com a extinção das câmaras municipais, Macau passou a dispor de uma só hierarquia de governo, em vez de duas hierarquias de governo.

Só que, da transição de soberania até à data de hoje e com a extinção da Câmara Municipal de Macau Provisória e da Câmara Municipal das Ilhas Provisória após um período de transição que durou dois anos, a questão relativa à instituição de órgãos municipais foi abandonada com a instalação de um novo órgão - o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais (IACM) -, entidade que sucedeu nas atribuições e pessoal às câmaras municipais extintas.<sup>17</sup> O acto da extinção das câmaras municipais e da criação do IACM não só provocou naquela altura discussões no seio da comunidade, mas também passou, posteriormente, a ser um tema crítico em toda a abordagem que envolva a reforma do sistema político de Macau. Houve quem criticasse que não havia fundamento legal para justificar a instalação do IACM, uma vez que a sua designação e atribuições não estavam em conformidade com o estipulado na Lei Básica e a eliminação das Assembleias Municipais foi simplesmente um retrocesso na democratização do sistema de governo de Macau.<sup>18</sup> Porém, houve quem argumentasse que a eventual criação, por imitar a prática em Hong Kong, dos conselhos distritais (*District Council*) cujos

<sup>16</sup> Xiao Weiyun, A Estrutura Política da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau, *in* Revista de Administração Pública de Macau, Número 19/20, vol. VI, 1993, pág. 323 a 332 (versão chinesa, para versão portuguesa, ver pág. 61 a 77).

<sup>17</sup> Órgãos Municipais sem Poder Político – Que Remédio?, *in* Jornal “Ou Mun”, de 28 de Abril de 2015, pág. A3.

<sup>18</sup> Au Kam San protestou contra a extinção das Assembleias Municipais, *in* Jornal “Va Kio”, de 13 de Dezembro de 2001, pág. 14.

membros eram seleccionados nas circunscrições eleitorais por sufrágio directo, não contribuiria muito para a democratização e para a melhoria da vida da população, podendo ao invés causar desperdício de recursos e sobreposição de competências.<sup>19</sup> Além disso, uma preocupação mais generalizada era que, como o IACM sob a tutela da Secretária para a Administração e Justiça era, em termos da sua natureza orgânica, um serviço público da Administração que substituiu as câmaras municipais no exercício das atribuições, ele não era um órgão municipal enumerado de forma autónoma na Lei Básica (na Secção 5 do Capítulo IV). A falta da criação de órgãos municipais sem poder político provocou ainda dúvidas sobre a complexidade da composição da Comissão Eleitoral do Chefe do Executivo, uma vez que, nos termos do Anexo I à Lei Básica, a Comissão Eleitoral é composta por membros provenientes de quatro sectores. De entre estes, o quarto sector integrava representantes dos deputados à Assembleia Legislativa e dos membros dos órgãos municipais, deputados de Macau à Assembleia Popular Nacional e representantes dos membros de Macau no Comité Nacional da Conferência Consultiva Política do Povo Chinês. Devido à inexistência destes novos órgãos municipais após a reunificação, houve falta ainda de um subsector, ou seja, representantes dos membros dos órgãos municipais, para completar os quatro subsectores previstos. Neste sentido, há opiniões que criticaram a composição viciada da Comissão Eleitoral do Chefe do Executivo por causar defeitos lacunosos na estruturação política de Macau, apelando assim ao Governo para colocar a questão da restauração dos órgãos municipais, na calendarização.<sup>20</sup>

Na nossa opinião, se bem que as discussões deste assunto tenham a sua razão na perspectiva jurídica, o que necessita de uma maior atenção são as pressões de uma reforma mais profunda. Nos tempos de hoje em que se têm registado enormes mudanças em todas áreas sociais ao longo dos quinze anos após a reunificação de Macau com a Pátria, o significado da reconstituição dos órgãos municipais e a restauração da tradição municipalista não só se limita a satisfazer as citadas exigências na Lei Básica,

---

<sup>19</sup> Pan Guanjin, Reflexões sobre a estrutura organizativa bairrista de Macau, *in* Revista de Administração Pública de Macau, Número 79, vol. XXI, 2008-1.º, pág. 5 a 18. (versão chinesa, para versão portuguesa, ver pág.109 a 129).

