

gestão e sociedade

A JUSTIÇA E A COMUNIDADE EMMACAU: PROBLEMAS SOCIAIS, A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A ORGANIZAÇÃO COMUNITÁRIA NO CONTEXTO DA TRANSIÇÃO*

*Boaventura de Sousa Santos ***

I INTRODUÇÃO

Apresenta-se neste texto uma análise provisória de alguns dos dados recolhidos no âmbito do projecto de investigação sociológica sobre a «Justiça e Comunidade em Macau» que venho a realizar nos últimos dois anos, completados no próximo mês de Agosto. Nessa altura será produzido o relatório final da investigação contendo a totalidade dos dados e a análise definitiva sobre eles feita, bem como as propostas de inovação institucional que se afiguram recomendáveis à luz da leitura sociológica realizada.

O tema central deste projecto de investigação é, por um lado, a identificação e análise sociológica dos problemas e conflitos com uma dimensão jurídica dos estratos baixo e médio baixo da população de Macau, e portanto da esmagadora maioria da população, quase toda ela integrante da comunidade chinesa, ou melhor, das várias comunidades chinesas de Macau; e, por outro lado, o modo como esses problemas e conflitos são resolvidos, quer por recurso à administração pública portuguesa, quer por recurso às estruturas ou organizações comunitárias. Dado tratar-se de uma problemática social que até agora não foi objecto de qualquer análise sociológica, o presente projecto de investigação tem uma natureza exploratória e não visa abranger exhaustivamente o seu tema central, antes apenas delinear-lhe o perfil geral e identificar alguns dos seus vectores principais.

* Conferência proferida em Macau em Abril de 1991.

** Professor Catedrático da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Director do Centro de Estudos Sociais.

A ideia da realização deste projecto surgiu há quase quatro anos aquando da minha primeira estadia em Macau integrado numa delegação oficial que visitou o Território a convite do então Secretário-Adjunto para a Administração e Justiça, dr. António Vitorino, ao tempo em vias de terminar estas funções governativas e de regressar a Portugal. O interesse da Administração neste projecto de investigação veio a reiterar-se dois anos mais tarde, em meados de 1989, altura em que foi celebrado o respectivo contrato. Desde então, e com o objectivo de realizar o trabalho de campo, fiz várias estadias prolongadas no Território; durante os últimos dois anos, a minha assistente de investigação, dr.^a Conceição Gomes, tem estado a residir em Macau, a proceder à recolha dos dados.

II QUESTÕES METODOLÓGICAS

A matriz científica disciplinar deste projecto de investigação é a sociologia do direito e da administração da justiça. A investigação neste domínio tem, em geral, grande complexidade e dificuldade, não só pela natureza do tema, como pelo facto de as instituições jurídicas e judiciárias terem desenvolvido uma forma de auto--conhecimento, a dogmática jurídica, que não raro colide com o conhecimento sociológico que sobre elas pode ser obtido. Recomenda-se, por isso, que o investigador tenha uma dupla formação, jurídica e sociológica, que lhe permita avaliar os limites e as virtualidades de cada uma das formas de conhecimento que circulam neste domínio da vida social. O facto de eu dispor dessa dupla formação não é, no entanto, suficiente para me tranquilizar no caso vertente, pois que, além das dificuldades gerais desta temática, há a juntar as dificuldades da sua investigação em Macau.

A primeira atitude que um cientista social deve assumir é a de respeito pela extrema complexidade desta realidade sociológica, uma atitude que, no meu caso, mais se vincou à medida que a investigação foi avançando. Do meu conhecimento, o projecto de investigação que estou a levar a cabo constitui o primeiro estudo de um cientista social ocidental orientado privilegiadamente para a comunidade chinesa e para a utilização que ela tem vindo a fazer de algumas das interfaces de índole não repressiva que entre ela e a Administração se têm vindo a constituir sobretudo na última década. Trata-se, pois, de um domínio quase totalmente ignorado, de difícil acesso e compreensão, uma vez que faltam os habituais apoios da investigação anterior, imprescindíveis para definir o horizonte analítico e formular as hipóteses de trabalho que orientam a investigação. Para este efeito, o único recurso disponível, sem dúvida precioso, mas insuficiente, é a investigação comparada, os resultados de estudos sobre temas similares feitos noutras regiões e

noutros períodos, em contextos sociológicos, porventura muito diferentes, mas também com uma ou outra semelhança.

No caso concreto da investigação em curso, eu dispunha, à partida, para além dos estudos realizados por outros colegas, os que eu próprio realizei no Brasil (em 1970) e em Cabo Verde (em 1983-84). Em ambos os casos, trata-se de investigações sobre os problemas e conflitos jurídicos das classes populares e os mecanismos da sua prevenção e resolução num contexto de acesso muito difícil, se não impossível, às instituições oficiais e formais da administração da justiça. No primeiro caso, privilegiei o estudo do papel das associações de moradores existentes e activas nas favelas do Rio de Janeiro; no segundo caso, centrei-me no estudo dos tribunais de zona, tribunais comunitários criados depois da Independência em todas as Ilhas de Cabo Verde, constituídos por juizes leigos recrutados nas comunidades e com competência para conciliar as partes e julgar delitos de pouca gravidade e acções cíveis de valor diminuto. Como é fácil de ver, para além do estatuto social da população estudada e do contexto de distância social e cultural entre essa população e as instituições jurídicas e judiciárias, e, portanto, de inacessibilidade tendencial destas, não há entre estes estudos e o estudo em curso em Macau muitas outras semelhanças. Daí, a especial necessidade de não subestimar as dificuldades e de avançar com cautela.

