

## ***A formação de um “forte” sistema corporativo: evolução do sistema associativo e o reforço das suas funções de intervenção política (de 1999 até ao momento)***

*Pan Guanjin\**

### **Prefácio**

Em qualquer sociedade, as suas necessidades são satisfeitas através de determinadas estruturas que realizam funções variadas. Segundo a perspectiva predominante com destaque para a de Hegel, a sociedade é repartida em duas partes: a sociedade política e a sociedade civil<sup>1</sup>. Na primeira, anda a procura do exercício do poder político mediante partidos políticos, organizações políticas e assembleia nacional, enquanto que na segunda é estruturada por organizações voluntárias e movimentos sociais por iniciativa própria. Em termos estruturais, nas sociedades do mundo ocidental, as exigências políticas são geral e essencialmente levadas a cabo pelo sistema político, a que corresponde a forma organizativa de partidos políticos e Governo. Em contrapartida, as associações nascem principalmente com a atenção dada às necessidades da comunidade.

No entanto, em Macau, como região administrativa especial, o seu contexto histórico único provoca modificações na sua estrutura social: às associações de Macau cabe parte das funções de gestão social e serviços sociais, em virtude da “administração passiva” do Governo Colonial. Cabe-lhes também parte das funções de intervenção política, uma vez que não existem partidos políticos específicos. Assim, as associações, para além de deterem funções de serviços sociais, acumulam também parte das funções política<sup>2</sup>. A intervenção das associações, como organismos

---

\* Doutor da Universidade Renmin da China.

<sup>1</sup> Relativamente à delimitação entre a sociedade política e a sociedade civil em pormenor, ver: Tang Zhenglai, “*Sociedade Civil e o Estado — Diferenças Doutrinárias e duas Estruturas*”; Jeffrey C. Alexander (EUA), “*O Estado e a Sociedade Civil — Teoria e Metodologia Sociais*”, compilação de Tang Zhenglai, Editora Popular de Xangai, 2006.

<sup>2</sup> Ver Lou Shenghua, “*Estudos sobre o associativismo de Macau no período das transformações — Uma leitura analítica do corporativismo numa sociedade pluralista*”, Editora Popular de Guangdong, 2004.

que fazem parte da sociedade civil, na sociedade política, implica necessariamente uma nova delimitação das fronteiras entre as sociedades política e civil de Macau, nos aspectos estrutural e funcional.

A multiplicidade funcional das associações de Macau era originariamente um mecanismo de contingência para se adaptarem ao sistema político extrinsecamente imposto. Na sequência do amadurecimento do novo Governo e da Assembleia Legislativa da RAEM, que nasceram com a transferência da soberania, as associações tiveram que ajustar a orientação das suas funções e regressar à sociedade civil, no sentido de se dedicarem às actividades no âmbito da vida social. No entanto, em virtude de o novo Governo pretender continuar a utilizar as funções na governação social do sistema associativo preexistente para reduzir as pressões na governação, as funções na intervenção política das associações de Macau foram reforçadas. Por outro lado, as mudanças nas situações político-sociais neste processo, têm causado o enfraquecimento das funções de autonomia social (gestão social e serviço social) das mesmas associações. Estas alterações funcionais permitiram que as associações se afastassem da sociedade no sentido de se aproximarem-se ao Governo, e assim, deu-se início à formação de um “corporativismo forte” no sistema associativo de Macau.

### **I. A implantação da RAEM: mudanças nas instituições políticas e o reforço das funções de intervenção política das associações**

Na sequência da reunificação, registaram-se modificações relevantes nas instituições políticas de Macau nos seguintes dois aspectos: em primeiro lugar, foi criado o Governo da RAEM cuja estrutura foi aperfeiçoada gradualmente; em segundo, a Assembleia Legislativa passou a ser um órgão legislativo autónomo, cuja legitimidade legal-racional está plenamente construída. E as associações, por sua vez, não abandonaram as funções de gestão social e de representação. Pelo contrário, o sistema associativo preexistente é conservado enquanto as suas funções na intervenção política são intensificadas, uma vez que o Governo da RAEM recém-criado tem sofrido desafios de todas as partes e em virtude das relações inatas entre as mesmas e a comunidade.

#### **1. A manutenção do sistema associativo de Macau após a reunificação**

Após a reunificação de Macau com a China, o Governo da RAEM, como poder político recém-criado, tinha pouca permeabilidade social;

assim, o sistema de associações preexistente foi conservado, com vista a efectivar uma gestão eficaz da sociedade.