<sup>20</sup> Au Kam San, Assembleias Municipais Eleitas por Sufrágio Universal em Círculos Geográficos, Reunidos Oficiais para Aliviar a População, *in* Son Pou, de 24 de Abril de 2015.

mas também reside nas expectativas de responder com maior eficácia aos incessantes conflitos comunitários e questões bairristas. Com a reunificação, o extremamente acelerado desenvolvimento económico de Macau e o aumento e diversificação de origem da sua população causaram discrepâncias em crescimento entre as diferentes zonas urbanísticas, o que leva ao aparecimento inédito de problemas públicos ao nível bairrista, enquanto os conflitos sociais também tendem a transformar-se em conflitos das próprias comunidades. A falta de estruturas e mecanismos eficazes de governação ao nível intermédio torna difícil a resolução dos problemas bairristas de pouca relevância com os agentes da própria zona. Neste sentido, as pressões assim criadas transmitem-se aos órgãos políticos da RAEM de hierarquia superior, o que causa não só grandes desperdícios de recursos sociais, mas também tensão sobre o sistema político no seu todo. Por outras palavras, há falta de uma camada intermédia eficaz na estrutura política da RAEM, por não existirem na estruturação política organismos bairristas amplamente reconhecidos e dotados de certa autonomia. Na sequência das mudanças da realidade e da opinião pública verificadas após a reunificação, a concepção de algumas instituições já se torna pouco a pouco inadequada às situações reais, o que se reflecte na entrada forçada no sistema político de problemas bairristas e conflitos comunitários, uma vez que os mesmos problemas não chegaram a ser processados por meio de filtração, triagem e “para-choques”.

Nos fenómenos políticos de Macau, os problemas deste género são inumeráveis. A título exemplificativo, a assembleia legislativa é o órgão legislativo e representativo mais importante ao nível local, devendo as suas funções ser centradas nas acções legiferantes que envolvem o território na sua globalidade e nas acções de fiscalização sobre o orçamento do Governo, bem como receitas fiscais e despesas públicas, de modo a cumprir as suas atribuições de supervisão e freio contra o Governo. No entanto, verificamos que alguns assuntos do nível absolutamente comunitário e parcial, tais como a má conservação de edifícios, o derrame de águas sujas e a infiltração de água, a jardinagem e a arborização, a salubridade das vias públicas, bem como as obras de conservação das vias públicas, são temas frequentes nas interpelações ou intervenções dos deputados à Assembleia Legislativa.<sup>21</sup> Se bem que seja razoável prestar

---

<sup>21</sup> Para os textos das interpelações e intervenções no período de antes da ordem do dia dos deputados à Assembleia Legislativa de Macau, consultar o sítio electrónico da mesma Assembleia: [http://www.al.gov.mo/cn/cn\\_main.htm](http://www.al.gov.mo/cn/cn_main.htm).