Em ciências sociais, as cautelas têm sempre a ver com a metodologia utilizada e com as hipóteses de trabalho que orientam a observação e a análise. Quanto à metodologia, recomenda-se em situações deste tipo não confiar exclusivamente num método ou técnica de recolha de dados. Em especial, recomenda-se o uso múltiplo e sequencial de métodos qualitativos e de métodos quantitativos, os primeiros usados privilegiadamente na primeira fase da investigação e destinados a identificar a traço grosso o mapa analítico, e os segundos, usados privilegiadamente na segunda fase da investigação, destinados a conferir detalhe e representatividade às análises pretendidas. Foi desta forma que procurei proceder na investigação em curso. Na primeira fase, recorri sobretudo à análise das fontes documentais e às entrevistas em profundidade a informadores privilegiados e a dirigentes de organizações comunitárias chinesas e de serviços da Administração; na segunda fase, centrei-me nas observações sistemáticas do desempenho institucional e, para uma dimensão restrita da investigação, procedi mesmo a um inquérito por questionário.

Numa sociedade de tipo colonial, multi-cultural e multi-linguística, com forte tradição de distância social e institucional entre a Administração e a população local, a escolha da metodologia adequada é uma dificuldade menor, em comparação com a dificuldade na aplicação dos métodos escolhidos. As dificuldades são de dois tipos fundamentais. A primeira reside no acesso ao

contacto sociológico com pessoas e organizações da comunidade chinesa. Dados os múltiplos dualismos que caracterizam esta micro-sociedade, um cientista social português é, até prova em contrário, um agente da Administração, e as informações que pretende obter visam exclusivamente objectivos administrativos. Até que essa prova seja feita, é impossível criar a relação de confiança que torna credível o compromisso da confidencialidade e o propósito científico e independente da investigação, uma relação crucial sobretudo no uso dos métodos qualitativos. A segunda grande dificuldade é, naturalmente, a linguística, sempre que a comunicação não pode ser feita em nenhuma das línguas que o investigador domina. Nesse caso, o intérprete, se não for adequadamente treinado, será sempre, ou mais que intérprete, ou menos que intérprete, e em ambos os casos distorcerá, de modo não controlado, o fluxo da comunicação.

Para vencer estas dificuldades contei com preciosos apoios. No que respeita à primeira dificuldade contei, desde logo, com o apoio de alguns portugueses aqui nascidos ou aqui radicados há anos, alguns que já conhecia de longa data, outros que vim a conhecer aqui, amigos que entenderam os objectivos da investigação, e que, quiçá, admiraram a ousadia e o esforço de a fazer. No entanto, pela sua posição nesta sociedade, os seus apoios confinar-se-iam, sem surpresa, aos contactos com as elites da comunidade chinesa, sobretudo as mais tradicionais, as social e politicamente mais visíveis e com mais experiência de trato com os portugueses e a Administração Portuguesa. Era uma limitação importante, sobretudo para uma investigação que queria ter acesso aos problemas e à vida comunitária das classes populares da comunidade chinesa. Para a superar, pude contar com o apoio crucial da Associação de Ciências Sociais de Macau, um apoio que agradeço aqui publicamente na pessoa do prof. Huang, presidente da Direcção, e na pessoa do vice-presidente, sr. Gary Ngai, um agradecimento muito especial neste último caso a um investigador dotado de uma concepção actualizada e universalista do conhecimento científico social, que quis partilhar comigo o seu conhecimento e o seu envolvimento militante na defesa da identidade de Macau e que com o tempo se transformou no meu parceiro privilegiado desta aventura sociológica. Entre muitos outros, foi o apoio da Associação de Ciências Sociais que tornou possível realizar entrevistas em profundidade com a maioria das 24 Associações de Moradores em actividade em Macau.

Mas a Associação de Ciências Sociais foi ainda preciosa na superação da segunda dificuldade que referi, a dificuldade linguística. Nas primeiras entrevistas que realizei, apercebi-me de que os intérpretes disponíveis padeciam do que eu designaria como síndrome burocrático. Isto é, estavam treinados para resumir e reduzir à matéria relevante, do ponto de vista administrativo, as

intervenções por vezes longas dos entrevistados. Uma fala de dois ou três minutos poderia ser traduzida numa única frase, seca, hiper-sintética e quase sempre em linguagem técnico-jurídica. Em vão procurei explicar que a lógica da entrevista administrativa e a lógica da entrevista sociológica eram totalmente distintas, que, a mim, me interessavam os detalhes das falas, as expressões, os circunlóquios, as repetições, as hesitações e que o meu tempo para ouvir os entrevistados não tinha limites. Perante a impossibilidade de, no espaço de tempo de que dispunha, descondicionar os intérpretes e retreiná-los, pressupondo, como é óbvio, que algum a isso se prontificasse, foi a Associação de Ciências Sociais quem me ajudou a encontrar um intérprete adequado. No fim de um seminário que realizei na Associação sobre metodologia de investigação sociológica, um dos participantes mostrou uma particular curiosidade em se inteirar da investigação como meio de conhecer melhor as dimensões da sociedade de Macau para ele desconhecidas, e dispôs-se a ser intérprete como meio de se familiarizar com as técnicas de entrevista. Depois de algumas sessões de trabalho, tinha encontrado o intérprete ideal. Tata-se da prof.^a Jeong Shao Leng, da Escola Superior de Educação da Universidade de Macau, cuja colaboração pública e vivamente agradeço.