Em termos sociológicos, o processo de estruturação de um país compreende, *grosso modo*, cinco fases comuns: identificação, legitimidade, permeabilidade, intervenção e distribuição<sup>3</sup>. A criação de uma região especial administrativa, como um governo local extraordinário, tem muitas semelhanças com a implantação de um poder político novo num país. Embora a retoma do exercício da soberania estabeleça eficazmente a identificação e a legitimidade do Governo da RAEM no seio da sociedade de Macau, a permeabilidade do mesmo Governo recém-criado não podia ser erguida de um momento para outro. Neste sentido, o governo da RAEM tem orientado as actividades associativas por meio do reforço da concessão de financiamento.

Era óbvio que este arranjo tinha por base as considerações na ordem da capacidade e eficiência de ordenamento do Governo recém-criado. Em Macau, como não foi adaptado na fase colonial o modelo de “absorção administrativa da política”<sup>4</sup>, e a localização de quadros não ocorreu atempadamente, não houve agentes político-administrativos locais preparados, o que veio a constanger, em grande medida, a capacidade do Governo recém-nascido naquela fase. Deste modo e pelas seguintes três ordens de razões, o Governo da RAEM dependia, no que respeita à governação social, das potências organizativas das associações preexistentes:

Em primeiro lugar, isto era favorável à redução de custos de organização pelo próprio Governo. Relativamente a um território de pequeno tamanho, importa que o seu governo aproveite, através das associações, o pessoal, instituições e estruturas existentes na sociedade. Isto porque a penetração nas camadas de base da comunidade por força do próprio governo pode causar sobrecarga de trabalho para as instituições da Ad-

<sup>3</sup> A noção da crise respeitante à Construção do Estado-Nação, foi invenção de Leonard Binder, entre outros. Ver: “*Crises and Sequences in Political Development*”, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1971. Relativamente ao estudo de casos históricos, ver: Raymond Grew, “*Crises of Political Development in Europe and the United States*”, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1978.

<sup>4</sup> Yeo-Chi King, Ambrose, “*Absorção Administrativa da Política — o Modelo da Política de Hong Kong*”, in “A Política e a Cultura da China”, Editora da Universidade Oxford, 1997, pág. 28.

ministração, enquanto a manutenção das funções autónomas sociais das associações pode contribuir para aliviar a Administração do trabalho.

Em segundo lugar, tal favorece a elevação da eficiência da comunicação entre o Governo e a comunidade, uma vez que o Governo pode aproveitar o capital social das associações para penetrar na comunidade. O modelo preexistente de governação que trata as associações como intermediárias não só facultava um quadro estrutural disponível, mas também deixou um certo capital social. Como as associações estão próximas das camadas mais baixas, têm maior acesso ao povo e podem dele obter apoio com facilidade, em virtude de serem organizações geográficas endógenas. Em Macau, numa sociedade em que todos se conhecem, a comunicação entre estes agentes da sociedade não só é fácil, como também é eficiente e dá bons resultados.

Em último lugar, o Governo não deve monopolizar o fornecimento de todos os bens públicos, uma vez que o fornecimento desses bens por organizações tais como associações é mais conveniente, eficaz e económico. Ainda por cima, o fornecimento simultâneo por um e por outro causa frequentemente sobreposição das funções, multiplicidade de *input*, bem como dispersa e motiva o desperdício de recursos.

Neste sentido, o Governo tem conservado o modelo de governação preexistente de “Governo — associações (organismos intermediários) — sociedade”<sup>5</sup>. O bom funcionamento do sistema associativo está dependente da boa operacionalidade do mecanismo de “incorporação da política na administração”, tendo este último os seguintes dois elementos: ao nível administrativo, é necessário realizar a gestão de serviços sociais; ao nível político, é necessário efectivar a representação da comunidade. Com a implantação da Região Administrativa Especial de Macau, embora tenha sido levada a cabo uma série de reformas a nível das instituições políticas, foi mantido o quadro estrutural que permitia ao sistema das associações o exercício de funções representativas. Foram criados, por um lado, o Conselho Executivo e organismos consultivos que se revelaram necessários; foi ainda preservada a Assembleia Legislativa, como órgão

---

<sup>5</sup> Para uma análise mais pormenorizada do mecanismo de “incorporação da política na administração”, ver Pan Guanjin, “*Representatividade na Prática — Uma Abordagem sobre o Modo de Representação Política em Macau*”, in “*Boletim de Estudos de Macau*”, número 48, Macau, Outubro de 2008.

legislativo prevalecente da RAEM. Por outro lado, o sistema eleitoral alterado parcialmente manteve o regime misto de distribuição de mandatos, exigindo-se, de igual modo, que as candidaturas sejam apresentadas em lista e propostas por comissões de candidatura organizadas por associações.

Daí que as associações representativas, de toda a natureza, continuam a participar nos organismos consultivos e nas eleições legislativas. Além disso, na sequência da reunificação, a sua representatividade nos organismos do Governo da RAEM foi reconhecida pelo Governo e pela comunidade, em virtude do estabelecimento da legitimidade legal-racional dos mesmos organismos.