atenção a estes assuntos de pouca importância, é natural que os deputados estejam distraídos com isto, não podendo dedicar-se aos assuntos de alto nível que têm implicações globais e duradouras. Assim, a eficiência e a qualidade das acções exercidas pela Assembleia legislativa são mais ou menos postas em causa. Um outro exemplo é o direito de petição que é um direito legalmente fixado para a população se expressar e defender os seus interesses. O seu exercício, enquanto forma extraordinária de participação política que complementa a participação política ordinária, constitui um meio básico para a população participar na vida política. No entanto, segundo observações feitas, o exercício do direito de petição tem sido extremamente frequente após a reunificação, tornando-se uma forma mais utilizada do que as outras formais ordinárias, passando assim a ser normal na vida política de Macau. Não será exagerado chamar este fenómeno “explosão de petição”. Os destinatários da petição, que são os serviços públicos, passaram a ser as secretarias do Governo e até o Chefe do Executivo, enquanto o objecto das petições nem sempre é compatível com a categoria dos seus destinatários. Estas petições feitas pela população de Macau, que têm como destinatários os órgãos políticos supremos são, em certo sentido, semelhantes aos pedidos de audiência de entidades superiores com desrespeito pela hierarquia no Interior da China. A razão de ser deste fenómeno é a inexistência de um arranjo eficaz de instituição hierarquizada e, em consequência, os problemas não são susceptíveis de se resolver nos órgãos com uma hierarquia correspondente. Pode afirmar-se que as pressões que o órgão legislativo sofre no debate dos assuntos políticos e as pressões que os serviços públicos sofrem em face das petições fundam-se em razões da mesma ordem, muito embora pareçam ser fenómenos em diferentes campos. As mesmas pressões revelam, em perspectivas diferentes, uma mesma questão: a situação difícil na governação bairrista, devido à falta de uma camada intermédia na estrutura política de Macau.

Esta situação difícil na governação bairrista ainda se revela de modo saliente na emergência em Macau de conflitos NIMBY (*Not In My Backyard* - Não No Meu Quintal). Após a reunificação e na sequência do extremamente acelerado desenvolvimento económico, a rápida expansão de infra-estruturas municipais e a gradual abertura da estrutura política em termos do debate e da sua composição, a população tem uma nova definição sobre os interesses habitacionais. No contexto destas mudanças circunstanciais e dos seus estímulos, os protestos NIMBY que

surtem em virtude da localização de instalações públicas com vista a influenciar as decisões do Governo respeitante à mesma localização, em nome de proteger o espaço da comunidade em que residem, ocorreram com frequência em Macau, um território conhecido pela “sociedade harmónica”. O que passou a ser um problema saliente para o Governo da RAEM em termos da formulação de políticas. Segundo estatísticas incompletas, entre 1999 e 2014 registaram-se cerca de trinta casos de protestos NIMBY em Macau. A população da comunidade que reside perto da localização das instalações opôs-se não só às instalações de necessidades prioritárias para uma comunidade de pequena dimensão como as mercado municipal, aos parques de estacionamento ou depósitos de lixo, mas também às instalações destinadas a satisfazer necessidades globais da sociedade como o sistema de metro ligeiro, as bombas de combustíveis, os asilos para idosos, os viadutos superiores para peões ou a clínica de metadona, mesmo que sejam instalações tecnicamente qualificadas. Todas estas instalações sofreram oposição pela população da comunidade onde as mesmas se iriam localizar. Como resultado, os respectivos projectos foram em regra suspensos ou abandonados, o que demonstra um agravamento inédito de conflitos entre a população das respectivas comunidades e os serviços públicos.<sup>22</sup>

A ocorrência frequente de protestos essencialmente provocados por assuntos comunitários demonstra, em certa medida, que os problemas públicos de Macau passam de implicação global para os de implicação parcial, bem como de participação política na rua para a participação comunitária. No passado, os estudiosos de Macau prestavam maior atenção ao fenómeno de protestos em Macau provocados por temas de implicação global, tais como desfiles de manifestações ocorridos durante os festejos do 1 de Maio, dia da implantação da República Popular da China e dia comemorativo do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau (conhecidos vulgarmente por “desfiles

---

<sup>22</sup> Relativamente a estudos temáticos sobre os protestos NIMBY, ver Lou Shenghua e Jiang Shanshan, *Emergência do Movimento NIMBY em Macau e sua Governação: o Caso da Disputa sobre a Localização da Clínica de Metadona*, in *Gestão Administrativa na China*, número 4 do ano 2012, pág. 114 a 117. Ver também Jiang Shanshan, *As Influências de Protestos NIMBY sobre as Políticas do Governo - Caso de Macau*, *Estudos Contemporâneos de Hong Kong e de Macau*, número 40 (n.º 3 do ano 2013), pág. 132 a 139.