III HIPÓTESES DE TRABALHO

Referi acima que as cautelas metodológicas numa investigação deste tipo devem ser secundadas pelas cautelas na elaboração do quadro analítico e das hipóteses de trabalho que orientam a investigação. A hipótese de trabalho central é que, sendo Macau uma sociedade de tipo colonial, multi-cultural e multi-linguística, vigoram nela diferentes ordens jurídicas e sociais. Independentemente de ser ou não reconhecida oficialmente, existe no plano sociológico uma situação de pluralismo jurídico. Esta situação terá, por hipótese, três características fundamentais: em primeiro lugar, existe uma divisão social do trabalho jurídico entre as diferentes ordens jurídicas, definida, quer em termos das áreas de regulação sócio-jurídica, quer em termos dos estratos sociais titulares ou objectos da regulação, o que não impede que a mesma área ou o mesmo estrato social possa ser regulado por diferentes ordens jurídicas sobrepostas; em segundo lugar, a pluralidade de ordens jurídicas é estruturada e envolve relações de hierarquia entre elas, nos termos da qual algumas ordens jurídicas surgem como dominantes e outras, como dominadas; em terceiro lugar, a circulação social das diferentes ordens jurídicas faz-se segundo diferentes trajectórias, conflituantes ou convergentes, paralelas ou intersectantes, combinadas ou sobrepostas, autónomas ou reciprocamente interpenetradas.

A segunda hipótese de trabalho é que, numa situação de pluralismo jurídico, as pessoas e os grupos sociais orientam para diferentes ordens jurídicas os diferentes problemas ou conflitos de que são protagonistas, de tal modo que a cada ordem jurídica cabe uma parte, maior ou menor, da problemática ou da conflitualidade jurídica global, ou seja, da procura jurídica global. Esta hipótese de trabalho assenta em dois pressupostos básicos. O primeiro pressuposto é que as pessoas e os grupos sociais não têm problemas ou conflitos jurídicos, económicos, sociológicos, psicológicos, etc.; as pessoas e os grupos sociais têm problemas e conflitos que envolvem todas essas dimensões, dimensões que entretanto lhes são definidas e atribuídas por razões quase sempre estranhas aos actores sociais, quer de ordenamento científico da realidade (a lógica científico--social), quer de ordenamento administrativo da realidade (a lógica administrativa). Estas duas lógicas são autónomas e se nuns casos convergem, noutros divergem. Por exemplo, nas situações sócio--jurídicas de pluralismo jurídico em que só uma ordem jurídica é oficialmente reconhecida, a lógica administrativa concebe como problema jurídico apenas o que o é perante a ordem jurídica oficial, enquanto a lógica científico-social concebe como problema jurídico o que o é perante qualquer das ordens jurídicas em presença.

O segundo pressuposto básico é que a procura sócio-jurídica global feita perante uma dada ordem jurídica-administrativa pode ser de três tipos. Uma procura consolidada, ou seja, uma procura socialmente bem definida pelos actores sociais, a qual pode ser ou não ser satisfeita pela ordem jurídico-administrativa a que se dirige; no caso de não ser satisfeita, é este tipo de procura aquele que gera mais frustração social e corrói a legitimidade da ordem jurídico--administrativa em causa. Uma procura emergente, ou seja, uma procura formulada por estratos sociais restritos mas com potencialidades para vir a ser formulada por estratos cada vez mais amplos. Por último, uma procura virtual ou suprimida, isto é, uma procura que não é socialmente formulada, ou só o é muito vagamente, mas que a ordem político-jurídica hegemónica pode ter interesse em manter suprimida ou, pelo contrário, em fazer emergir e desenvolver.

A terceira hipótese de trabalho é que as instituições e os operadores de uma dada ordem política-jurídica, quando transpostos, num contexto colonial ou mesmo pós-colonial, para outros espaços sociais, cultural e sociologicamente muito distintos dos espaços de origem, e em convivência, reconhecida ou não, com outras ordens político-jurídicas, adquirem um perfil funcional muito diferente, apesar de eventualmente manterem, no plano formal e institucional, as características originais. As «distorções» funcionais têm a ver quase sempre com a selectividade da procura sócio--jurídica, quer segundo as áreas de regulação social, quer segundo o estatuto social dos actores sociais que protagonizam a procura.

A quarta e última hipótese de trabalho do presente projecto de investigação reside em que, em face das «distorções» referidas, problemas e conflitos com dimensão jurídica, que no espaço de origem são canalizados para a ordem sócio-jurídica hegemónica, são, nos espaços de recepção, canalizados para instituições e operadores de outras ordens reguladoras em circulação na sociedade (mecanismos informais, não oficiais, de prevenção e de resolução de conflitos, estruturas comunitárias de diversa índole). Estes mecanismos informais podem ser, quanto à sua funcionalidade, eficazes ou ineficazes; quanto às suas relações com a ordem sócio-jurídica hegemónica, legais, ilegais ou mesmo alegais. Em situações sociológicas de pluralismo jurídico, sobretudo em períodos de transformação jurídico-política, a avaliação do desempenho social destes mecanismos depende sempre de um critério ético-político mais do que dum critério técnico-jurídico. Se alguns deles devem ser tolerados ou até apoiados, outros devem ser reprimidos, sobretudo no caso daqueles que para além de ilegais atentam contra princípios político-filosóficos básicos, sejam eles os direitos, as liberdades e as garantias consignados constitucionalmente, sejam eles a Declaração Universal dos Direitos do Homem. Tanto na avaliação sociológica, como na avaliação ético-política dos mecanismos informais de prevenção e de resolução de conflitos, é importante fazer uma distinção entre dois tipos de conflitos sócio-jurídicos: os conflitos entre actores ou grupos sociais dotados de equiparável poder de competência social, como, por exemplo, um conflito entre vizinhos, um conflito entre trabalhadores, ou mesmo um conflito no interior das famílias, excepto nos casos de estruturas familiares vincadamente patriarcais, e conflitos entre actores ou grupos sociais dotados de poder e competência social estruturalmente desiguais, ainda que as desigualdades possam empiricamente ser maiores ou menores; por exemplo, conflitos entre inquilinos e senhorios, entre invasores de terras e proprietários, entre operários e patrões, entre consumidores e produtores. A importância desta distinção reside em que os mecanismos informais tendem a combinar a eficácia com a estabilização e até aprofundamento das desigualdades de poder e competência social.