## **2. As mudanças nas relações entre as associações e o Governo e o reforço das funções de intervenção política das mesmas associações**

Com a reunificação, o Governo da RAEM procurou orientar as associações fazendo uso destas e, por outro lado, as associações passaram a apoiar e a cooperar, havendo relações harmoniosas entre estas e o Governo. Neste processo, registaram-se certas alterações no papel das associações, sendo mais saliente e significativa a intensificação das suas funções na intervenção política.

Apesar da preservação do modelo de governação de “Governo — associações (organismos intermediários) — sociedade”, a legitimidade do Governo da RAEM obtida com a reunificação determina a modificação das relações entre as próprias associações e o Governo. Não só este não tomou uma posição concorrencial e repressiva contra as associações, como coopera e orienta as mesmas, enquanto as associações fizeram substituir as relações antagónicas por apoio e cooperação com o Governo. A título exemplificativo, vemos que as linhas de acção da União Geral das Associações dos Moradores de Macau até à reunificação era “unir os moradores, intervir nos assuntos sociais, atender à vida da população, servir a comunidade”, objectivos a que se acrescentou, após a retomada do exercício da soberania, “construir de mãos dadas a RAEM”<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> “*A Evolução da Linha de Acção da União Geral das Associações dos Moradores*”, in “*20.º Aniversário da União Geral das Associações dos Moradores*”, Ano 2003.

Verifica-se assim, que as associações de Macau conservam plenamente as suas funções no sistema político e passam a exercer influência mais notória sobre o Governo, segundo resultados revelados nos inquéritos. Num inquérito sobre “o papel das associações (grupos de interesse) de Macau nas acções governativas e estabilidade social de Macau”<sup>7</sup>, os respectivos investigadores revelam as mudanças na interacção entre as associações e o Governo antes e depois da reunificação.

A esmagadora maioria (73%) das associações acha que o seu papel mudou significativamente com a reunificação, sendo mais notória no que diz respeito às relações com o Governo. Cerca de 40% das mesmas associações revelam que “os governantes prezam mais as opiniões das associações” e que “a comunicação com o Governo fica mais directa e transparente”.

Relativamente às relações da respectiva associação com o Governo da RAEM, poucas (6,7%) associações afirmam que sofrem influências do Governo, enquanto a maioria acha que as relações entre si são “mútuo apoio e colaboração” (67,6%) ou manutenção da independência e autonomia da respectiva associação (21,9%).

Os dados obtidos no inquérito demonstram que o Governo importa as sugestões apresentadas pelas associações sobre os assuntos que lhes foram colocados pelo Governo, sendo as respostas atempadas<sup>8</sup>. E o que as-

<sup>7</sup> Os dados expostos provêm da tese de mestrado na Universidade de Hong Kong, ano 2006, de Lee Shuk-Ping, intitulada “*Social Stability and Public Policy: The Role of Special Interest Group in Macao*”. O autor procedeu, no âmbito da sua tese, a um inquérito por questionário sob a designação de “o papel dos grupos de interesse na governação e estabilidade social de Macau”. Das 2773 associações inscritas na Direcção dos Serviços de Identificação até 2005, foram seleccionadas 250 de acordo com os seguintes dois critérios: 1.º Serem associações preexistentes ou recém criadas; 2.º Dedicarem-se a serviços sociais e actividades no âmbito político. Todos os entrevistados são membros dos corpos sociais das associações identificadas como tradicionais, de interesses laborais e profissionais, porque a sua qualidade determina que as informações fornecidas sobre as respectivas associações sejam mais fiáveis. Foram recuperados 97 questionários respondidos até meados de Fevereiro de 2006. Face a uma taxa de resposta de 38,8%, o autor salientou que os dados obtidos do inquérito eram limitados, uma vez que alguns dirigentes exerciam funções em várias associações. Além do *feedback* através de questionários, o autor realizou 10 conversas estruturadas com dirigentes de associações e altos funcionários, no sentido de confirmar as respostas às questões constantes do questionário.

<sup>8</sup> Para os respectivos dados e análises, ver a tese de mestrado da Universidade de Hong Kong, ano 2006, de Lee Shuk-Ping, “*Social Stability and Public Policy: The Role of Special Interest Group in Macao*”, Capítulo IV, Tabela 4-50 e 4-41.

sinala a mudança fundamental do papel de uma determinada associação é que as sugestões apresentadas pela mesma são consideradas significativas pelo Governo<sup>9</sup>.

