

A “Administração para Ocidentais” e a “Administração para Chineses” - A Separação e a Integração dos Serviços de Administração Local de Macau nos Primeiros Tempos da Administração Colonial

Chan Chan U *

I. Introdução

Em meados do século XIX, influenciado pela ocupação britânica da Ilha de Hong Kong por meio do Tratado de Nanquim, Portugal começou a procurar alterar o seu estatuto político e jurídico em Macau, nomeadamente, através de uma nova tentativa de exercer a jurisdição também sobre os chineses residentes em Macau, colocando-os sob a administração das autoridades portuguesas. Em 27 de Março de 1847, o Governador João Maria Ferreira do Amaral começou por retirar o Procurador da tutela do Senado, anexando-o à Secretaria do Governo. Depois, na sequência da formação da sua estrutura orgânica ao longo do funcionamento, a Procuratura dos Negócios Sínicos (PNS) passou a ser, enfim, uma base fundamental onde as autoridades portuguesas em Macau exerceram a jurisdição sobre a população chinesa, formando-se gradualmente um sistema jurídico, administrativo e judicial aplicável a esta, o qual se conjugou com o sistema de administração colonial posteriormente estabelecido por Portugal, alargando o seu alcance a nível político e estendendo-se à administração local nas ilhas.

* Doutor, investigador na área da Administração Pública.

Por outro lado, como Portugal não considerava, a nível constitucional, os territórios coloniais ultramarinos diferentes da Metrópole, para além de reforçar ou até intervir directamente na administração de Macau através do Governador, julgava que havia uma necessidade óbvia de estabelecer em Macau um sistema de administração local com princípios substancialmente iguais aos do sistema em vigor na Metrópole, ou seja, a chamada “administração para ocidentais”. Relativamente ao sistema de administração local de Macau aplicado durante o período da administração portuguesa, o sector académico deu, durante um longo período de tempo, ênfase aos estudos sobre os órgãos municipais, parecendo que não havia um estudo aprofundado sobre o sistema de administração local de um ponto de vista mais largo, designadamente sobre a sua relação directa com a população chinesa e a sua influência no desenvolvimento da Administração Pública do Governo Português de Macau, por exemplo, sobre o importante fenómeno de existência duma dupla estrutura no sistema de administração local na Península de Macau, ou seja, uma “administração para ocidentais” e uma outra “administração para chineses”, a relação entre esses dois tipos de administração e os seus efeitos, o contexto institucional português no sistema de administração local e o papel de Governador como mecanismo através do qual a autoridade “central” da região de Macau estendia a sua autoridade política e administrativa neste contexto, e o mecanismo empregado pelo Governador para fiscalizar os órgãos municipais, entre outros. Tendo havido, no sector académico chinês, um mal-entendido de longa data de que o sistema de administração local de Macau compreendia apenas órgãos municipais, assim como uma interpretação errada, ou até exagerada sobre as funções e o papel da PNS. O presente trabalho procura, através do estudo da evolução da estrutura da administração local de Macau nos primeiros tempos da administração colonial de Portugal, preencher a lacuna existente nos estudos em matéria de história da Administração Pública de Macau, criando uma base fundamental para futuros estudos.

Além disso, a estrutura de administração local aperfeiçoou-se no início do século XX, designadamente com a criação dos Serviços de Administração Civil. A evolução da estrutura da administração local de Macau, de um estado instável

até à criação dos Serviços de Administração Civil para reforçar a gestão centralizada, e até à criação dos Serviços de Administração e Função Pública em 1 de Dezembro de 1983, era um microcosmo de desenvolvimento da Administração Pública de Macau antes de entrar numa nova fase de modernização, traçando igualmente a história da actual Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública do Governo da RAEM.

II. O estabelecimento da “administração para ocidentais” em Macau

Em termos concretos, a “administração para ocidentais” refere-se, efectivamente, à administração regional de Portugal, designadamente após o estabelecimento da Monarquia Constitucional em 1822, quando o Governo Central começou a reforçar a administração regional, nomeadamente a administração dos portugueses nas colónias. Na Metrópole, em 16 de Maio de 1832, foi publicado o Decreto Régio n.º 23 que alterou a natureza das câmaras municipais, passando estas a ser uma instituição meramente consultiva, sob a dependência do Provedor¹ nomeado pelo Rei, mas devido a uma grande reacção dos concelhos, foi promulgada uma nova lei em 25 de Abril de 1835 e a figura do Provedor foi substituída pela do Administrador do Concelho,² escolhido e nomeado pelo Governo numa lista feita por eleição.³ As atribuições do Administrador do Concelho foram melhor clarificadas pelo Código Administrativo aprovado no ano seguinte, ou seja, representar o Governo Central na execução da lei, nos assuntos fiscais e policiais e na fiscalização das câmaras municipais.⁴ Como os territórios coloniais ultramarinos não eram considerados

¹ *Collecção de Decretos e Regulamentos Publicados durante o Governo da Regencia do Reino Estabelecida na Ilha Terceira, desde 15 de Junho de 1829 até 28 de Fevereiro de 1832, Série II.* pp. 87-101.

² Posteriormente, o “Administrador do Concelho” foi traduzido para chinês como “西政廳廳長” e como “市行政局局長” a partir de 1937, e vulgarmente chamado como “市長” nas ilhas.

³ *Collecção de Leis e Outros Documentos Officiaes Publicados desde 15 de Agosto de 1834 até 31 de Dezembro de 1835, Série IV.* pp. 132-133.

⁴ *Codigo Administrativo Portuguez*, Lisboa: Imprensa na Rua de S. Julião, n.º 5, 1837, pp. 49-56.

diferentes da Metrópole no início da implantação da Monarquia Constitucional em Portugal, a política fundamental adoptada pelo Governo Central relativamente ao sistema político e administrativo das colónias durante o período compreendido entre o ano de 1833 e a Conferência de Berlim era: assimilar as colónias à Metrópole, caber o tratamento centralizado das questões relativas às colónias ao Ministério dos Negócios da Marinha e Ultramar.⁵ A “assimilação” em termos de administração significa que os princípios de administração, no que respeita ao reforço da intervenção do Governo Central nos concelhos integrantes da Metrópole, eram igualmente aplicáveis às colónias, pelo que era inevitável retirar a “autonomia” dos portugueses nestes territórios do Ultramar. Isto aconteceu em meados do século XIX, quando Portugal começou a expandir e constituir a administração colonial em Macau.

Ao retirar Macau, Timor e Solor da dependência do Estado Português da Índia, por meio do Decreto Régio de 23 de Setembro de 1844, e criar, deste modo, uma província autónoma ultramarina, Portugal determinou que o Senado de Macau deveria exercer as suas funções nos termos do Código Administrativo de 1836.⁶ A expansão da aplicabilidade do Código Administrativo a Macau constituiu uma base fundamental para Portugal estabelecer, depois de completar o domínio colonial de Macau, um sistema de Administração Pública basicamente consistente com o da Metrópole, criando igualmente um modelo de intervenção do Governador na vida político-administrativa dos portugueses residentes em Macau. Aliás, o decreto régio aqui referido só determinou o exercício, por parte do Senado, das funções das “câmaras municipais” previstas no Código Administrativo, sem especificar concretamente o exacto âmbito de aplicação deste Código. Não tendo imposto um pleno domínio colonial em Macau, e numa situação política em que havia fricções entre o Governador e o Senado relativamente à divisão de poderes, o disposto no Código Administrativo relativamente à escolha do Administrador do Concelho pelo Governo

⁵ Marcello Caetano, *Estudos de História da Administração Pública Portuguesa*. Coimbra, Coimbra Editora, 1994, p. 496.

⁶ *Collecção da Legislação Novissima do Ultramar (Volume I) – 1834 a 1851*, pp. 389-391.

(Governador no caso de Macau), numa lista quántupla feita por eleição directa realizada pela Câmara Municipal (Senado), era difícil de ser cumprido em Macau, pelo que ainda não se encontravam reunidas em Macau as condições necessárias para criar um cargo de Administrador do Concelho e até uma instituição designada por “Administração do Concelho”. Na sequência da consolidação gradual da administração colonial portuguesa em Macau, o Governo Central promulgou um decreto régio em 5 de Julho de 1865, determinando a nomeação régia do Procurador sob proposta do Governador, assumindo o Procurador, provisória e cumulativamente, as funções do Administrador do Concelho. Apesar de, conforme a intenção inicial, ser de carácter provisório a acumulação dos cargos de Procurador e de Administrador do Concelho, os sinais de haver uma administração para a comunidade chinesa de Macau e uma outra administração para a comunidade portuguesa e estrangeira de Macau e de haver sistemas diferentes para as duas comunidades, começaram a emergir mesmo nessa altura e isso reflectiu-se num confronto entre a “Administração do Concelho”, a instituição do Governo Português de Macau que exercia a administração sobre os portugueses e estrangeiros residentes em Macau, e a PNS, que tinha a atribuição de exercer a administração sobre a população chinesa.