de manifestações nos três festejos”.<sup>23</sup> Os participantes eram trabalhadores provenientes da base da sociedade e personalidades pró-democráticos e eventualmente residentes considerados de classe média como professores, funcionários públicos, entre outros. As solicitações envolviam não só assuntos da vida da população como a mão-de-obra clandestina, os trabalhadores não residentes, os transportes e a habitação, mas também um conjunto de valores, tais como a anticorrupção, a luta pela democracia e a reconstituição da memória colectiva. Como os “desfiles de manifestação nos três festejos” foram notáveis e passíveis de suscitar disputas, eram fáceis de chamar a atenção dos *media* e dos académicos.<sup>24</sup> No entanto, feita uma observação minuciosa sobre os “desfiles de manifestação nos três festejos”, verificaram-se duas particularidades bem notórias: 1.<sup>a</sup> não se registou um aumento significativo em termos de participantes e 2.<sup>a</sup> não houve um alargamento bem visível em termos de camadas sociais que tomaram parte nos mesmos desfiles.<sup>25</sup> O que demonstra que os desfiles de manifestação “rotineiros”, com temas de grande implicação só produziram efeitos de curta duração, mas não contribuíram para uma mobilização duradora. Assim, passado o período de “explosão” que durou dois ou três anos, custou muito mobilizar de modo contínuo e amplo o entusiasmo político da população de Macau. Pode afirmar-se que o período de grande choque

<sup>23</sup> Lam Iok Fong, Agnes, Quando a Manifestação Passa a Ser Normalidade, <http://www.exmoo.com/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=29&id=985>.

<sup>24</sup> Para estudos sobre os protestos em Macau, ver Sonny Shiu-Hing Lo. 2008. *Political Change in Macao*. London and New York: Routledge, pp.43-82; Yu Wing Yat, A Cultura Eleitoral e a Participação Política em Macau, in Hao Yufan e Wu Zhiliang, Relatório sobre o Desenvolvimento Socioeconómico de Macau (2008 e 2009), Beijing, Editora de Documentação de Ciências Sociais, 2009, pág. 386 a 400; Lou Shenghua, Estudos dos Casos da Administração Pública de Macau, Guangzhou, Editora da Universidade Dr. Sun Yat-Sen, 2010, pág. 66 a 71. Cai Yongjun, Desenvolvimento da Sociedade Civil de Macau após a Reunificação de Macau - Uma Análise com base nos Movimentos Sociais de 2009 a 2013, 2014, ainda não editado. Ji Yixin, Uma Análise sobre Características e Motivos dos Movimentos Sociais na Macau de Hoje, tese apresentada na Conferência Temática da Comemoração do 15.º Aniversário do Regresso de Macau à Pátria, uma realização conjunta da Associação Nacional para a Investigação de Hong Kong e Macau e da Fundação Macau, Novembro de 2014.

<sup>25</sup> Pan Guanjin, Evolução do Sistema Associativo de Macau - Autonomia, Representatividade e Participação Política, Beijing, Editora de Documentação de Ciências Sociais, 2010, pág. 151 a 154.

social que acompanhou o extremamente acelerado desenvolvimento económico após a reunificação de Macau já passou e que a mobilização dos desfiles de manifestações nos dias de festejos podem ser cada vez menos para a população em geral, se não houver crises que os excitam. Entretanto, como foi referido *supra*, os conflitos NIMBY dispersos nos cantos das comunidades que vivem nos espaços circunvizinhos e com vista a defender os interesses de pequena dimensão à volta das zonas habitacionais aparecem consequentemente. Todas as suas componentes, bem como os temas de solicitação, participantes, estratégias de acção, e interações com o Governo, manifestam fortes características barristas, ou seja, diferenças comunitárias.