De uma maneira geral, as influências de uma associação são maiores, quando há mais tempo a mesma se fundou; por outro lado, as associações cujos membros integram organismos consultivos do Governo têm mais canais de comunicação e conseqüentemente maior possibilidade de influenciar o Governo. Isto é confirmado pelos dados estatísticos expostos.

Das associações fundadas antes de 1999, 50,5% afirmam que a sua influência em relação ao Governo se alterou bastante, no período compreendido entre a data de transição da soberania e a abolição do monopólio dos jogos, enquanto poucas associações criadas após aquela data opinam assim. Além disso, as associações fundadas antes de 1999 têm bastante influência sobre as políticas do Governo, com maior número de conversas por ano com os governantes de diversas categorias, maior capacidade de apresentar soluções para problemas e as suas sugestões são mais atendidas por parte do Governo e mais susceptíveis de obter respostas dele. Estas associações têm representantes na Assembleia Legislativa e possuem uma rede ampla na comunidade, podem melhor representar as camadas mais baixas na Assembleia Legislativa e no público. Conseqüentemente, elas são os melhores parceiros colaboradores do Governo, pois tornam o processo político mais suave. Por outro lado, estas associações não só têm representantes na Assembleia Legislativa ou nos conselhos especializados (consultivos) criados pelo Governo, como muitos dos membros do Governo da RAEM foram ex-líderes ou membros das associações tradicionais, em virtude de, no processo de transição, a localização de quadros ter conduzido à transformação de elites sociais em elites políticas e administrativas. Além disso, alguns membros da RAEM são descendentes de líderes das associações tradicionais. Todos estes factores contribuem para intensificar os contactos, formais ou informais, entre as associações e os membros do Governo.

Acresce que as associações cujos membros integram os conselhos consultivos especializados exercem influência sobre as políticas do Governo e pretendem colocar questões ao Governo. A consulta feita aos representantes das associações não só disponibiliza informações indispensáveis para o Governo formular juízo na elaboração de políticas, como também

---

<sup>9</sup> *Idem*, Tabela 4-56.

é a melhor maneira de assegurar que as mesmas sejam aceites pela comunidade. Os contactos periódicos entre estas associações e os membros das diversas categorias tornam as sugestões mais facilmente atendidas pelo Governo, sendo mais fácil obter respostas sobre as questões colocadas.

É evidente que este relacionamento institucionalizado entre as associações e o Governo aumenta a representatividade social e a penetração social das mesmas e mantém a estabilidade na definição de políticas pelo Governo.

## **II. O enfraquecimento das funções de serviços das associações: o surgimento de concorrentes e a mudança das funções das associações**

Com vista a adequar-se à “administração passiva” e à democracia limitada proveniente do sistema político extrinsecamente imposto, as associações de Macau passaram a realizar oportunamente e em paralelo às suas funções de serviços sociais, funções representativas e de intervenção política. Porém, as funções fundamentais das associações de que a comunidade necessita são as de serviços sociais. Com a transferência da soberania, as modificações na política e nas realidades sociais provocam transformações nas funções preexistentes das associações, sendo as que criam impactos mais notáveis o enfraquecimento progressivo das funções fundamentais das mesmas — servir a comunidade. Este enfraquecimento deve-se a três ordens de razões, a saber:

- 1) Maior intervenção na gestão social e nos serviços sociais como consequência do aperfeiçoamento das próprias estruturas e funções do Governo da RAEM, o que concorre, em certa medida, com as funções de autogestão social das associações;
- 2) Modificação da estrutura social, que o capital social das próprias associações não transforma em sincronismo, o que torna difícil garantir a implementação das funções de autogestão social pela rede das associações;
- 3) O processo de reconstituição da legitimidade das próprias associações na sequência da transição da soberania. Por um lado, a implantação do Governo local após a reunificação tem diminuído a motivação das associações na autonomia social, enquanto o respeito pela legitimidade “institucional” por parte da população fez com que as associações tenham realçado as funções de intervenção política.

## 1. O impulso do País — o aperfeiçoamento da estruturação e funções do Governo

A transferência de soberania dotou o Governo da RAEM de um completamente novo significado ao nível legal-racional. Consequentemente, o Governo procedeu a uma série de reformas referentes às instituições políticas e à reestruturação orgânica, passando a ser um governo local no sentido próprio. A criação do Governo da RAEM não só significa um aperfeiçoamento de si próprio, mas também uma redimensão das fronteiras entre a sociedade e o Governo.