Convém recordar que o exercício do cargo de Procurador em acumulação com o de Administrador do Concelho não significa que a então Procuratura ou PNS exercia a administração também sobre os portugueses ou estrangeiros, especialmente quando a “Administração do Concelho”, como uma instituição administrativa, ainda não tinha sido criada naquela altura. Na verdade, consultando as edições do *Boletim do Governo de Macau*, publicadas entre 1865 e 1866, o Procurador nunca assinou qualquer documento oficial dirigido aos portugueses ou estrangeiros, nem nunca exerceu actividade oficial em nome de “Administrador do Concelho”, não se tendo verificado também qualquer verba inscrita nas contas anuais do Leal Senado da Câmara a título de remuneração atribuída ao Administrador do Concelho nos termos do Código Administrativo. A data, que conhecemos até agora, em que o Procurador exerceu funções em nome de Administrador do Concelho foi a de 18 de Agosto de 1867, dia em que ele

esteve presente na reunião do Leal Senado da Câmara para a eleição dos deputados de Macau às Cortes de Portugal, constando na Acta a seguinte descrição: “procurador dos negocios sinicos, que faz de administrador do concelho”,⁷ o que significa que o exercício das funções de Administrador do Concelho pelo Procurador era meramente de carácter pontual e temporário.

Em 1868, o Governo Português de Macau obteve autorização do poder central de Lisboa relativamente à aplicabilidade em Macau do novo Código Administrativo de 1842 então em vigor na Metrópole. Assim, em 26 de Setembro do mesmo ano, o Governador António Sérgio de Sousa nomeou uma comissão para estudar o âmbito de aplicação do Código Administrativo de 1842 em Macau.⁸ A comissão apresentou um relatório em 30 de Novembro de 1868, admitindo a disposição relativa ao exercício do cargo de Procurador em acumulação com o de Administrador do Concelho, apesar de esta disposição apenas conduzir ao exercício das funções indispensáveis do Administrador do Concelho, justificando-se não haver necessidade de nomear uma outra pessoa para assumir o cargo de Administrador do Concelho, uma vez que nessa altura em Macau a população chinesa era “vinte vezes mais numerosa” do que a população portuguesa, que o Procurador assegurava também os assuntos judiciais da população chinesa, dispondo de muitos recursos humanos habilitados para o apoiar, e que ainda tinha um regulamento por elaborar para a própria PNS. Assim, o Procurador só precisaria de assumir as funções no domínio da “administração para ocidentais” conforme as necessidades concretas de Macau. No mesmo relatório, o Secretário Geral acrescentou que a Comissão considerava exactamente desnecessário criar a Administração do Concelho em Macau de acordo com o Código Administrativo, devendo, no entanto, continuar a cumprir o disposto no Decreto Régio de 5 de Julho de 1865, até que fossem redefinidas as funções do Procurador nos termos legais.⁹

⁷ *Boletim da Provincia de Macau e Timor*, n.º 34, 28 de Agosto de 1867, p. 196.

⁸ *Boletim da Provincia de Macau e Timor*, n.º 39, 28 de Setembro de 1868, p. 181.

⁹ *Boletim da Provincia de Macau e Timor*, n.º 49, 7 de Dezembro de 1868, p. 226.

Nunca tendo a PNS exercido, efectivamente em nome da “Administração do Concelho”, a jurisdição sobre os portugueses e estrangeiros residentes em Macau, as razões invocadas pela comissão para justificar a desnecessidade de nomear uma outra pessoa para assumir o cargo de Administrador do Concelho eram, muito provavelmente, apenas um pretexto. Apesar de a PNS, tal como referido no relatório da comissão, dispor de “pessoal numeroso e habilitado”, isso era apenas para lidar com os assuntos relativos à população chinesa de Macau, pelo que as razões invocadas pela comissão eram pouco convincentes. A razão pela qual a comissão chegou à conclusão acima referida, prende-se provavelmente com o facto de, de entre os três membros da comissão, um ser o anterior Procurador e um outro ser o então Procurador: é sabido que o Procurador era um cargo inicialmente sob a tutela do Senado e passou a ser colocado sob a dependência da Secretaria do Governo, mas, mesmo assim, o Procurador era escolhido pelo Governador de entre os elegíveis para vereadores e depois nomeados pelo Rei; a implementação do Código Administrativo em Macau implicava a fiscalização do Administrador do Concelho, em representação do Governador, sobre o Leal Senado da Câmara, havendo ainda a necessidade de este transferir parte dos seus poderes que tinha exercido ao longo dos tempos para a Administração do Concelho. Num contexto em que se mantinha uma relação inextricável entre o Procurador e o Leal Senado da Câmara, era natural que o Procurador não queria convidar, por sua iniciativa, o Governador, como “poder central”, a enviar um funcionário para fiscalizar e até controlar o funcionamento do Leal Senado da Câmara, como “poder local”, conduzindo à perda das oportunidades potenciais de procura de uma renda monopolista, ou à repartição dos seus interesses adquiridos. Daqui resulta que a conclusão do relatório da comissão implicava uma continuidade das fricções entre o Governador e o Senado relativamente à divisão de poderes, enquanto que a introdução de várias informações complementares pela Secretaria do Governo implicava que o Governo não concordou totalmente com a conclusão do relatório.

Em todo o caso, o Governador António Sérgio de Sousa aceitou na generalidade as sugestões da comissão e, com base nisso, a 7 de Dezembro de

1868 publicou a Portaria n.º 47,¹⁰ determinando a extensão da aplicabilidade do Código Administrativo de 18 de Março de 1842 a Macau, com excepção das disposições relativas à Junta Geral do Distrito e às freguesias,¹¹ assumindo o Leal Senado da Câmara as funções da “Câmara Municipal” previstas no referido Código, continuando o Procurador António Marques Pereira a assumir o cargo de Administrador do Concelho em regime de acumulação. Depois, para além das funções já antes desempenhadas no domínio das eleições, o Administrador do Concelho publicou um edital a 26 de Fevereiro de 1869, proibindo a caça nas zonas envolventes dos templos e hortas em Moha e Patene, sob pena de multa de quatro taeis. Nesse edital, no cabeçalho identificou-se como “Procurador dos negocios sínicos da cidade, Administrador do Concelho, etc.”, tendo-se identificado a “Procuratura dos negocios sinicos e Administração do Concelho” como a entidade emissora, mas subscrevendo-o na parte final apenas com o nome de “Procurador”.¹² Apesar de ser questionável o título utilizado para publicar o edital aqui referido, que se dirigiu principalmente aos chineses residentes em Macau, foi o primeiro documento oficial, que até agora conhecemos, que foi publicado com o nome de “Administrador do Concelho” no exercício de funções que não eram relacionadas com as eleições. Além disso, como as autoridades consideraram que não havia, para já, a necessidade de criar a Administração do

¹⁰ Portaria n.º 47. *Boletim da Provincia de Macau e Timor*, n.º 49, 7 de Dezembro de 1868, p. 225.

¹¹ Mantinha-se a designação de “parochia” no Código Administrativo de 1842, equivalente à expressão “paróquia” (“堂區” em chinês) relativamente às igrejas paroquiais católicas. Posteriormente, passou a ter a designação de “freguesia”, com o sentido de “paróquia civil”, para ser separada da chamada “paróquia” católica. Aquando de uma nova divisão das freguesias, inicialmente traduzida para chinês como “坊約”, da Península de Macau, que ocorreu em 1965, e sob a influência do disposto na *Concordata* entre Portugal e a Santa Sé assinada em 1940 relativamente à divisão das paróquias e missões nas colónias portuguesas, devendo tentar o maior possível corresponder às divisões administrativas, a tradução para chinês de “freguesia” foi alterada de “坊約” para “區”, mas os chineses residentes em Macau costumavam chamá-la de “堂區”, uma vez que foi dada à freguesia a designação da principal igreja localizada na sua divisão geográfica, ou seja, a freguesia onde se localiza a igreja com a mesma designação, e que a divisão das freguesias era igual à divisão das “paróquias”. Esta situação confusa relativamente à denominação das “freguesias” foi posta mais em destaque na sequência da actualização das divisões paroquiais realizada pela Diocese de Macau a 1 de Julho de 2019, passando as três “quase-paróquias” localizadas na Península de Macau e em Coloane a ser “paróquias”.

¹² *Boletim da Provincia de Macau e Timor*, n.º 9, 1 de Março de 1869, p. 50.

Concelho de Macau, a denominação de “Procuratura dos negocios sinicos e Administração do Concelho” não tinha nenhum significado especial, pois se referia mais ao “Gabinete do Procurador e Administrador do Concelho”. Na verdade, além do edital aqui referido, não se encontra mais nenhum documento oficial, emitido em nome de “Administrador do Concelho”, publicado no *Boletim da Província de Macau e Timor* até às novas medidas da reforma da Administração do Concelho adoptadas pelo Governo Português de Macau no 4.º trimestre de 1871, não tendo sido registada, durante o mesmo período, nas Actas das sessões do Leal Senado da Câmara, a presença do Procurador com o nome de “Administrador do Concelho”,¹³ em concordância com o disposto no Código Administrativo de 1842, continuando o Procurador assumir, como antes, apenas as funções do “Administrador do Concelho” relativas às eleições.