São estas as hipóteses de trabalho principais que presidem ao projecto de investigação em curso. Orientados por elas e munidos da metodologia atrás referida, procedemos à investigação empírica ou de campo, uma investigação ainda em curso, pelo que os resultados apresentados a seguir são parciais e provisórios.

IV

O TRIBUNAL JUDICIAL DE MACAU

Numa investigação sobre resolução de problemas e conflitos sócio-jurídicos em contexto social de pluralismo jurídico, faria

sentido começar por analisar o desempenho funcional do mecanismo formal de resolução de conflitos da ordem jurídica hegemónica, isto é, o Tribunal Judicial de Macau. Estando nos planos de investigação avaliar tanto o domínio cível como o domínio criminal, optámos por iniciar o trabalho pelo domínio cível, uma vez que é nele que se consubstancia a procura e o consumo voluntários da ordem jurídica.

Tomando como fonte de informação os registos dos livros de porta cível das três secções do tribunal, criámos uma base de dados sobre a actividade judicial em matéria cível dos últimos trinta anos (1960-1989). Foram introduzidos no computador para tratamento estatístico os seguintes dados referentes a todas as acções cíveis promovidas durante este período: identificação dos sujeitos, tanto do demandante como do demandado, em termos de etnia e de estatuto de pessoa individual ou de pessoa colectiva; natureza da acção; duração da acção; e existência ou não de recurso. Com base nestes dados é, pois, possível saber com razoável rigor quem utilizou o tribunal, para quê e contra quem.

Com objectivo de tornar possível uma análise sociológica mais fina e detalhada do movimento judicial, procedeu-se a uma amostragem de 5% do universo das acções cíveis, uma amostragem estratificada segundo três tipos de acções: comuns, especiais e executivas. Esta amostragem foi recolhida em cinco conjuntos de dois anos considerados estratégicos para caracterizar a periodização do movimento judicial (1960-61; 67-68; 74-75; 80-81; 88-89). Para os casos recolhidos na amostragem, é possível obter informação mais detalhada sobre o estatuto sócio-profissional e a classe social das partes. É também possível proceder a uma análise de conteúdo sociológico do objecto da acção, dos articulados e da sentença feita com dois objectivos principais: caracterizar sociologicamente a problemática sócio-jurídica em apreciação e determinar em que medida a natureza multi-cultural e jus-pluralista desta sociedade penetra na argumentação jurídica oficial.

A análise dos dados está ainda em curso. Dos tratamentos estatísticos já realizados sobressaem alguns resultados importantes:

Em primeiro lugar, o movimento judicial é baixo e regular no subperíodo de 1960-75. Aumenta moderadamente no subperíodo 75-85 e conhece um aumento explosivo a partir de 1985 (Ver quadro n.º 1).

Este perfil evolutivo é ainda mais vincado quando analisamos em separado as acções de autores chineses, entendendo-se por tal os indivíduos de etnia chinesa, um procedimento, aliás, que se justifica plenamente, não só porque estamos interessados em identificar os problemas sócio-jurídicos da comunidade chinesa, mas também porque eles constituem a esmagadora maioria dos que recorrem ao tribunal. Das 7 810 acções só 568 são de autores portugueses e o recurso destes ao tribunal é extremamente selectivo: 37,7% das

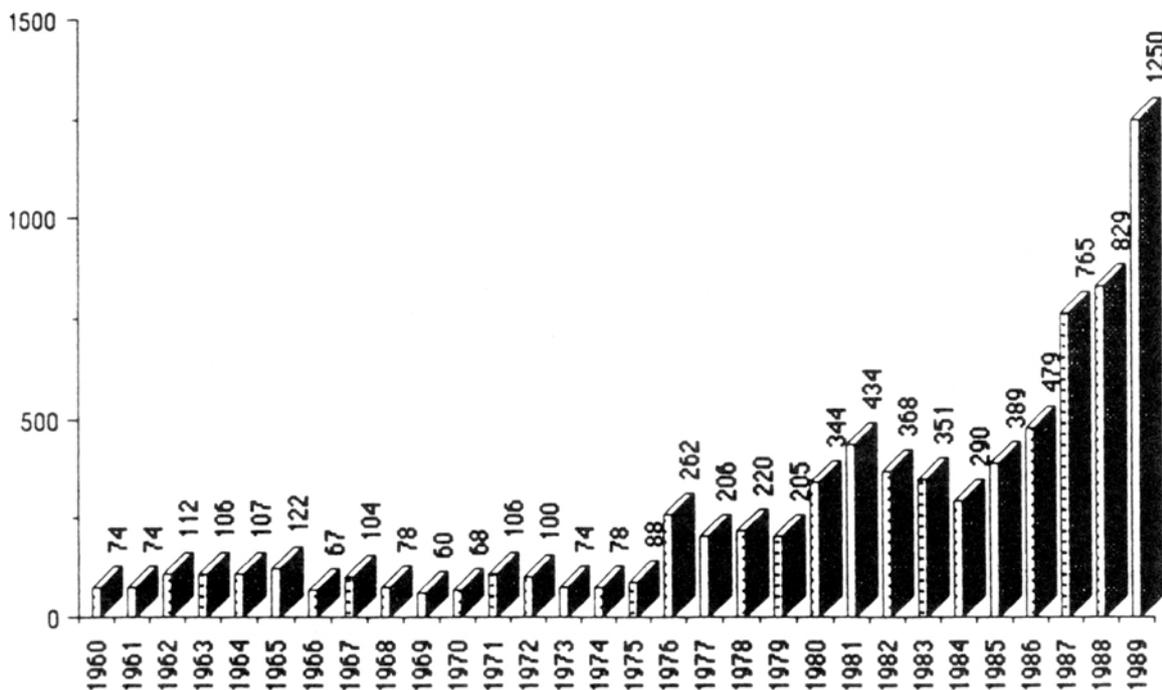
acções são divórcios por mútuo consentimento ou litigiosos e a quase totalidade teve lugar no subperíodo 1976-1989.