Por um lado, o alargamento da amplitude e a intensificação das funções do Governo da RAEM tem um contexto social e histórico. Em termos das diferentes vocações, as capacidades do Estado distinguem-se em quatro: capacidade extractiva financeira, capacidade reguladora da macroeconomia, capacidade de legitimação e capacidade do Estado de controlo social<sup>10</sup>. A nível local, o desempenho das capacidades do Estado é ponderada essencialmente pelas capacidades do Governo. Verificou-se que só a primeira capacidade da Administração Portuguesa era mais forte. Em virtude da prática de “administração passiva”, a Administração Portuguesa de Macau funcionava como “Governo de Guarda Nocturno”. Neste contexto, as funções do Governo foram minimizadas na medida do possível. Esta “diminuição” não se referia à dimensão do Governo, mas sim ao âmbito em que o Governo intervinha. De facto, esta dimensão alargou-se bastante na segunda metade da década de 90. No entanto, a dilatação do âmbito da vida social que a política tocava, afigurava-se muito limitada<sup>11</sup>. A anormalidade funcional do Governo Colonial fazia com

<sup>10</sup> Para abordagens em concreto, ver Wang Shaoguang, “*Caminho para um Estado estabilizado — objectivos e vias da transição do Estado*”, Livraria Sanlian de Pequim, 2007.

<sup>11</sup> Em virtude das necessidades resultantes do desenvolvimento económico e da localização de quadros de Macau nos anos 80, até 1999, ano da transferência de soberania, a dimensão da Administração Portuguesa vinha a alargar-se, sobretudo nos últimos 14 anos, sendo a sua dimensão superior à do países da Ásia Oriental com uma área territorial semelhante que se encontravam na fase de industrialização. Porém, numa grande acção de consulta ao público efectuada em Maio de 1998, o juízo de valor sobre a Administração Pública era: corrupção grave, práticas burocráticas na moda, sobreposição na estrutura administrativa, baixa eficiência e trabalhadores da Administração Pública de pouca qualidade. Era opinião genérica naquela altura que a dimensão do Governo era demasiado grande. Ver: Centro de Pesquisa Estratégica para o Desenvolvimento de Macau, “*Relatório sobre a Dimensão do Governo de Macau e a Qualidade dos seus Serviços*”, pág. 22 e 23.

que a intensidade do poder da sociedade de Macau e as fronteiras das suas funções excedessem os limites sociais normais.

Por outro lado, a maioria dos países desenvolvidos começou a evoluir para o Estado de bem-estar no período de transição da modernização. Macau não constitui uma excepção. Com a reunificação, a abertura do sector do jogo tem fomentado a economia de Macau que provocou a sua transição social. No decurso da modernização, o aparecimento de problemas inerentes à sociedade de risco torna a sociedade mais dependente do Governo. Já na década de 80, altura em que a economia de Macau começou a desenvolver-se, este fenómeno abortou na sequência do aumento das necessidades da sociedade e da população. Muitos dos problemas subjacentes às acções sociais que surgiram como consequências do desenvolvimento da cidade envolvem as políticas do Governo e os assuntos do planeamento urbano. Como o sistema de associações tradicionais não conseguiu resolver eficazmente esses problemas, as acções sociais passaram a ser um modo de expressão da população. A título exemplificativo, vemos que as acções sociais realizadas por iniciativa de condóminos ou moradores de bairros representam, respectivamente, 38% e 28% das acções totais de então<sup>12</sup>.

Neste sentido, quer a sociedade política, quer a sociedade civil enfrentavam, após a reunificação, problemas de duas ordens — estruturais e temporais. O ponto comum dos incidentes sociais ocorridos recentemente em Macau é que a população pede ao Governo que volte a desempenhar o devido papel na sua vida e a intervir na sua vida<sup>13</sup>. Isto significa que o Governo necessita de redimensionar as suas competências e atribuições em relação à comunidade.

As necessidades reais impõem ao Governo, sobretudo, quebrar as fronteiras do ex-Governo e ex-sociedade, no sentido de intervir nas áreas que não faziam parte das acções governativas. Estas áreas compreendem duas partes: sendo uma parte de gestão socializada já no ex-Governo e outra de auto-regulação pela sociedade<sup>14</sup>. Assim, no processo de transi-

---

<sup>12</sup> Para mais em concreto, ver: Revista “*Corrente Viva*”, Macau, 1989, número 37.

<sup>13</sup> Vicissitudes que incluem: conflitos sobre a propriedade do Templo de A-Má, incidentes da protecção do Património Mundial de Macau, conflito turístico em Hác-Sá, distúrbio de fornecimento suíno e a discussão sobre a exploração de serviços televisivos.

<sup>14</sup> Relativamente à distinção destas duas áreas, ver: Pan Guanjin, “*Autonomia na Transição*” (4.ª Parte), in “*Mensário Macau*”, Junho de 2008.