Apesar da extensão da aplicabilidade do Código Administrativo a Macau em 1844 e da criação do cargo de “Administrador do Concelho” em 1865, assumido, no entanto, pelo Procurador em regime de acumulação ao longo dos tempos, que já estava muito ocupado com a jurisdição e administração dos chineses residentes em Macau, e uma vez que o Governo Português de Macau não criou uma Administração do Concelho, com o respectivo quadro de pessoal, tal como previsto no Código Administrativo, o Administrador do Concelho assegurava meramente os assuntos ligados directamente ao Estado Português e ao poder local do Governo Português de Macau – as eleições. Uma vez que, após a implantação da Monarquia Constitucional na Metrópole, Portugal começou a envidar os maiores esforços para enfraquecer os poderes e a influência das instituições municipais dos concelhos, a extensão da aplicabilidade do Código Administrativo a Macau implicou uma centralização de poderes, o que se aplicou também à relação entre o Governador e o Leal Senado da Câmara, pelo que era inevitável os portugueses residentes em Macau rejeitarem, intencionalmente ou não, a implementação do Código Administrativo em Macau, pelo que não apareceram logo os efeitos da existência de uma “administração para ocidentais” e uma outra

¹³ Vide Actas das Sessões. In Leal Senado da Câmara de Macau (1865-1871). N.º 346, colecção do Arquivo de Macau.

“administração para chineses”, continuando o cargo de “Administrador do Concelho” sem efeitos efectivos. Aliás, a situação começou a mudar na sequência da promulgação do Decreto Régio de 1 de Dezembro de 1869 sobre a reforma das instituições administrativas das províncias ultramarinas, mesmo antes da elaboração do regulamento da PNS.

A 4 de Março de 1871, o Governador António Sérgio de Sousa nomeou uma nova comissão composta pelo Secretário Geral do Governo, pelo Procurador da Coroa e Fazenda e por um advogado, encarregada de propor as modificações a adoptar na execução do Código Administrativo e do Decreto Régio de 1 de Dezembro de 1869.¹⁴ Essa comissão, sem a participação de qualquer procurador dos negócios sînicos, apresentou um relatório em 31 de Agosto, considerando que deveriam ser retiradas as funções do Administrador do Concelho assumidas, em regime de acumulação, pelo então Procurador, e ser criada a “Administração do Concelho” em Macau, o que ajudaria a corrigir as anomalias existentes entre as atribuições conferidas a diferentes serviços e cargos do Governo Português de Macau. Visto que o Secretário Geral do Governo e o Procurador da Coroa e Fazenda, membros da comissão, funcionavam como as mãos do Governador, podemos vislumbrar, ao longo do relatório, a insatisfação, desde cedo, do Governador com a acumulação dos cargos de Procurador e Administrador do Concelho, e, em certa medida, a desconfiança do Governador no próprio Procurador.¹⁵

Com base nas opiniões da comissão, o Governador António Sérgio de Sousa publicou a Portaria n.º 57 a 9 de Outubro de 1871, determinando que o Administrador do Concelho “exerce jurisdição sobre toda a sua população á excepção da chinesa” e as funções do Administrador do Concelho para com a população chinesa “continuarão” a ser exercidas pelo Procurador dos Negócios

¹⁴ Portaria n.º 20. *Boletim da Provincia de Macau e Timor*, n.º 10, 6 de Março de 1871, p. 39.

¹⁵ *Boletim da Provincia de Macau e Timor*, n.º 42, 16 de Outubro de 1871, pp. 167-170. O relatório foi assinado somente pelo Secretário Geral do Governo e Procurador da Coroa e Fazenda, o advogado Leôncio Alfredo Ferreira, membro da comissão que não assinou o relatório, foi nomeado para exercer o cargo de Procurador dos Negócios Sînicos em 1881.

Sínicos, e por enquanto pelo Comandante do Corpo da Polícia, no que diz respeito à observância dos regulamentos policiais, sendo as atribuições fiscais conferidas pelo Código Administrativo ao Administrador do Concelho exercidas por outras entidades, tais como a Junta de Fazenda Pública, a Câmara Municipal e o agente do Ministério Público, cabendo à Secretaria do Governo a concessão de passaportes e bilhetes de residência¹⁶ e ao Concelho de Macau (ou seja, o Leal Senado da Câmara) a concessão de licenças para hospedarias e estalagens, para jogos, divertimentos públicos e semelhantes.¹⁷ Havia ainda outras atribuições inicialmente conferidas ao Administrador do Concelho nos termos do Código Administrativo e transferidas, com as modificações de Macau, para a Secretaria do Governo e para o Leal Senado da Câmara, por exemplo, assegurar a execução das leis e regulamentos administrativos e municipais, inspeccionar os estabelecimentos religiosos, filantrópicos e de ensino, promover a distribuição de socorros no caso de calamidade pública, fiscalizar as instituições municipais, ordenar a prisão administrativa e outras providências da polícia judicial, prestar auxílio aos empregados fiscais e da Justiça e assumir as funções de Oficial do Registo Civil.¹⁸

Na sequência da Portaria referida no parágrafo anterior, o Governador nomeou, em 17 de Novembro, Francisco de Mello Baracho para exercer, interinamente, o cargo de Administrador do Concelho, o qual prestou juramento e tomou posse em 22 de Novembro, tendo sido nomeado, no mesmo dia, o escrivão da Administração do Concelho.¹⁹ O Administrador do Concelho começou a comparecer nas sessões do Leal Senado da Câmara²⁰ desde 25 de Novembro. A Administração do Concelho passou a dispor de escritórios em

¹⁶ O “bilhete de residência” aqui referido é um documento de identificação concedido pelas autoridades de Portugal aos estrangeiros na chegada à Metrópole, mas isto não se aplicava a Macau, não tendo, assim, nenhum significado concreto para Macau.

¹⁷ Portaria n.º 57. *Boletim da Província de Macau e Timor*, n.º 42, 16 de Outubro de 1871, p. 167.

¹⁸ Incluem-se ainda as atribuições conferidas às autoridades administrativas naquele momento, por exemplo, a guarda e o registo das escrituras de doação, hipotecas e testamentos.

¹⁹ *Boletim da Província de Macau e Timor*, n.º 48, 27 de Novembro de 1871, p. 191.

²⁰ Vide Actas das Sessões. In Leal Senado da Câmara de Macau (1871-1875). *N.º 347*, colecção do Arquivo de Macau.

Fevereiro de 1872²¹ e o Governador, no mês de Abril seguinte, determinou estabelecer um sistema regular de limpeza sob a superintendência do Administrador do Concelho.²² Desde Junho de 1872, o Leal Senado da Câmara começou a pagar, em cumprimento do disposto no Código Administrativo, a remuneração do Administrador do Concelho e dos outros funcionários alocados de acordo com o quadro de pessoal previsto no mesmo Código, isto é, um escrivão, um amanuense, um oficial de diligências e mais um cule.²³ A dupla estrutura do sistema de administração local na Península de Macau começou a emergir com o exercício do cargo de Administrador do Concelho pelo Procurador dos Negócios Sínicos em regime de acumulação a partir de 1865 e, decorridos mais de seis anos, ganhou forma com a tomada de posse do Administrador do Concelho e do escrivão da Administração do Concelho.

Para as ilhas da Taipa e Coloane, por portaria de 30 de Setembro de 1872, o Governador nomeou o Comandante Militar das Ilhas da Taipa e Colovan (Coloane) para exercer cumulativamente as atribuições do Administrador do Concelho das Ilhas,²⁴ mas o escrivão apenas foi nomeado em 1878, momento em que a “Administração do Concelho da Taipa e Coloane” entrou oficialmente em funcionamento, exercendo as suas atribuições relativamente a toda a população das ilhas, independentemente da sua raça e etnia.

III. A organização da “administração para chineses”

Comparando com a Administração do Concelho que exercia a jurisdição sobre a população portuguesa e estrangeira, a Procuratura ou a PNS tem uma história relativamente mais longa, mas só conseguiu um “funcionamento regular” depois de mais de 20 anos de esforços. Em termos genéricos, tendo o Governador João Maria Ferreira do Amaral enfraquecido os poderes do Senado, passando o

²¹ *Boletim da Província de Macau e Timor*, n.º 19, 4 de Maio de 1872, p. 76.

²² Portaria n.º 18. *Boletim da Província de Macau e Timor*, n.º 17, 20 de Abril de 1872, p. 65.

²³ *Boletim da Província de Macau e Timor*, n.º 11, 15 de Março de 1873, pág.43; Suplemento ao n.º 11, 18 de Março de 1873, p. 47.