O segundo resultado é que a actividade judicial é bastante selectiva e a explosão no subperíodo de 1985-89 deve-se a variações drásticas, em relação à média do período total, num reduzido número de tipos de acções.

De novo, com referência exclusiva às acções de autores chineses, são particularmente significativas as seguintes variações (Ver quadro n.º 2).

**Distribuição anual das acções judiciais cíveis
(1960-1989)**

[QUADRO N.º 1]



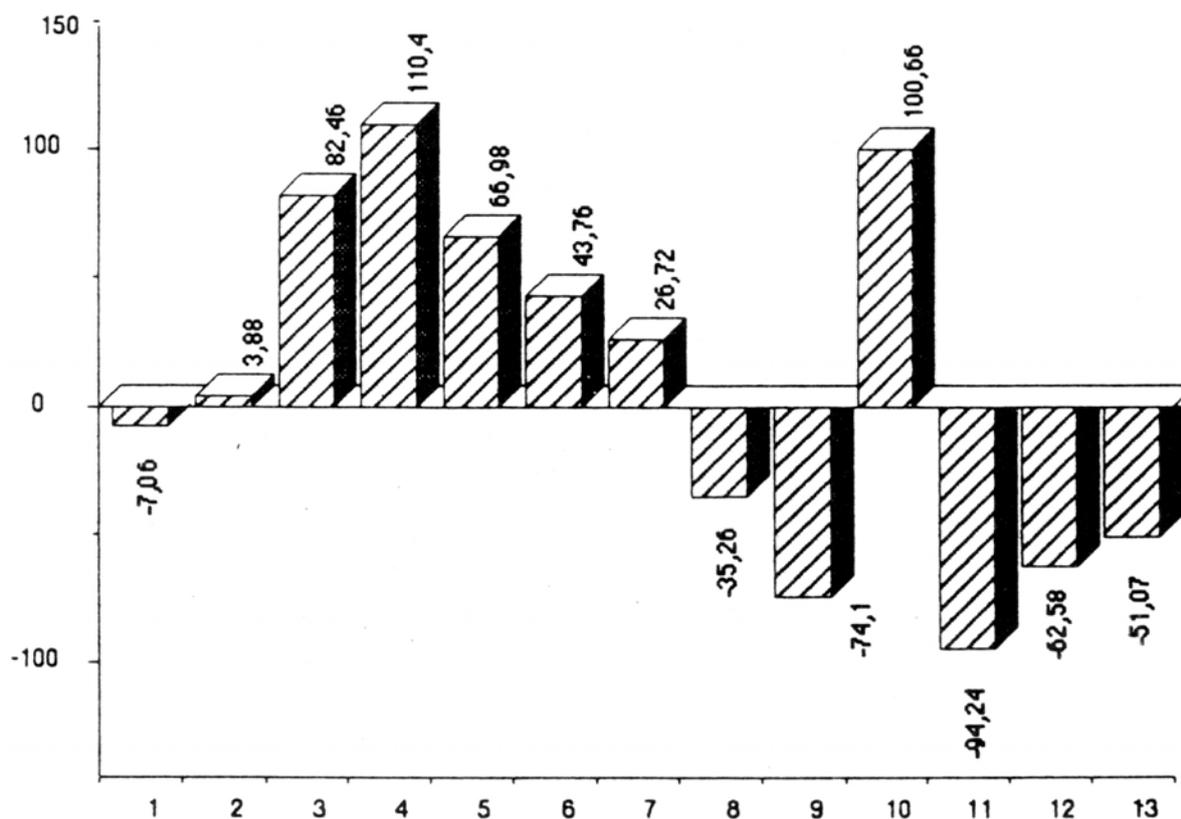
Assim, os inventários facultativos aumentam 100,7%, as justificações judiciais aumentam 82,5% e os divórcios por mútuo consentimento aumentam 43,8%.

Mas, pelo contrário, os despejos diminuem 62,8% e as justificações da qualidade de herdeiro diminuem 51,1%. Dado o seu peso relativo no conjunto das acções propostas por autores chineses, são particularmente significativos o aumento das justificações judiciais (no período 60-89 constituíram 15,2% das acções e no período 86-89, 27,8% (Ver quadro n.º 3) e a descida dos despejos (no período de 60-89 constituíram 16,4% e no período 85-89, 6,1%) (Ver quadro n.º 4).

Varição no período 85-89, relativamente à média do período 60-89
(Autores chineses)