ção social, o Governo da RAEM está a enfrentar mudanças nas relações sociais que impõem a estruturação de um Governo moderno e relações sociais, concretizando a elevação das próprias capacidades, alterando os meios de governação, modificando o papel a desempenhar e invertendo o modelo de governação, através do redimensionamento das competências e atribuições entre si e a sociedade. Com a realização da alteração do papel do Governo e o redimensionamento do seu próprio papel, encontram-se de certeza as necessidades de reajustar o âmbito e as competências da sociedade e do Governo, bem como as de adaptar as forças e a amplitude da sociedade.

Neste contexto, registou-se um aumento significativo de projectos de serviços sociais em Macau a partir de 2000. No modelo tradicional de governação da Administração Portuguesa, uma parte dos bens públicos destinados à sociedade de Macau eram abastecidos simultaneamente pela sociedade e pelo Governo; com a reunificação, as associações de Macau não retiraram e não puderam retirar-se desta área de serviços sociais, muito embora o Governo da RAEM forneça cada vez mais serviços sociais. O citado inquérito procurou comparar a orientação dos valores e dos aspectos relativamente ao sistema político antes e após da reunificação. Os dados estatísticos demonstram que o “sistema político” e o “sistema de bem-estar” da RAEM mereceram o reconhecimento pela maioria da população<sup>15</sup>. Assim, apesar de o Governo da RAEM não ter tomado uma posição para concorrer com as associações ou as substituir, a reforma do Governo cria, em certa medida e em termos de resultados objectivos, concorrência com as actividades autónomas e com as associações, ao nível de resultados objectivamente conseguidos.

## **2. Mudanças na estrutura social e enfraquecimento do capital social das associações**

As funções de autogestão das próprias associações de Macau suportam, além do impulsionamento do Governo da RAEM recém-criado, os desafios que surgem devido à mudança do ambiente político-social na sequência da reunificação.

---

<sup>15</sup> Herbert Yee e Lui Kwok Man, “*A Cultura Política Popular*”; Wong Siu Lun, “*As realidades da Sociedade de Macau - a Qualidade de Vida segundo Indicadores de Análise*”, Instituto de Estudos da Ásia Pacífica de Hong Kong da Universidade de Hong Kong.

No exercício das funções de autogestão, a amplitude e a frequência do contacto com a população, bem como o grau de resposta às exigências da mesma, não se operam de modo institucional, formal ou programado, mas dependem de uma instituição informal — capital social — existente no seio da sociedade. Este capital social é, por sua vez, acumulado mediante a prestação de serviços nos primeiros tempos da fundação das mesmas associações.

No entanto, na sequência da reestruturação da sociedade, registaram-se relevantes alterações no ambiente e no modo de vida da população, bem como na própria população. É muito provável que essas alterações enfraqueçam e até anulem as bases preexistentes das associações em termos territoriais e de reciprocidade, e que o capital social que é a base de subsistência das organizações preexistentes comece a perder em termos territoriais e de geração<sup>16</sup>. As suas vantagens preexistentes diminuem progressivamente com o correr do tempo e em função das mudanças sociais, constituindo um desafio para as associações na mobilização da comunidade. Este problema é mais relevante nas associações mais carenciadas. Embora as associações procedam a inovações para enfrentar estas alterações, não obtiveram resultados satisfatórios bastantes.

### **3. As alterações nas funções essenciais e a multiplicidade de funções**

Abordadas as influências das mudanças do Governo e da sociedade em relação às funções de autonomia das associações de Macau após a reunificação, não são de omitir os efeitos resultantes da transferência das funções centrais das próprias associações em relação ao enfraquecimento das funções de autonomia das associações de Macau após 1999.

Com a reunificação, na sequência da mudança do ambiente político-social, as questões de legitimidade das próprias organizações aceleraram as alterações das funções centrais — retrocesso na dinâmica de prestar serviços sociais — das associações, sendo a orientação das funções das organizações alterada para a intervenção política.

---

<sup>16</sup> Relativamente à exposição em pormenor sobre a mudança do capital social das associações, ver: Pan Guanjin, “*Reflexões sobre a Estrutura Organizativa Bairrista de Macau*”, in “*Revista da Administração Pública*”, Macau, Março de 2008, número 79, pág. 109 a 129 (versão portuguesa).

Por um lado, a conjuntura de antagonismo social e isolamento do Governo formada na Administração Portuguesa não pode ser considerada como uma manifestação de “a sociedade civil *versus* o Estado” na democracia do mundo ocidental. Isto porque, este antagonismo entre o Governo e a população pode ser considerado uma “autonomia involuntária”, em vez de uma democracia com independência. A dinâmica originada por este antagonismo revela que, uma vez alteradas as condições extrínsecas do colonialismo, a dinâmica das organizações autónomas existentes na sociedade de Macau tende a diminuir. Neste sentido, com a reunificação, as associações tradicionais de Macau alteraram parcialmente a sua orientação organizativa e as funções de autonomia social que são próprias das associações tendem a enfraquecer.