²⁴ Portaria n.º 64. *Boletim da Província de Macau e Timor*, n.º 41, 5 de Outubro de 1872, p. 175.

Procurador a ser colocado sob a dependência da Secretaria do Governo, com o intuito de retirar os poderes políticos e administrativos da população portuguesa de Macau e evitar a intervenção das autoridades chinesas nos assuntos portugueses de Macau, o Procurador, que funcionava tradicionalmente como *yimu* [cabecilha (olho) dos bárbaros] e que tinha apenas a atribuição única de assegurar o contacto com o mandarinato local, passou a exercer também jurisdição sobre a população chinesa e a assumir cumulativamente funções de Administração, com atribuições alargadas. Tanto o próprio Procurador, como a posterior Procuratura²⁵ e até a PNS, distingue-se obviamente dos outros serviços ou entidades de Portugal, onde as funções administrativas, judiciais e fiscais são exercidas por serviços ou entidades diferentes, tratando-se de uma forma concreta de governação empregada por Portugal face à população chinesa no início da implantação da administração colonial.

Na verdade, aquando da revisão da aplicabilidade do Código Administrativo, que decorreu em 1871, a comissão entendeu que a PNS foi constituída em concordância com as características da estrutura do então Governo Chinês – reunindo as atribuições judiciais e administrativas, e, tendo em conta tal “costume”, e considerando que a população chinesa não compreendia o sistema ocidental, a comissão chegou à conclusão de que a Administração do Concelho não deveria estender a sua jurisdição à população chinesa de Macau, devendo, no entanto, continuar a exercer as atribuições policiais sobre a população chinesa, enquanto que as outras atribuições pertencentes à parte contenciosa e fiscal deveriam pertencer ao Procurador:

...os chinas não podem compreender a diferença que ha entre administração propriamente dita e jurisdição contenciosa, para elles a centralisação de todos os poderes em uma só auctoridade, a rapidez nos julgamentos são as suas normas de governo, a sua organização politica; portanto as questões do contencioso

²⁵ Para mais detalhes sobre a sua evolução, vide António Vasconcelos de Saldanha, *Estudos sobre as Relações Luso-Chinesas*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas; Macau: Instituto Cultural de Macau, 1996, pp. 192-195.

administrativo devem ser decididas pelo procurador, as ordens na parte administrativa devem partir d'aquelle mesmo funcionario.

Não quer dizer com isto a comissão que o administrador do concelho não possa exercer as attribuições policiaes sobre a população china, não encontra prejuízo ou inconveniente algum n'isso, antes vantajem, pois estas attribuições em parte são hoje exercidas pelo commandante da policia ou seus delegados, e a transicção d'elas para o administrador é pouco sensivel, mas as outras que pertencem á parte contenciosa, fiscal, & e., devem, como acima dissemos, pertencer ao procurador.

Estando reunidas no mesmo funcionario as attribuições judiciaes e administrativas sobre os chinas, como succedia pelo decreto já citado de 5 de julho de 1865, a questão achava-se resolvida. Mas como a commissão propõe a separação d'aquellas funcções era mister dizer alguma coisa e apresentar algum alvitre que illucidasse o assumpto relativamente é população china.²⁶

Apesar de o Procurador exercer, cumulativamente, as atribuições conferidas ao Administrador do Concelho a partir de 1865, na verdade, de acordo com o disposto no Código Administrativo, essas atribuições eram exercidas sobre os portugueses e estrangeiros residentes em Macau, nunca tendo sido expressamente determinado se essas atribuições eram exercidas igualmente sobre a população chinesa. Só com a Portaria n.º 57 de 9 de Outubro de 1871 é que ficou esclarecido que as funções do Administrador do Concelho para com a população chinesa “continuarão” a ser exercidas pelo Procurador. Aliás, essa “continuidade” suscitou certas dúvidas, pois nunca tinha sido claramente definido o âmbito de aplicação do Código Administrativo em Macau antes da Portaria aqui referida. Mesmo após a criação da Administração do Concelho, a questão de saber se o Código Administrativo era igualmente aplicável à população chinesa ficou ainda por resolver até à Portaria de 21 de Abril de 1875, publicada pelo Secretário do Estado dos Negócios da Marinha e Ultramar na sequência de um ofício do Governador de Macau enviado a Lisboa em Fevereiro do mesmo ano, clarificando que o Governador poderia decidir em conformidade com as circunstâncias concretas.²⁷

²⁶ *Boletim da Provincia de Macau e Timor*, n.º 42, 16 de Outubro de 1871, pp. 167-170.

²⁷ Portaria n.º 15 da 1.ª Repartição da Secretaria do Estado dos Negocios da Marinha e Ultramar. *Boletim da Provincia de Macau e Timor*, n.º 24, p. 103.

Fosse por tradição, convenção informal ou lei, o Procurador exercia as atribuições do Administrador do Concelho sobre a população chinesa, tornando-se, deste modo, a PNS a “Administração para chineses no Concelho de Macau”. Analisando as três versões do regulamento da PNS²⁸ aprovadas e publicadas a partir de 1877, ao Procurador foram conferidas diversas atribuições políticas, administrativas e judiciais.

A nível político, o Procurador, encarregado pelo Governador, funcionava como funcionário de contacto com o mandarinato local, o qual, em princípio, não poderia enviar qualquer comunicação directamente ao Governador, não podendo o Procurador, por seu lado, proceder à troca de qualquer documento oficial de “carácter diplomático” com o mandarinato local antes de o Governador tomar conhecimento e aceitar as instruções deste, nomeadamente num contexto de legitimação do estatuto político-jurídico de Portugal em Macau. Convém recordar que a expressão “carácter diplomático” foi alterada posteriormente pelo poder central de Portugal para “importância internacional”, salientando que o Governador, apesar de representar o poder central de Portugal em Macau, não tinha o poder de lidar com os assuntos diplomáticos ligados a Macau.

A nível administrativo (incluindo os aspectos fiscais), o Procurador exercia sobre a população chinesa do Concelho de Macau (Península de Macau) as atribuições conferidas ao Administrador do Concelho e as em matéria de cobrança de impostos. De acordo com a ideia inicial, a separação dos serviços da “administração para ocidentais” e da “administração para chineses” parte do princípio segundo o qual o Governo Português de Macau e o Leal Senado da Câmara são instituições político-administrativas de “carácter europeu”, cuja composição não tinha nada a ver com a população chinesa, pelo que não deviam assumir qualquer responsabilidade perante esta. A PNS, apenas de carácter

²⁸ Portaria n.º 59. *Boletim da Provincia de Macau e Timor (Anno 1877 – Vol. XXIII)*, pp. 97-99, 102-103, 106-107, 110-111, 113-118, 122; *Collecção da Legislação Novissima do Ultramar. (Volume IX) – 1875 a 1878*, pp. 545-564; *Collecção da Legislação Novissima do Ultramar. (Volume XI) – 1881 e 1882*, pp. 408-430. Não se vai especificar, em cada caso específico, qual dessas versões é que se refere nos parágrafos seguintes.

“intermediário”, funcionava como “enlace” entre a população chinesa e o Governo Português de Macau, e, uma vez que os chineses representavam uma grande percentagem da população de Macau, o regulamento da PNS, como complemento ao Código Administrativo relativamente às atribuições do Administrador do Concelho, determinou quais as atribuições conferidas ao Administrador do Concelho que eram assumidas pelo Procurador. Aliás, a população chinesa, como a artéria vital da economia de Macau, tinha sempre actividades socioeconómicas fora das competências da Administração do Concelho, pelo que a PNS, na realidade, não poderia tornar-se o único serviço do Governo Português de Macau responsável pela administração da população chinesa, devendo ser solidariamente responsáveis outros serviços com atribuições diferentes, por exemplo, quando a população chinesa pretendia obter uma licença ou participar num concurso público para a exploração de determinada actividade, deveria dirigir-se ao Leal Senado da Câmara e à Direcção das Obras Públicas quando pretendia participar num concurso de empreitada de obras públicas.²⁹ Assim, a PNS dispunha de uma equipa de tradutores para apoiar os outros serviços com atribuições diferentes no exercício de jurisdição sobre a população chinesa, e, através do estabelecimento de uma ligação directa com o Comandante do Corpo de Polícia, assegurava o controlo da população chinesa, incluindo o registo da população, o controlo das prostitutas, a divulgação dos editais e das ordens emitidas pelas autoridades, a fiscalização do cumprimento das atribuições dos serviços públicos na execução das leis e regulamentos face à população chinesa, a gestão da polícia de chinas de quarto (guardas nocturnos), etc. Na sequência da separação da Secção do Expediente Sínico da PNS, passando a ser um serviço independente com o nome de “Repartição do Expediente Sínico” no sentido de prestar serviços de tradução de todos os serviços públicos, a PNS viu diminuído o seu papel de apoio aos outros serviços públicos.