No entanto, a maioria dos conflitos comunitários provocados por assuntos NIMBY é difícil de ser resolvida ao nível da comunidade. Assim, apresentar protestos fora da própria zona em que se insere a comunidade e junto dos órgãos superiores da estrutura política passou a ser uma estratégia opcional para os residentes das comunidades. A título exemplificativo, no âmbito da disputa ocorrida em 2011 sobre a localização da clínica de metadona num terreno nos novos aterros da Zona da Areia Preta e junto à Pérola Oriental, mais de cinco centenas de residentes reuniram duas vezes nas vias públicas no sentido de manifestarem a sua oposição contra a localização da dita clínica. A primeira reunião realizada à noite tornou-se uma manifestação numa área adjacente que resultou no bloqueio de uma via pública principal durante mais de uma hora, facto que obrigou o Presidente do Instituto de Acção Social de então a dirigir-se ao local altas horas da noite com muita pressa para dialogar com os manifestantes numa via pública. A segunda acção realizada no dia comemorativo do estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau abriu uma nova folha da história da RAEM. Uma fila com crianças de idades apropriadas para frequentar o ensino primário à frente, seguidas de mães jovens com bebés em carrinhos, idosos com netos nas suas costas e homens e mulheres de meia-idade bem vestidos, após um percurso de três horas de manifestação em desfile, chegaram à Sede do Governo da RAEM onde apresentaram uma petição com milhares de assinaturas de residentes, destinada ao Chefe do Executivo. Um outro exemplo foi a disputa sobre a fixação da rota na Zona de Novos Aterros do Porto Exterior que era considerada um “grande evento antagónico entre a Administração e a

população”<sup>26</sup>. Por considerarem as organizações comunitárias não terem conseguido manifestar de modo eficaz os seus desgostos sobre a escolha de uma rota que passaria por vias públicas estreitas, os residentes optaram por apresentar repetidas vezes petições e queixas aos serviços públicos, Alto Comissariado contra a Corrupção e até ao Chefe do Executivo no período compreendido entre 2010 e 2013. As acções de resistência e conflitos agravaram-se sucessivamente, configurando assim uma resistência directa entre a camada de base comunitária com os órgãos políticos superiores.

Francamente, em determinadas situações, os conflitos são susceptíveis de ser ultrapassados ao nível comunitário. A título exemplificativo, nas disputas sobre a localização de depósitos de lixo nas áreas da antiga cidade de Macau, os residentes poderão recorrer às associações de moradores de base - associações civis mais importantes em Macau - para atingir de modo eficaz os seus objectivos que consistem em transmitir as suas solicitações e influenciar as decisões a tomar. É consabido que essas associações são actores principais da sociedade de Macau e que as associações tradicionais que foram criadas há muito tempo e gozam de um estatuto corporativo na estrutura política podem ser intermediários e servir de ponte que liga a camada de base da sociedade e o sistema político, uma vez que eles possuem uma dupla vantagem - terem uma base assente na massa popular e serem canal de comunicação com o Governo. Até à presente data, as mesmas associações continuam a prestar serviços públicos e fornecer bens públicos, exercendo uma grande influência na integração social e na representação de interesses.<sup>27</sup> As associações civis supracitadas que possuem uma ampla rede bairrista podem ser consideradas, do ponto de vista do seu estatuto social e funções políticas, organizações bairristas de Macau que desempenham as funções de governação do nível intermédio na estrutura político. E o próprio Governo da RAEM, para além de possuir recursos na sociedade, encontra-se a reforçar a consciência comunitária nas suas acções, o que se revela sobretudo na constituição

---

<sup>26</sup> Insuficiências Inatas dos Conselhos Consultivos de Serviços Comunitários Determina o Mau Desempenho na Resolução dos Assuntos sobre a Vida da População, *Jornal do Cidadão*, de 7 de Abril de 2012, pág. P01.