Por outro lado, com a reunificação, o órgão legislativo não só estabeleceu a sua legitimidade ao nível institucional, como também foi reconhecido pelo povo. Isto obriga as associações a fortalecer as suas funções políticas e a concentrar cada vez mais a sua atenção na intervenção em assuntos políticos. Assim, as associações passam a investir mais nas eleições.

Suponhamos que as formas de efectivação da “representação” dos interesses sociais se dividem em “representação processual” e em “representação institucional”<sup>17</sup>. Aqui, podemos ponderar a legitimidade dos “representantes de interesses” na sociedade de Macau nos vectores “processual” e “institucional”.

**Tabela I — Governo democrático no entendimento da população de Macau**

Ano	1991	1999	2001	2006		2007
Ouvir a população, cuidar dos interesses dela	30,0%	26,0%	37,8%	58,4%	Um governo que está disposto a ouvir a população	30,2%
Ser o governo eleito pela população	9,6%	32,3%	9,1%	26,7%	Um governo eleito pela população	25,9%
Não sabe/ Não tem ideia	39,6%	34,5%	21,0%	16,8%	Não sabe	10,5%

<sup>17</sup> Entende-se aqui por “representação processual” a forma de expressão de interesses mediante negociações, nomeadamente pelos canais institucionalizados, enquanto que a forma de expressão de interesses mediante canais definida no sistema pode ser considerada como “representação institucional”.

Fonte: Dados referentes a 1991, 1999 e 2006: Herbert Yee e Lui Kwok Man, “*A Cultura Política Popular*”; Wong Siu Lun, “*As realidades da Sociedade de Macau - a Qualidade de Vida segundo Indicadores de Análise*”, Instituto de Estudos da Ásia Pacífico de Hong Kong da Universidade de Hong Kong; dados reportados a 2001: Herbert Yee, “*A Cultura Política Popular após a Transferência da Soberania*”, in “*Macau 2001*”, Fundação Macau; dados respeitantes a 2002 e 2007, “*Relatório intercalar do Estudo da Qualidade de Vida dos Residentes em Macau (2007)*”, Website do Centro de Estudos Estratégicos para o Desenvolvimento Sustentável de Macau, <http://www.ceeds.gov.mo>. Em virtude da possibilidade de escolher mais do que uma resposta, a soma das respectivas percentagens não iguala 100%.

Confrontando os resultados obtidos nos inquéritos efectuados em diferentes anos sobre o entendimento da população de Macau em relação ao governo democrático (em virtude de terem sido realizados por diferentes instituições de investigação, as alternativas de respostas disponibilizadas não são iguais, pelo que nos limitamos aqui a fazer uma comparação das percentagens das alternativas semelhantes e críticas), verifica-se que as escolhas do “governo eleito pelo povo” pela população de Macau subiu bastante, embora a sua percentagem tenha sido inferior relativamente ao “governo segundo a vontade da população”. Isto demonstra que a “legitimidade” na mente do povo é elevada em certa medida, em virtude das mudanças do ambiente político. A aproximação das percentagens destas duas alternativas significa que a população de Macau preza cada vez mais a legitimidade “institucional” de “representação” e não se limita a pesar a legitimidade do respectivo mecanismo com a legitimidade “processual” de “representação”. Esta alteração é mais notável em 1999, ano em que teve lugar a transferência da soberania, uma vez que a população considerava o governo eleito o elemento número um da democracia, ao qual se seguiram “ouvir a população, cuidar os interesses dela” e “defesa da liberdade de expressão da população”. Assim as associações de Macau desenvolvem vigorosamente as suas funções de intervenção política.

Porém, o maior respeito pelas “eleições” que a população demonstra nesse período é algo relativo à situação anterior. Quando se compara com os dados referentes à “representação” “processual” no mesmo período, a proporção de respeito pela “representação” “institucional” é ainda diminuta. No inquérito de 2001, o “governo segundo a vontade da população” volta a ser a ideia de preferência dos entrevistados sobre a democracia, enquanto o “governo eleito pela população” e a “liberdade de expressão” foram menosprezados<sup>18</sup>. Verifica-se, assim, que a população

<sup>18</sup> Herbert Yee, “*A Cultura Política Popular após a Transferência da Soberania*”, in “*Macau 2001*”, Fundação Macau, 2002.

preza mais a expressão de interesses por diversos meios, que se realiza predominantemente através dos intermediários — associações<sup>19</sup>.