A nível judicial, durante o período compreendido entre a colocação do Procurador sob a dependência da Secretaria do Governo e a aprovação e

²⁹ Vide diversos anúncios constantes em: Tang Kaijian e Wu Zhiliang (ed.), *Seleção das Edições Chinesas do Boletim Oficial de Macau (1850-1911)*. Macau: Fundação Macau, 2002.

publicação do *Código e Regulamento para a Procuratura dos Negócios Sínicos de Macau* de 1877, eram mais relevantes as atribuições judiciais assumidas pela PNS e, mesmo com a posterior definição gradual das atribuições político-administrativas que a PNS continuaria a assumir como “*yimu*” e “Administração do Concelho”, as funções judiciais continuaram a ser as funções principais da PNS. O Procurador funcionava como juiz de primeira instância entre toda a população chinesa de Macau quando o réu era chinês, salvo se estivesse envolvido um co-réu de matriz portuguesa ou estrangeira. A jurisdição que o Procurador exercia foi melhor clarificada por meio de um novo regulamento promulgado em 20 de Dezembro de 1881, ou seja, abrangia não apenas os chineses residentes em Macau, mas também os chineses que não viviam em Macau, mas cujos actos produziam efeitos jurídicos em Macau. Depois, tendo o Procurador assento na Junta de Justiça, possuía competência para julgar e conhecer os processos ordinários criminais numa única instância e os recursos relativamente às decisões tomadas por outro em primeira instância, funcionando neste caso como segunda instância.³⁰ A escolha de Procurador passou de entre os elegíveis para vereadores (antes de 1877) para de entre os magistrados do Ministério Público ou de entre os juízes de primeira instância dentro do quadro das regiões ultramarinas ou quadro régio, bem como de eleição (antes de 1865) para nomeação régia,³¹ tendo sido confirmada a sua categoria equiparada à de Secretário do Governo (em 1881). A independência garantida ao Procurador³² como magistrado, tal como aos outros juízes de direito da comarca, também mostra que as atribuições judiciais eram as atribuições prioritárias da PNS que funcionava como um órgão judiciário especialmente para a população chinesa de Macau.

Todavia, a posição da PNS na organização judiciária era obviamente inferior aos outros principais órgãos judiciários de Portugal: comparando com os “tribunais dos indígenas” noutras províncias ultramarinas de Portugal, cujos juízes eram geralmente funcionários da Administração que, apesar de não ter nada a ver

³⁰ *Collecção da Legislação Novíssima do Ultramar. (Volume VI) – 1866 e 1867*, pp. 308-367.

³¹ *Collecção da Legislação Novíssima do Ultramar. (Volume V) – 1864 e 1865 (Segunda Edição)*, p. 390.

³² *Collecção da Legislação Novíssima do Ultramar. (Volume XI) – 1881 e 1882*, pp. 149-150.

com os órgãos judiciários, exerciam, cumulativamente as funções judiciais, a forma de selecção de Procurador dos Negócios Sínicos de Macau seguiu quase o mesmo princípio antes de 1877. Mesmo depois de o Procurador passar a ser nomeado de entre magistrados, só assumiu o cargo como Secretário do Governo. O Secretário do Governo funcionava como advogado do Governo, exercendo as competências jurisdicionais com o objectivo de assegurar, em representação do Governo, a “ordem pública” e o exercício livre da “soberania” de Portugal. Apesar de ser considerado como magistrado, a sua natureza era obviamente diferente da dos juízes dos tribunais ou de outros juízes de direito da comarca. Além disso, o vencimento do Procurador era inferior a 40% do do juiz de direito da comarca.³³ Tudo isto conduz a uma distinção óbvia entre a PNS e os “tribunais dos indígenas” das outras colónias.

IV. A convergência e a integração da “administração para ocidentais” e da “administração para chineses”

No final do século XIX, o poder central de Portugal aprovou o novo Regimento da Administração de Justiça nas Províncias Ultramarinas, de forma a uniformizar a organização judiciária das suas colónias,³⁴ determinando a passagem de muitas atribuições judiciais pertencentes à PNS para o Juízo de Direito da Comarca que julgaria e conheceria os processos de acordo com as leis gerais com direito a recurso, com excepção da jurisdição sobre os processos julgados em única instância, tendo sido atribuída à PNS uma nova denominação “Procuratura Administrativa dos Negócios Sínicos” (PANS), cabendo ao Procurador, com categoria equiparada a de Administrador do Concelho, o exercício das atribuições políticas e administrativas em relação à comunidade chinesa. Depois, por meio de portarias, o Governador de Macau determinou que a PANS dispunha de um quadro de pessoal igual ao da Administração do Concelho: um escrivão, um amanuense, um oficial de diligências e um cule, e

³³ *Collecção Official da Legislação Portugueza (Anno de 1878)*, p. 353.

³⁴ *Boletim Official do Governo da Provincia de Macau e Timor*, Suplemento ao n.º 16, 27 de Abril de 1894.

nomeou o Procurador Administrativo dos Negócios Sínicos,³⁵ tendo as restantes atribuições judiciais pertencentes à PANS sido também transferidas para o Juízo de Direito da Comarca em 1900.³⁶

Mesmo que, nesse momento, a PANS continuasse a exercer atribuições políticas e administrativas sobre a população chinesa de Macau, devido ao disposto no Regimento da Administração de Justiça nas Províncias Ultramarinas respeitante ao seu objecto, não foram claramente definidas as atribuições políticas efectivamente conferidas à PANS. Aliás, podemos confirmar que, na sequência da assinatura do Tratado de Amizade e Comércio entre Portugal e o Império da China em 1887, tornou-se um facto comprovado “a perpétua ocupação e governo de Macau por Portugal” e as comunicações escritas entre o Procurador e o mandarinato local diminuíram. Pelo contrário, pouco depois da reorganização da PNS, desencadeou-se na China Continental uma onda de actividades subversivas contra a Dinastia Qing, e Macau, numa posição política e jurídica especial, tornou-se uma das bases revolucionárias. As vozes da oposição dos chineses ao governo de Macau por Portugal quase nunca pararam, requerendo sempre à China a retomada da soberania de Macau. Para o Governo Português de Macau, tendo sido assinado Tratado de Amizade e Comércio entre Portugal e o Império da China, a manutenção de uma relação estável com a China seria a melhor forma de assegurar a sua permanência em Macau. Neste contexto, as ditas atribuições “políticas” assumidas pela PANS eram, de facto, assegurar a harmonia interna de Macau a nível político. Não pondo em risco o poder colonial as actividades da população chinesa, a PANS viu o seu papel, encarregado pelo Governador, de enlace entre o poder português e o mandarinato diminuído gradualmente e os seus trabalhos, dependendo das circunstâncias concretas, passaram a ser coordenados pelo Governador e executados pelos secretários do Governo e até por outras personalidades sociais sem serem titulares de um cargo oficial.

³⁵ Portarias n.ºs 96, 98, 99. *Boletim Oficial do Governo da Provincia de Macau e Timor*, n.º 17, 28 de Abril de 1894, pp. 190-191.

³⁶ *Boletim Oficial do Governo da Provincia de Macau*, n.º 5, 3 de Fevereiro de 1900, p. 43.

A PANS tornou-se verdadeiramente “Administração para chineses no Concelho de Macau” vocacionada principalmente para exercer atribuições administrativas previstas no Código Administrativo de Portugal após as duas reorganizações decorridas em 1894 e 1900, respectivamente. A natureza da actividade da PANS era quase igual à da Administração do Concelho de Macau e da Administração do Concelho da Taipa e Coloane, consistindo a única diferença no facto de o Administrador do Concelho representar o Governador no Leal Senado da Câmara, enquanto que a PANS assumia também atribuições “políticas” e algumas atribuições respeitantes às actividades socioeconómicas dos chineses residentes em Macau, por exemplo, a gestão dos lupanares e as lotarias. Por outro lado, foi publicado a 14 de Novembro de 1901 um decreto régio que aprovou a nova organização militar do Ultramar e constituiu o Corpo de Polícia de Macau.³⁷ Aliás, no Regulamento dos Serviços de Polícia de Macau, aprovado pelo Governo Português de Macau a 1 de Setembro de 1902 para dar seguimento à implementação do decreto régio aqui referido, além das atribuições conferidas ao Comandante do Corpo de Polícia de Macau relativamente à gestão diária do corpo de polícia, estava prevista a “concorrência de autoridades”, ou seja, era cumulativa a competência do Procurador dos Negócios Sínicos, do Administrador do Concelho, do Capitão do Porto e do Comandante do Corpo de Polícia de Macau para exercerem actividades policiais.³⁸ Após tudo isto, surgiu não apenas a questão da sobreposição das funções do Administrador do Concelho e do Procurador, mas também a questão da possibilidade do exercício cumulativo destes dois cargos, tendo sido posta bastante em destaque a questão relativa à repartição de tarefas e responsabilização dos serviços envolvidos devido à intervenção de quatro serviços nas actividades policiais. Em 14 de Fevereiro de 1903, o então Governador Arnaldo de Novais Guedes Rebelo mandou publicar a Portaria n.º 13,³⁹ determinando que os cargos de Administrador do Concelho e de

³⁷ *Collecção da Legislação Novíssima do Ultramar (Volume XXIX) – 1901*, pp. 973-1009.