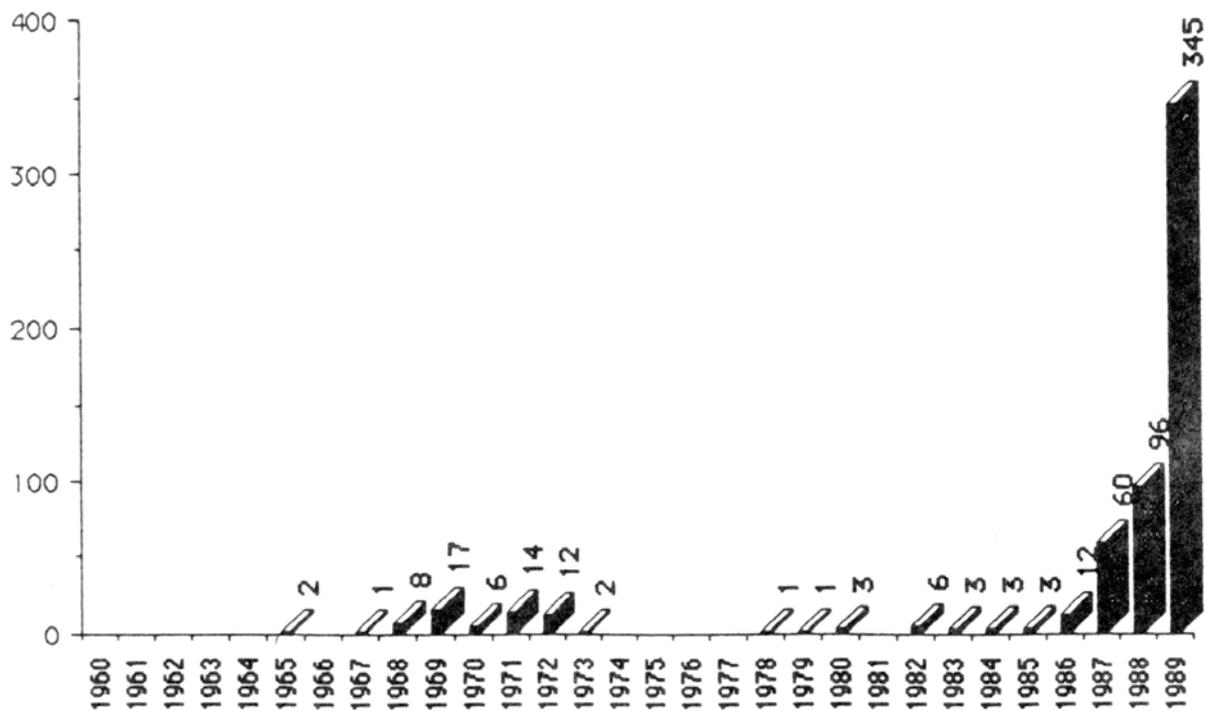
[QUADRO N.º 2]

Cod.	Tipo	60 - 89		85 - 89		Variação
			%		%	
1	Acção ordinária	369	9,45	163	8,78	-7,06
2	Acção sumária	320	8,19	158	8,51	3,88
3	Justificação judicial	595	15,24	516	27,80	82,46
4	Acidente de trabalho	19	0,49	19	1,02	110,40
5	Habilitação de herdeiros	63	1,61	50	2,69	66,98
6	Divórcio por mútuo acordo	442	11,32	302	16,27	43,76
7	Divórcio litigioso	88	2,25	53	2,86	26,72
8	Execução ordinária	52	1,33	16	0,86	-35,26
9	Acções de posse	65	1,66	8	0,43	-74,10
10	Inventário facultativo	216	5,53	206	11,10	100,66
11	Execução sumária	73	1,87	2	0,11	-94,24
12	Despejo	641	16,41	114	6,14	-62,58
13	Justificação qualid. herdeiro	602	15,42	140	7,54	-51,07



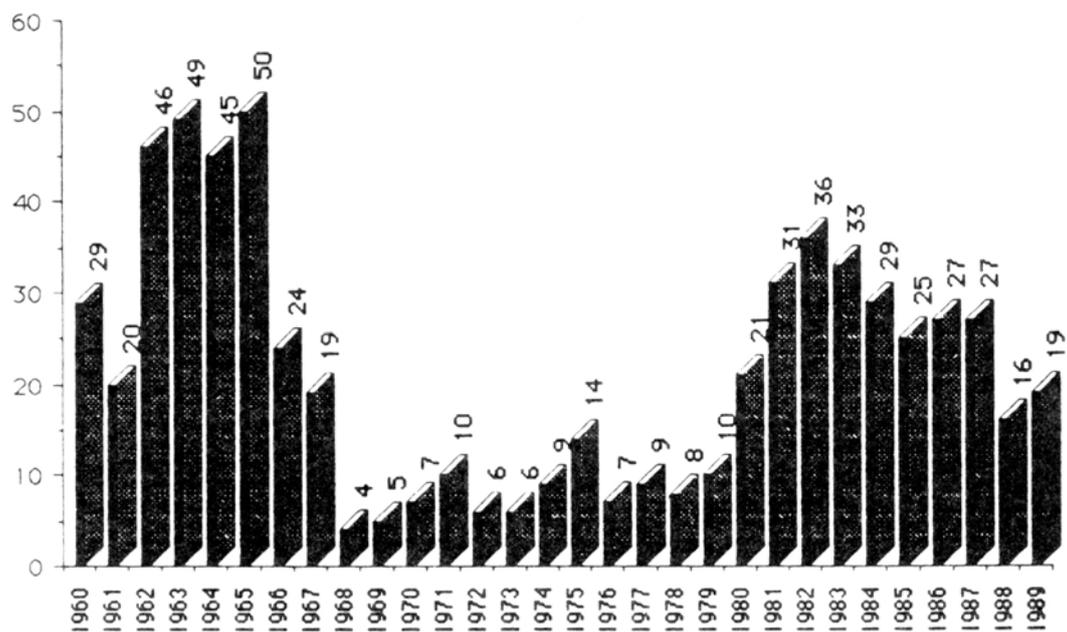
Distribuição anual das justificações judiciais (Autores chineses)

[QUADRO N.º 3]



Distribuição anual das acções de despejo (Autores chineses)

[QUADRO N.º 4]



Estes e outros dados já obtidos permitem-nos concluir com alguma segurança o seguinte:

1. A sociedade chinesa de Macau criou um padrão de utilização do tribunal cível que se manteve estável até à década de 80. Esse padrão caracteriza-se por uma procura relativamente baixa e bastante selectiva, pelo que é de admitir que a maior parte dos litígios suscitados no decorrer normal da vida jurídica desta sociedade tenham sido resolvidos em instâncias informais e não oficiais de resolução de litígios existentes no seio da comunidade.