No entanto, o reforço das funções de intervenção política das associações contribui para que algumas delas se afastem progressivamente da população da camada de base. As decisões das mesmas são feitas de acordo com a “vontade superior”, em virtude de estarem habituadas a ser enduzidas de cima para baixo, com prejuízo do processo democrático de baixo para cima. Por outro lado, algumas das associações zelam por trabalhos aparentes, preferindo proteger os interesses da camada de base a nível de legislação, mas não lutam, tanto quanto poderiam, pela satisfação das necessidades ao nível do direito à subsistência, remuneração e segurança.

No respectivo inquérito efectuado em 2005, os residentes de Macau (33,7%) estão conscientes que as associações têm grande influências sobre o Governo, mas aqueles que acham que as associações são bastante influentes em relação a si próprios são relativamente poucos (8,7%)<sup>20</sup>. Este problema aparece como consequência das mudanças da estrutura social extrínseca e a estrutura orgânica das próprias associações altera-se em função do tempo. Segundo Samuel Huntington, a diferenciação funcional provoca a complexidade institucional e o grau da institucionalização de uma organização é indexado à sua complexidade. A complexidade contém significado de duas ordens: em primeiro lugar, a organização é composta por grande número de subunidades orgânicas com hierarquização bem definida e atribuições diferentes; em segundo lugar, as subunidades orgânicas são altamente especializadas<sup>21</sup>.

Em virtude da representatividade das associações se basear nos serviços prestados, as associações de topo (*peak*) aumentam incessantemente as suas funções, envidando esforços para desenvolver múltiplas funções em simultâneo, com vista a aumentar a sua representatividade. Esta orientação organizativa fortalece a tendência para se assemelharem aos organis-

<sup>19</sup> Relativamente à exposição sobre as associações como representantes processuais em menor, ver: Pan Guanjin, “Reflexões sobre a Estrutura Organizativa Bairrista de Macau”, in “Revista da Administração Pública”, Macau, Março de 2008.

<sup>20</sup> Fonte: “Relatório Intercalar do Estudo da Qualidade de Vida dos Residentes em Macau (2007)”, Website do Centro de Estudos Estratégicos para o Desenvolvimento Sustentável de Macau, <http://www.ceeds.gov.mo>.

<sup>21</sup> Samuel P. Huntington (EUA), “A ordem política nas sociedades em mudança”, tradução de Wang Guanhua, Livraria Sanlian de Pequim, 1989.

mos administrativos, tornando a sua estrutura cada vez mais complexa e a cadeia organizacional cada vez mais longa. Esta tradição de desenvolver múltiplas funções tem sido predominante durante longo tempo na história das mesmas associações, fazendo com que a cadeia organizacional administrativa das associações deste género se torne cada vez mais complexa e avolumada. Este tipo de expansão das próprias associações alarga passo a passo a amplitude de gestão a nível horizontal e vertical e a distância de comunicação directa entre os seus órgãos e os associados.

Aliás, em todo o sistema associativo existem problemas semelhantes. As associações de topo tendem, muitas vezes, a arrastar todas as pequenas associações que exercem funções semelhantes às suas para o seu lado, com o objectivo de as submeter ao seu domínio, estando estas, por sua vez, dispostas a ser absorvidas. Porém, no decurso desta expansão rápida, o relacionamento entre as associações e a população tende a enfraquecer.

### Nota conclusiva

Nos termos expostos, podemos verificar que, com a transferência da soberania em 1999, a implantação do Governo da RAEM tem provocado uma “integração” mútua entre as associações e o Governo. Isto significa que as associações não só têm estreitado o relacionamento institucional com o Governo, como também mudaram as suas actividades essenciais para a intervenção política, afastando-se gradualmente da área social para entrar na área governativa, tornando as fronteiras das associações cada vez mais ambíguas. Neste período, o Governo tornou-se sucessivamente mais robusto em virtude da sua institucionalização e do aperfeiçoamento estrutural e funcional e, em contrapartida, as associações têm vindo a ser enfraquecidas pelas mesmas razões. O “corporativismo” apresentado por teóricos ocidentais refere que os “corpos limitados cujos membros são modelados em elementos singulares, compulsórios, não-concorrenciais, hierarquizados e ordenados e com funções distintas, são reconhecidos pelo Estado, sendo-lhes atribuída a representatividade monopolizada dos respectivos sectores. Em contrapartida, o Estado exerce certo controlo na selecção dos seus dirigentes, bem como na expressão das suas exigências e apoio”<sup>22</sup>. Podemos afirmar que, nesse período, o sistema de associações

---

<sup>22</sup> Philippe C.Schmitter, *Still the Century of Corporatism? [J]Review of Politics*, Vol. 36, 1974 (1).

em Macau apresentou um modelo de “forte” corporativismo. No presente artigo, limitámo-nos essencialmente a expor o processo da formação do “modelo de forte corporativismo” no sistema associativo de Macau após a transferência da soberania, enquanto as influências deste sistema serão objecto de abordagem específica num outro artigo.