³⁸ Portaria n.º 99. *Boletim Oficial do Governo da Provincia de Macau*, Suplemento ao n.º 35, 1 de Setembro de 1902, pp. 298-301.

³⁹ Portaria n.º 13. *Boletim Oficial do Governo da Provincia de Macau*, n.º 7, 14 de Fevereiro de 1903, p. 63.

Procurador Administrativo dos Negócios Sínicos passariam a ser desempenhados pela mesma entidade, e exonerou, na portaria seguinte, o Procurador Administrativo dos Negócios Sínicos original, passando as funções deste a ser exercidas pelo Administrador do Concelho.⁴⁰ Depois, em Novembro, tendo o Administrador do Concelho pedido a exoneração do cargo, o Governador Arnaldo de Novais Guedes Rebelo dirigiu ao poder central um ofício solicitando instruções para que as atribuições policiais fossem assumidas apenas por uma autoridade e decidiu nomear o Comandante do Corpo de Polícia para exercer o cargo de Procurador⁴¹ antes da resposta do poder central, o que não sucedeu visto que era muito difícil pôr em prática.⁴² Depois da tomada de posse de Martinho Pinto de Queirós Montenegro como Governador de Macau, em Abril de 1904, ele afirmou que o exercício do cargo de Procurador era “incompatível” com o exercício do cargo de Comandante do Corpo de Polícia, havendo “manifesto prejuízo público”, pelo que exonerou o Comandante do Corpo de Polícia do cargo de Procurador e nomeou outras pessoas para este cargo e para o cargo de Administrador do Concelho,⁴³ respectivamente.

Mesmo assim, visto que, nesse momento, a PANS ainda exercia, cumulativamente, as atribuições policiais sobre a população chinesa, havia a necessidade de estabelecer e aprovar um novo regulamento, criando pelo menos um fundamento legal claro para o seu funcionamento. O Governador Martinho Pinto de Queirós Montenegro mandou publicar a Portaria n.º 112,⁴⁴ a 28 de Junho de 1904, no sentido de criar uma comissão para elaborar o novo regulamento da PANS, de forma a adaptar-se à situação em que a PANS deixou de exercer,

⁴⁰ Portaria n.º 14. *Boletim Oficial do Governo da Provincia de Macau*, n.º 7, 14 de Fevereiro de 1903, p. 63.

⁴¹ Portarias n.ºs 115, 120. *Boletim Oficial do Governo da Provincia de Macau*, Suplemento ao n.º 49, 10 de Dezembro de 1903, pp. 375-376.

⁴² Portaria n.º 102. *Boletim Oficial do Governo da Provincia de Macau*, n.º 25, 18 de Junho de 1904, p. 192.

⁴³ Portaria n.º 102, 104, 105. *Boletim Oficial do Governo da Provincia de Macau*, n.º 25, 18 de Junho de 1904, p. 192.

⁴⁴ Portaria n.º 112. *Boletim Oficial do Governo da Provincia de Macau*, n.º 27, 2 de Julho de 1904, p. 200.

cumulativamente, atribuições judiciais. Embora não consigamos encontrar qualquer relatório apresentado pela comissão aqui referida no acervo histórico, o Governador Martinho Pinto de Queirós Montenegro mandou publicar, a 15 de Outubro do mesmo ano, uma portaria⁴⁵ numa redacção simples que determinou a substituição mútua entre o Procurador e o Administrador do Concelho quando necessário, tendo, no entanto, a elaboração do novo regulamento da PANS sido esquecida. Os cargos de Procurador e Administrador do Concelho continuaram a ser exercidos, respectivamente, por entidades diferentes, mas, devido às pessoas sobre quem cada um exercia as suas atribuições, um tinha pouco trabalho enquanto o outro tinha sempre uma grande carga de trabalho. Num concelho apenas com uma área de jurisdição de 3.4 mil metros quadrados, a existência de duas autoridades para a administração de assuntos quase iguais só por causa de “costumes” diferentes entre as comunidades chinesa e portuguesa tornou-se uma questão muito preocupante para o então Governo Português de Macau num contexto de deterioração das finanças públicas.⁴⁶ Tendo o Governador interino Álvaro de Mello Machado pedido, em Março de 1911, a todos os serviços públicos que apresentassem um relatório anual de actividades,⁴⁷ o então Procurador Administrativo dos Negócios Sínicos José Maria Ernesto de Carvalho e Rego afirmou, no seu relatório apresentado em 1 de Julho, que a PANS tinha razão de existir, sugerindo também o aumento dos recursos humanos ao seu dispor, a dispensa de os agentes da polícia secreta fazerem serviço de patrulhas e que a PNAS fosse dotada com livros indispensáveis, como por exemplo de legislação.⁴⁸ Aliás, o Administrador do Concelho, Carlos de Mello Leitão, tinha uma ideia completamente diferente, questionando, no seu relatório apresentado em 9 de Setembro, a afirmação da PANS de que esta como estação administrativa era única

⁴⁵ Portaria n.º 181. *Boletim Oficial do Governo da Provincia de Macau*, n.º 42, 15 de Outubro de 1904, p. 336.

⁴⁶ Vide Custódio N. P. S. Cónim e Maria Fernanda Bragança Teixeira, *Macau e a sua População, 1500-2000: Aspectos Demográficos, Sociais e Económicos*. Macau: Direcção dos Serviços de Estatística e Censos, 1998, pp. 430-433.

⁴⁷ Portaria n.º 45. *Boletim Oficial do Governo da Provincia de Macau*, n.º 10, 11 de Março de 1911, p. 102.

⁴⁸ *Boletim Oficial do Governo da Provincia de Macau*, n.º 38, 23 de Setembro de 1911, p. 504.

e “*suis generis*”, criticando ainda o Procurador que invadia, de tempos a tempos, as atribuições alheias.⁴⁹

As conclusões completamente diferentes a que o Procurador e o Administrador do Concelho chegaram deviam-se, no fundo, à distribuição de poderes, especialmente quando, comparando com o Administrador do Concelho Carlos de Mello Leitão que fez quase toda a sua carreira profissional em Macau, o Procurador José Maria Ernesto de Carvalho e Rego possuía obviamente mais experiência profissional por ter desempenhado o cargo de administrador em três concelhos da Metrópole, tendo ainda participado na elaboração do regulamento de organização do serviço de política da Beira,⁵⁰ pelo que chegou à conclusão de que devia ser separada a PNAS da Administração do Concelho. De qualquer forma, os dois relatórios aqui mencionados abriram caminho para a existência continuada das duas administrações em Macau. De facto, a tomada de posse do Governador interino Álvaro de Mello Machado decorreu no final de 1911, pouco tempo após a implantação do regime republicano em Portugal. Influenciado pelo princípio da não extensão das constituições metropolitanas às colónias seguido por outros países europeus, Portugal, na Assembleia Nacional Constituinte de 1911, não prestou grande atenção ao sistema político-administrativo das colónias, tendo previsto apenas no artigo 67.º da Constituição o seguinte: “Na administração das províncias ultramarinas predominará o regime da descentralização, com leis especiais adequadas ao estado de civilização de cada uma delas”, mantendo-se, assim, nas colónias o sistema político-administrativo adoptado durante o período da Monarquia Constitucional.⁵¹ Nessa altura, o Conselho do Governo de Macau

⁴⁹ *Boletim Oficial do Governo da Provincia de Macau*, n.º 37, 16 de Setembro de 1911, p. 496.

⁵⁰ *Boletim Oficial do Governo da Provincia de Macau*, n.º 38, 23 de Setembro de 1911, p. 504.

⁵¹ António Duarte Silva, *O Império e a Constituição Portuguesa (1914-1974)*. Lisboa: Imprensa de História Contemporânea, 2019, pp. 31-32. De acordo com o texto original, o autor defende e conclui que, naquele momento, os países europeus adoptaram, geralmente, o princípio de aplicação da Constituição apenas na Metrópole, mas esta conclusão, na realidade, não é correcta, uma vez que o artigo 67.º da Constituição constitui exactamente uma fonte legal para a organização dos corpos políticos e administrativos das colónias portuguesas e os portugueses residentes nas colónias, desde que as leis e regulamentos metropolitanos se tivessem estendido às colónias e sempre que estivessem reunidas as condições legais, gozariam dos direitos, liberdades e garantias consagradas na Constituição,

dirigiu vários ofícios ao poder central de Portugal, defendendo que deveria ser extinta a PANS, pois a sua manutenção era “inútil e prejudicial”, tendo também sido incluída, quase todos os anos no projecto de orçamento, a proposta de extinção da PANS.⁵² Em 1914, foi aprovada em Portugal a Lei n.º 277 (Lei Orgânica de Administração Civil das Províncias Ultramarinas), de acordo com a qual, nomeadamente o seu artigo 3.º, o Conselho do Governo de Macau elaborou o projecto de lei orgânica de Macau que se transformou na Carta Orgânica da Província de Macau,⁵³ aprovada pelo Decreto n.º 3520, de 5 de Novembro de 1917, determinando, nos seus capítulos X e XI, a criação de duas estações administrativas, uma no Concelho de Macau e outra nas ilhas, ou seja, a “Administração do Concelho de Macau” e o “Comando Militar das Ilhas da Taipa e Coloane”, competindo ao Administrador do Concelho e ao Comandante exercer, na zona geográfica sob a sua jurisdição, as atribuições administrativas e policiais. No que toca às atribuições policiais, o artigo 136.º integrou o disposto no Código Administrativo de Portugal e nas normas inicialmente aplicáveis à PANS, designadamente na parte sobre o controlo dos lupanares.