2. Este padrão sofre uma alteração a partir da década de 80, uma alteração que é de início moderada e depois, a partir de 85-86, brusca. Dir-se-ia que o próprio aumento da população explica tal alteração. Mas esta explicação só seria decisiva se o padrão de recurso ao tribunal se mantivesse qualitativamente estável, ainda que a um nível quantitativo mais elevado. Ora, não é isto o que sucede. As variações em relação à média do período anterior são importantes.

É particularmente importante que, num período de aumento dramático do recurso ao tribunal, tenha havido quebra, não só nas acções de despejo e justificações da qualidade de herdeiro, como nas próprias acções ordinárias, ainda que nestas a quebra não seja muito significativa (7,5%). Portanto, no período 85-89 aumentou a selectividade na utilização do tribunal, sendo as justificações judiciais as principais responsáveis por tal aumento. Em suma, houve alteração do padrão de recurso ao tribunal por parte da sociedade chinesa e tudo leva a crer que o factor principal desta alteração seja o horizonte de 1999, a meta-estratégia que condiciona em Macau as estratégias das pessoas, dos grupos sociais e, naturalmente, da própria Administração.

A perspectiva da impermanência da situação sócio-política do Território criou um síndrome de vulnerabilidade e de insegurança que as pessoas e os grupos sociais tentaram compensar com uma procura acrescida de segurança, de certificação e de regularização, sobretudo no domínio do estatuto pessoal. Reside aqui a subida em flecha das justificações judiciais. Das 632 justificações judiciais requeridas no período 1960-89, 363 foram requeridas num só ano, de 1989, e destas pode afirmar-se com segurança que cerca de 325 dizem respeito à definição do estatuto pessoal. A esmagadora maioria de acções requeridas por autor chinês refere-se a casos em que se pede o cancelamento do averbamento, com base na sua nulidade, da renúncia à nacionalidade portuguesa feito à margem do registo de nascimento. O objectivo é obter a nacionalidade portuguesa e a evolução do recurso ao tribunal para este efeito está estritamente vinculada a alterações políticas envolventes que desestabilizam os projectos individuais de vida, sejam elas a entrada

em vigor da Declaração Conjunta Luso-Chinesa em 1987 ou os acontecimentos de Tienamen de Junho de 1989.

3. A invocação da síndrome de vulnerabilidade e de insegurança para explicar o aumento do recurso securizante ao tribunal é, no entanto, aparentemente contraditória com a evolução das acções de despejo. O aumento da população e a aspiração de segurança, combinados com o desenvolvimento económico e o *boom* da construção civil na década de 80, deveriam ter produzido um aumento significativo das acções de despejo e das acções de reivindicação. O facto é que tal não sucedeu. No período de 60-65, quando a população de Macau rondava os 170 000 habitantes e a construção civil era pouco dinâmica, houve 230 despejos, enquanto no período 85-89, quando a população ultrapassou os 500 000 e se verificou um *boom* da construção civil, houve apenas 119 despejos.

Em meu entender, a meta-estratégia de 1999 condiciona, tanto esta evolução, quanto a evolução contrária do domínio das justificações judiciais. No caso dos despejos e da habitação em geral, a meta-estratégia de 1999 manifesta-se sobretudo pela necessidade acrescida de rentabilizar o mais rapidamente possível os investimentos de capital no domínio da construção civil e do empreendimento imobiliário. As acções de despejo, apesar de não muito morosas em termos relativos, são-no, contudo, em função das urgências criadas pelo horizonte de 1999. A impossibilidade de o sistema judiciário responder satisfatoriamente com a super--celeridade exigida pelos imperativos de rentabilização do capital faz com que as «acções de despejo» estejam a ser canalizadas para mecanismos informais e não oficiais. Daí, a descida do movimento judicial neste domínio. Porque tais mecanismos não estão disponíveis no caso das justificações judiciais, pela própria natureza destas, o horizonte de 1999 determina, neste último caso, uma hiper--utilização do tribunal.

4. Como já referi, a sociedade chinesa é conhecida pela diversidade e força dos seus sistemas de controlo social informal, os quais incluem, por via de regra, mecanismos de resolução de conflitos. Numa fase de instabilidade e de mudança cujas coordenadas são pouco conhecidas ou controláveis, é natural que estes mecanismos informais e não oficiais de controlo social e de resolução de conflitos adquiram uma legitimidade e uma eficácia maiores pela função securizante que desempenham. Podem, pois, ser socialmente úteis e como tal aceites ou mesmo incentivados.

Só assim não deverá ser quando tais mecanismos forem repugnantes à luz de princípios sócio-político-filosóficos que hoje se consideram universais ou, pelo menos, universalizáveis. Tal ressalva tem particular acuidade no caso de litígios em que tende a haver uma diferença estrutural de poder social entre as duas partes envolvidas no litígio, como são os casos de despejo e de desocupa-

ção em que a posição do inquilino ou do habitante de barracas é socialmente mais frágil que a do senhorio ou do empreendedor imobiliário. Foi possível obter informações múltiplas e convergentes sobre a actuação das seitas, funcionando como mecanismo informal e não oficial de resolução de conflitos no domínio dos despejos e das desocupações com a cumplicidade de agentes individuais ou colectivos com interesses no domínio da construção e do empreendimento imobiliário. A actuação é violenta e repugnante e, embora não totalmente destituída de um qualquer princípio de equidade, vítimas sempre e de forma grave a parte socialmente mais fraca, o inquilino ou o morador em barracas.

Parece, pois, poder concluir-se que a sub-utilização do tribunal no domínio dos despejos reclama medidas de inovação institucional, sobretudo porque se trata de um domínio em que a sociedade chinesa consolidou ao longo do período total uma procura estável de serviços judiciais. Estas medidas justificam-se tanto mais quanto é de prever, por um lado, que a pressão sobre os meios de habitação existentes continue a aumentar ainda por mais uns anos e, por outro lado, que, em vista disso, a disfuncionalidade dos meios judiciais comuns aumente e, em substituição destes, os mecanismos informais proliferem e, com eles, a sua danosidade social.