<sup>27</sup> Relativamente às funções sociopolíticas das associações de Macau, ver Lou Shenghua, «Estudo sobre as associações de Macau no período da transformação - Uma interpretação sobre o sistema corporativista numa sociedade pluralista», *Guangdong*, Editora Renmin de Guangdong, 2004, pág. 295 a 343.



do sistema consultivo bairrista sob a forma de Conselhos Consultivos de Serviços Comunitários, com o qual se procura conhecer as solicitações no seio da vida da população ao nível de comunidades.<sup>28</sup> No entanto, é de notar que numa altura em que a sociedade de Macau tende a diversificar-se, os assuntos públicos tornam-se mais complicados e os problemas comunitários são fáceis de provocar conflitos; assim, essas entidades e mecanismos do nível intermédio começam a revelar as suas limitações, nisto consistindo as dificuldades ao nível de governação verificadas em Macau a partir da reunificação. Neste sentido, em confronto com aqueles problemas comunitários que poderão ser resolvidos ao nível da comunidade, devemos prezar e estudar os acontecimentos comunitários que se tornaram eventos sociais em virtude de serem insusceptíveis de resolver com os agentes comunitários, uma vez que aos mesmos acontecimentos subjazem tendências de modificação sociopolítica de Macau e eventuais crises.

#### **IV. Conclusão: A restauração dos órgãos municipais enquanto estrutura intermédia**

Há sempre eventos semelhantes na história. Há trinta anos houve esperanças no sentido de “modernizar o regime municipal que vigorou durante cerca de um século, instituindo um modelo político que restitua à população o governo do seu próprio destino”.<sup>29</sup> Esta esperança contribuiu para a promulgação do Regime Jurídico dos Municípios em 1988. Este novo regime municipal sofreu flutuações e foi revogado nos primeiros anos após a reunificação, mas nunca desapareceu da memória da população. Em face de mudanças circunstanciais, a população espera aproveitar a essência dos elementos históricos do regime municipal, herdando-as para proceder à inovação para fazer face aos problemas existentes.

Sugerimos que seja instalada no sistema político de Macau uma estrutura do nível intermédio de maior eficácia, em resposta às mudanças das situações sociais e da opinião pública que se verifica deode a transição

<sup>28</sup> Jiang Shanshan, A Participação Comunitária para a Boa Governança da Sociedade, Jornal “Ou Mun”, de 27 de Agosto de 2014, página “Praça de Lotus”.

<sup>29</sup> Intervenção do Secretário-Adjunto para a Administração e Justiça, Dr. António Vitorino na sessão de abertura do Seminário “O Papel das Camarás Municipais na Vida do Território”, in Revista de Administração Pública de Macau, Número 1 de 1984, pág. 59 a 62 (versão portuguesa).

de soberania até ao momento, para satisfazer as necessidades actuais. Entende-se por nível intermédio uma hierarquia de governação intermédia compreendida entre a camada de base da sociedade e a hierarquia política do topo. E o raciocínio nuclear é de atribuir ao sujeito responsável pela governação intermédia uma maior representatividade, autoridade e autonomia. Esta perspectiva funda-se na crescente caracterização bairrista dos problemas públicas de Macau e na gravidade das disputas, por um lado, e no enfraquecimento das competências dos mecanismos intermédios na composição dos conflitos comunitários. Este fenómeno determina o surgimento de uma lacuna ao nível da governação bairrista de Macau, enquanto a resolução de conflitos bairristas por órgãos superiores poderá fazer com que a estrutura seja demasiado “comprimida”. As vantagens da optimização da estrutura do nível intermédio do sistema político manifestam-se em três aspectos: 1.º reforço da intervenção da população, que contribuirá em certa medida para a estabilização sociopolítica; 2.º divisão de trabalhos, que é favorável a distinguir os problemas públicos em duas categorias: a de Macau, na sua globalidade e a bairrista; 3.º triagem de riscos, que pode incrementar as capacidades da estrutura política em resolução e filtragem dos conflitos comunitários. O reinício do planeamento da restauração dos órgãos municipais sem poder político que o Governo da RAEM declarou há pouco tem, sem dúvida, coincidências com a instalação de uma estrutura do nível intermédio no sistema político de Macau, sendo aqueles órgãos veículos adequados à assunção das funções de governação do nível intermédio.