A aprovação da Carta Orgânica da Província de Macau implicou a integração da “administração para ocidentais” e a “administração para chineses”, saindo do palco da história a PANS. Mesmo que, após o sucesso de uma revolta em Portugal liderada pelo político Sidónio Pais em Dezembro de 1917, a Carta Orgânica da Província de Macau tivesse sido revogada durante o seu governo, isto não afectou

nomeadamente os direitos civis e políticos. Neste sentido, só podemos dizer que os efeitos que a Constituição produzia nas colónias não eram de carácter genérico, ou a Constituição se aplicava parcialmente às colónias, não podendo chegar-se à conclusão de que as leis especiais se sobrepujam à Constituição ou a Constituição não produzia nenhum efeito nas colónias.

⁵² Acta da Sessão do Conselho do Governo, 5 de Maio de 1913. In *Administração Civil (1897-1909)*. N.º 29277, Colecção do Arquivo de Macau. Vide ainda Acta da Sessão do Conselho do Governo, 30 de Julho de 1914. In *Administração Civil (1897-1909)*. N.º 29277 e Acta da Sessão do Conselho do Governo, 29 de Abril de 1916. In *Administração Civil (1897-1909)*. N.º 29278, Colecção do Arquivo de Macau.

⁵³ Decreto n.º 3520. *Diário do Governo (I Série)*, n.º 191, 5 de Novembro de 1917, pp. 1070-1096.

a reformulação orgânica da Administração do Concelho de Macau,⁵⁴ pois Sidónio Pais foi assassinado quase um ano depois. Tendo sido reposta em vigor em 10 de Maio de 1919 a Carta Orgânica da Província de Macau, o então Governador Henrique Monteiro Correa da Silva determinou, em 5 de Setembro, a extinção da PANS, ficando todo o pessoal subordinado a esta adido à Administração do Concelho.⁵⁵

V. Abordagem complementar: breve introdução ao desenvolvimento posterior do sistema de administração local

Pelo exposto, no início da implantação da administração colonial, Portugal, por um lado, pretendia, através da extensão do Código Administrativo metropolitano a Macau, estabelecer uma administração local, conhecida depois como “administração para ocidentais”, com o objectivo de reforçar a fiscalização e o controlo do Governador, como representante do poder central, sobre o Senado, retirando-lhe os poderes políticos; por outro lado, tentava exercer a autoridade pública também sobre a população chinesa, de forma a defender a sua “soberania” sobre Macau. Devido ao conceito de “administração com base na lei” que o sistema administrativo latino-germânico defende,⁵⁶ a Metrópole começou por colocar o Procurador do Senado, inicialmente encarregado de assegurar o contacto com o mandarinato local, sob a dependência da Secretaria do Governo, conferindo-lhe gradualmente atribuições judiciais, administrativas e policiais, e daí a criação da PNS, cuja organização era semelhante à das repartições chinesas que reúnem em si as atribuições administrativas e judiciais, pois a PNS funcionava como um tribunal para toda a população chinesa de Macau e também como uma

⁵⁴ Incluindo um administrador do concelho, um escrivão, um amanuense, um oficial de diligências e um serventuário chinês. Vide Portaria n.º 20. *Boletim Oficial do Govêrno da Província de Macau*, Suplemento ao n.º 4, 29 de Janeiro de 1919, p. 47.

⁵⁵ Portaria n.º 251. *Boletim Oficial do Govêrno da Província de Macau*, n.º 36, 6 de Setembro de 1919. p. 666.

⁵⁶ Rui Manuel de Figueiredo Marcos, *História da Administração Pública*. Coimbra: Almedina, 2016, pp. 22-24; 245-246.

“Administração para chineses no Concelho de Macau” especialmente encarregada de tratar dos assuntos chineses na Península de Macau.

Tendo sido as funções judiciais da PNS funções principais e até prioritárias, os requisitos de nomeação do Procurador posteriormente estabelecidos tornaram a PNS um tipo especial de “tribunal dos indígenas” nas colónias portuguesas. A nível administrativo, a PNS exercia, na Península de Macau, as atribuições conferidas pelo Código Administrativo de Portugal à Administração do Concelho sobre a população chinesa e coadjuvando os outros serviços públicos na execução das funções em relação à população chinesa, possuindo também competência para gerir e controlar a vida socioeconómica da população chinesa, incluindo a gestão dos lupanares e das lotarias. As atribuições “políticas” do Procurador passaram passo a passo de assegurar o contacto com o mandarinato local para exercer actividades policiais de inspecção e vigilância, nomeadamente de inspecção de actividades hoteleiras e de gerir a polícia de chinas de quarto (guardas nocturnos).

Na sequência da retirada das funções de tradução da PNS, a qual passou a exercer prioritariamente atribuições administrativas com a nova denominação de PANS, as actividades exercidas por esta aproximaram-se às da Administração do Concelho, suscitando maiores incertezas relativas à repartição de tarefas e conduzindo a uma dispendiosa duplicação de recursos. Finalmente, a “administração para ocidentais” e a “administração para chineses” combinaram-se numa só. Visto que a população chinesa desempenhava um papel predominante na economia e na sociedade de Macau, nunca se concretizou a ideia de desligar a organização político-administrativa da população chinesa através de implementar uma administração separada para a comunidade chinesa e uma outra para a comunidade estrangeira. Devido à limitação das suas atribuições, a PNS, e a posterior a PANS, nunca chegaram a ser o único canal de todas as relações com a população chinesa.

Por outro lado, devido ao número bastante reduzido da população portuguesa nas ilhas da Taipa e Coloane, desde a criação de uma administração local nas ilhas, em 1878, liderada pelo Comandante Militar das Ilhas da Taipa e Colovan

(Coloane) que exercia cumulativamente as atribuições do Administrador do Concelho das Ilhas, e a criação da Comissão Municipal da Taipa e Coloane no ano seguinte, nunca houve uma separação entre a “administração para ocidentais” e a “administração para chineses”. Apesar da extinção da Administração do Concelho das Ilhas durante o período compreendido entre 1919 e 1928, quando o Governo Português de Macau repôs a “administração para campos de batalha”, manteve-se a Comissão Municipal da Taipa e Coloane. Depois, só quando foi novamente criado o Concelho das Ilhas em 1929 é que se fixou geralmente a estrutura da Administração das ilhas.

Após as modificações da estrutura de administração local do Concelho de Macau e das ilhas de Taipa e Coloane em 1919, o sistema de administração local de Macau sofreu novas modificações com a mudança da política colonial de Portugal. Depois do golpe militar de 28 de Maio de 1926, o novo Governo adoptou uma nova política colonial tendo como características principais a unidade política e a centralização de poderes. Nas Bases Orgânicas da Administração Colonial, aprovadas pelo Decreto n.º 12421, designadamente na sua Base V, determina-se que os serviços da administração geral de cada colónia compreendem os serviços da administração propriamente dita e os serviços militares do exército e da marinha,⁵⁷ apoiando o governador na administração dos assuntos locais, criando as condições necessárias para a centralização de poderes. Em consonância com a Carta Orgânica da Colónia de Macau, aprovada pelo Decreto n.º 12499-C, que regulamenta a execução das Bases Orgânicas da Administração Colonial, aprovadas pelo Decreto n.º 12421, foi instituída a Direcção dos Serviços de Administração Civil, compreendendo os serviços de administração civil e política, a instrução pública, a beneficência e assistência públicas, os negócios relativos à agricultura, ao comércio e à indústria, à estatística geral, à imprensa, aos cultos, ao registo civil, à codificação dos usos e costumes dos chineses, ao arquivo geral

⁵⁷ Decreto n.º 12421. In *Boletim Oficial do Govêrno da Província de Macau*, n.º 50, 11 de Dezembro de 1926, pp. 867-872.

e aos demais assuntos que sejam da sua competência, assim como a Repartição Técnica do Expediente Sínico.⁵⁸

A aprovação e implementação da nova Constituição Política a Abril de 1933 fez nascer o “Estado Novo” em Portugal, e daí a tentativa de criar um novo quadro regulamentar para a administração local das colónias, de forma a livrar-se do Código Administrativo de 1842 que já deixara de vigorar na Metrópole há quase 70 anos, tendo sido promulgados a 15 de Novembro do mesmo ano os decretos-leis que aprovaram a Carta Orgânica do Império Colonial Português e a Reforma Administrativa Ultramarina,⁵⁹ onde foi definida a organização dos serviços de administração civil e política e de administração local. A anterior Direcção dos Serviços de Administração Civil foi reorganizada, sendo-lhe atribuída a nova denominação de “Repartição Central dos Serviços de Administração Civil”, tendo a seu cargo os assuntos respeitantes ao pessoal administrativo, as questões relativas ao registo civil, a polícia geral, as questões que interessem aos cultos, à beneficência, à assistência, as associações, as questões de imigração e trabalho respeitantes a não-indígenas, as relações com as entidades que explorem quaisquer concessões ou exclusivos do Estado quando a sua fiscalização não estiver atribuída a outra entidade, todos os assuntos relativos à administração civil e política e todos os que respeitem aos corpos (instituições municipais) e corporações administrativas e actos eleitorais, assim como a gestão e fiscalização das administrações do concelho e o posto administrativo criado na zona com maior número de população indígena ou na zona mais afastada dos serviços públicos (por exemplo, Coloane). A administração do concelho funcionava sob a direcção da Repartição Central dos Serviços de Administração Civil, como representante

⁵⁸ Decreto n.º 12499-C. In *Boletim Oficial do Govêrno da Província de Macau*, n.º 2, 8 de Janeiro de 1927, pp. 20-30.

⁵⁹ A “*Carta Orgânica do Império Colonial Português*” e a “*Reforma Administrativa Ultramarina*” foram posteriormente traduzidas para chinês como “*葡萄牙殖民帝國章程*” e “*海外行政改革*”, respectivamente. Aliás, para facilitar a consulta e a compreensão, o presente trabalho adopta a tradução original e muitas vezes adoptada na versão chinesa das legislações posteriores, ou seja, “*屬地自治條例*” e “*海外行政革新*”.

do Governador a nível da administração local e o posto administrativo funcionava sob a direcção da Administração do Concelho.

O Administrador do Concelho de Macau funcionava como autoridade civil e também como autoridade judicial a título de juiz instrutor,⁶⁰ tendo a seu cargo a coordenação da administração local, as questões relativas ao registo civil, a fiscalização administrativa do comércio e indústria, a estatística geral, etc., tendo sido conferidas ao Administrador do Concelho das Ilhas também as atribuições de execução da política indígena (mais em concreto, a gestão dos residentes das ilhas da Taipa e Coloane) e a coordenação do desenvolvimento económico. O presidente dos corpos administrativos era nomeado pelo Governador e exercido, em regra, pelo Administrador do Concelho em regime de acumulação⁶¹ a partir de 1961. A implementação da Reforma Administrativa Ultramarina fez nascer um sistema de administração local com quatro graus de hierarquia: Governador - Repartição Central dos Serviços de Administração Civil – Administração do Concelho – Posto Administrativo, com o objectivo de permitir a Portugal exercer directamente a sua jurisdição e autoridade em qualquer canto das suas colónias, concretizando a centralização de poderes por meio da Repartição Central dos Serviços de Administração Civil que apoiava o Governador na fiscalização da execução das políticas coloniais e da administração local.

Com a aprovação do Estatuto da Província de Macau em 1955,⁶² a “Repartição Central dos Serviços de Administração Civil” passou a ter a designação de “Repartição Provincial dos Serviços de Administração Civil”, ficando a seu cargo também a educação, a imprensa e os negócios sînicos (tradução). Em 30 de Setembro de 1961, seguindo as práticas das outras colónias portuguesas, o então Governador Jaime Silvério Marques aprovou o Regulamento da Repartição Provincial dos Serviços de Administração Civil da Província de

⁶⁰ Este título foi extinto em 1961.

⁶¹ Decreto n.º 43730. In *Boletim Oficial de Macau*, n.º 26, 1 de Julho de 1961, pp. 763-764.

⁶² Decreto n.º 40227. In *Boletim Oficial de Macau*, n.º 30, 23 de Julho de 1955, pp. 439-443. O “*Estatuto da Província de Macau*” foi posteriormente traduzido para chinês como “澳門省章程”, mas, de facto, o termo “estatuto” deve ser traduzido para chinês como “通則” e não “章程” (estatutos). O presente trabalho adopta a tradução constante no *Boletim Oficial de Macau*.

Macau,⁶³ determinando que a Repartição Provincial dos Serviços de Administração Civil compreende a Secção Administrativa, a Secção Especial do Expediente Sínico, a Secção do Arquivo de Identificação e a Secção dos Serviços de Instrução, tendo a seu cargo a gestão e fiscalização das Administrações dos Concelhos de Macau e das Ilhas, da Biblioteca Nacional, da Biblioteca Sir Robert Ho Tung, da Imprensa Nacional e da Repartição do Registo Civil.

Após o golpe militar de 25 de Abril de 1974, o novo Governo Central de Portugal procedeu a uma descentralização administrativa e legislativa com a aprovação do Estatuto Orgânico de Macau em 1976, o que fez nascer uma organização da Administração Pública exclusiva de Macau. Aliás, devido ao tempo que levaria para uma reforma completa, a administração local manteve a sua estrutura original por um período de tempo, continuando a vigorar a Reforma Administrativa Ultramarina de 1933 e o Estatuto Político-Administrativo da Província de Macau de 1972, nas partes aplicáveis. Em 1982, a Repartição Provincial dos Serviços de Administração Civil deixou de ter a seu cargo a gestão e a fiscalização da Imprensa Nacional, deixando de ser necessário o “visto” do chefe da Repartição Provincial dos Serviços de Administração Civil antes da impressão do Boletim Oficial.⁶⁴ Em Fevereiro de 1983, Maria Adelina de Sá Carvalho tomou posse como nova Secretária-Adjunta para a Administração e afirmou a necessidade de uma nova forma de funcionamento para a Administração Pública de Macau,⁶⁵ de forma a responder às necessidades do desenvolvimento social e económico. Na sequência da impossibilidade de manter o funcionamento normal da Repartição Provincial dos Serviços de Administração Civil devido à mudança dos seus dirigentes ocorrida em Outubro do mesmo ano,⁶⁶ o Governo

⁶³ Portaria n.º 6801. In *Boletim Oficial de Macau*, n.º 39, 30 de Setembro de 1961, pp. 1171-1176. A tradução constante no índice da mesma edição do *Boletim Oficial de Macau* foi “民政廳職員章程” (Estatuto do Pessoal da Repartição Provincial dos Serviços de Administração Civil), o que não transmite completamente o conteúdo essencial do regulamento.

⁶⁴ Portaria n.º 109/82/M. In *Boletim Oficial de Macau*, n.º 30, 24 de Julho de 1982, p. 1272.

⁶⁵ “Maria Adelina de Sá Carvalho tomou posse como nova Secretária-Adjunta para a Administração: será adoptada uma nova forma de trabalho para a Administração”, *Jornal Va Kio*, 1 de Março de 1983, p. 4.

⁶⁶ Vide Chan Chan U, *Confiança Baseada na Identidade – Evolução do Bilhete de Identidade de Macau*. Hong Kong: Joint Publishing (H.K.) Co., Ltd. 2021, p. 67; Portaria n.º 175/83/M. In *Boletim Oficial de*

aprovou o Decreto-Lei n.º 42/83/M, de 21 de Novembro, no sentido de criar o Serviço de Administração e Função Pública, em substituição da Repartição dos Serviços de Administração Civil, Administração do Concelho de Macau, Administração do Concelho das Ilhas e Posto Administrativo de Coloane,⁶⁷ o que conduziu à simplificação significativa do sistema de administração local de Macau, ficando apenas com um grau de hierarquia e constituiu um primeiro passo extremamente importante para fazer desaparecer as características coloniais nos serviços públicos de Macau, definindo claramente as funções de cada um dos serviços públicos e concretizando a modernização e profissionalização da Administração Pública de Macau.

Macau, n.º 45, 5 de Novembro de 1983, p. 2141 e Despacho n.º 26/83/ADM. In *Boletim Oficial de Macau*, n.º 51, 17 de Dezembro de 1983, p. 2358. Este último diploma esclarece, especialmente, a relação entre a criação do Serviço de Administração e Função Pública e a extinção da Repartição Provincial dos Serviços de Administração Civil: “...os funcionários do Serviço de Administração e Função Pública e do Arquivo de Identificação vêm desenvolvendo um assinalável esforço para relançar a imagem externa do serviço, assegurar uma complexa fase de transição ainda com carência de meios humanos e instrumentais e sob o impacto dos acontecimentos, alguns dolorosos, que atingiram os serviços extintos na área da Administração”.

⁶⁷ Decreto-Lei n.º 42/83/M. In *Boletim Oficial de Macau*, n.º 47, 21 de Novembro de 1983, pp. 2204-2210.