Relativamente ao modo como estruturar os futuros órgãos municipais, enquanto o Governo está ainda a fazer estudos, há já abordagens no seio da sociedade. Aqui, apresentamos, de forma sucinta, três hipóteses em relação à sua instituição: 1.ª Os membros dos órgãos municipais têm que ser suficientemente representativos. Nesta linha, a sua composição e distribuição bairrista são duas facetas a considerar. Para nós, nomeação, eleição ou uma combinação destas são meios viáveis. É de crer que a metodologia da eleição não viola a disposição na Lei Básica sobre os órgãos municipais que não sejam órgãos de poder político.<sup>30</sup> Além disso,

---

<sup>30</sup> Uma legislação que eventualmente disponha que os membros dos órgãos municipais seriam eleitos, contrariará o estipulado na Lei Básica sobre a criação de órgãos municipais sem poder político? As opiniões divergem quanto a esta questão. Há quem ache que não existem contradições entre elas, uma vez que os órgãos municipais são considerados de forma simplificada como as Assembleia Municipais existentes até à reunificação,

com vista a reflectir e transmitir de forma fiel os problemas comunitários e as solicitações comunitárias, deve pensar-se em atribuir um número racionalizado de membros dos órgãos municipais em função dos círculos geográficos. 2.<sup>a</sup> As atribuições dos órgãos municipais devem ser fixadas com perspectivas para o futuro, uma vez que estes órgãos não são meras entidades que prestam serviços nos domínios da cultura, recreio e salubridade pública, mas também uma plataforma do nível intermédio que deve responder de modo eficaz à opinião pública das comunidades. 3.<sup>a</sup> As actividades dos órgãos municipais devem ser desempenhadas com um raciocínio sistemático, isto é, devem tratar bem as relações com as entidades existentes com atribuições semelhantes quer na prestação de serviços, quer no âmbito de consultas.

---

apresentando também uma hipótese de criar um único órgão municipal cujos membros sejam eleitos por sufrágio universal em círculos geográficos com vagas definidas de forma proporcional à população de cada uma. Outros têm opiniões completamente diferentes. Segundo estes, a eleição por sufrágio universal é simplesmente uma expressão de poder político, assim, os membros dos órgãos municipais serão nomeados pelo Chefe do Executivo de entre os líderes das associações. Outros há quem têm, uma posição moderada, achando que os membros poderão ser eleitos por sufrágio directo e universal, indigitados por comunidades ou associações, bem como nomeados pelo Governo. Para mais pormenores, ver Au Kam San, Assembleias Municipais Eleitas por Sufrágio Universal em Círculos Geográficos, Reunidos Oficiais para Aliviara População, *in* Son Pou, de 24 de Abril de 2015. Chen Zhenyu, Preliminares sobre os Órgãos Municipais sem Poder Político, *in* Jornal “Ou Mun”, de 17 de Junho de 2015, página “Praça de Lotus”. Weng Iat, Contar a Partir de Acabar por Decidir Criar Órgãos Municipais sem Poder Político, *Jornal San Wa Ou*, de 28 de Março de 2015, pág. P01. Estudos sobre a Criação de Órgãos Municipais sem Poder Político - Deve Possuir Determinados Poder de Decisão, Segundo Estudioso, *Jornal “Exmoo News”*, de 25 de Março de 2015.