A actuação das seitas no domínio dos despejos e das desocupações, como de resto noutros domínios, como, por exemplo, o da cobrança de dívidas, é apenas um caso, importante mas restrito, da existência de múltiplas formas de pluralismo jurídico, de mecanismos informais de prevenção e de resolução de conflitos que absorvem uma parte significativa da procura sócio-jurídica da comunidade chinesa. De facto, a conclusão principal da análise dos dados do movimento judicial é que a procura dos serviços judiciais é, em geral, baixa e extremamente selectiva e distorcida em relação ao que é comum nas sociedades democráticas ocidentais que estabeleceram e consolidaram o desenho institucional dos tribunais. Confirma-se, pois, a hipótese de que o Tribunal Judicial de Macau, tendo uma estrutura institucional igual à dos tribunais portugueses, tem um desempenho funcional muito distinto destes, uma discrepância explicável à luz das realidades sociológicas desta micro-sociedade.

Mas entre as razões explicativas não pode deixar de se referir o sistema chocantemente restritivo, injusto e anacrónico de assistência judiciária ainda vigente em Macau. Numa sociedade fortemente estratificada e com uma classe baixa desmesuradamente ampla, como é típico das sociedades do terceiro mundo, foi concedida assistência judiciária em apenas 30 casos entre 1976 e 1989. Num dos casos por nós estudados (a explosão de uma botija de gás num bairro de barracas de que resultou um incêndio que vitimou 14 famílias, as quais requereram assistência judiciária para acção de indemnização que pretenderam interpor), entre o pedido e a

nomeação do patrono decorreram 15 meses e o processo consta de 232 folhas.

V

A ADMINISTRAÇÃO E A COMUNIDADE

Perante a distância social entre o tribunal e a comunidade, houve que procurar a resposta a duas questões: como se caracteriza a procura sócio-jurídica (reivindicação de direitos, prevenção e resolução de conflitos), muito provavelmente a esmagadora maioria da procura total que não é processada pelo sistema judiciário? E não sendo processada pelo sistema judiciário, para que outros mecanismos de processamento é canalizada? As duas questões estão obviamente interligadas e as respostas que lhes podem ser dadas resultam da mesma observação empírica. Estruturámos a observação de modo a poder distinguir entre, por um lado, mecanismos e instituições da Administração que de algum modo funcionam como uma rede mais fina que o tribunal e, portanto, susceptível de absorver um espectro mais amplo da procura sócio-jurídica, e, por outro lado, mecanismos e instituições comunitárias, da comunidade chinesa, por hipótese, a rede mais fina de todas. Demos ainda muita importância a uma terceira instância de algum modo posicionada entre o primeiro tipo e o segundo tipo de mecanismos de satisfação da procura sócio-jurídica e de facto servindo de ponte entre eles. Estou-me a referir aos operadores do direito, aos advogados, aos solicitadores e também aos procuradores, uma instância fortemente estratificada e ela própria protagonista de formas complexas de pluralismo jurídico sobretudo nos seus escalões mais baixos (a procura satisfeita por solicitadores e procuradores). Na análise procurámos sempre que possível distinguir entre procura consolidada, procura emergente e procura suprimida.

Quanto aos mecanismos e instituições da Administração escolhemos aqueles que, por várias razões, nos pareceram as interfaces privilegiadas — ainda que muito diferentes entre si — entre a Administração e as comunidades chinesas. São eles: o serviço de atendimento público gratuito organizado pelo Ministério Público; os Núcleos de Atendimento e Coordenação Local do I ASM (Instituto de Acção Social de Macau); e o CAIP (Centro de Atendimento e Informação ao Público). Trata-se, como se calcula, de serviços de interface de natureza muito diferente. O atendimento do MP iniciou-se em Janeiro de 1989, os núcleos do IASM foram criados em 1986 e o CAIP entrou em funcionamento em Maio de 1987. Isto significa que a criação de múltiplas vias de interface não repressiva entre a Administração e as classes populares chinesas é um fenómeno muitíssimo recente.

Durante um ano procedemos a observações sistemáticas aleatórias e, portanto, presumivelmente representativas da activi-

dade destas três instâncias de captação da procura sócio-jurídica popular.

1. ATENDIMENTO AO PÚBLICO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

No que respeita ao atendimento do MP observaram-se e estão a ser objecto de tratamento informático 308 casos em 36 sessões de atendimento, o que perfaz uma média de 8,5 casos por sessão. Dos cálculos já efectuados sobre os primeiros 155 casos observados, os resultados mais significativos são os seguintes:

1. Os titulares desta procura sócio-jurídica são quase exclusivamente de etnia chinesa, com uma predominância significativa de mulheres, e o estrato social dominante são operários e domésticas.

2. Quanto ao tipo de problemas que suscitam esta procura sócio-jurídica, mais de um terço dos casos dizem respeito a questões do estatuto pessoal e, destas, 20% do total dos casos são questões de divórcio. Para além deste bloco dominante, a dispersão é grande, ainda que seja detectável alguma concentração em questões de habitação (sobretudo arrendamento).

3. Quanto aos meios através dos quais os utentes obtiveram informação sobre a existência do serviço, é curioso verificar que 45% desses meios são comunitários (amigos, familiares, jornal e rádio chineses, igrejas, associações de moradores) e, destes, 53% pertencem ao círculo mais restrito dos amigos e da família. Dos restantes, 45% são meios da própria Administração (Conservatória dos Registos de Nascimento, a própria secretaria do tribunal, CAIP, Polícia de Segurança, IASM e Serviços de Identificação).

Embora a análise definitiva destes dados não possa ainda ser feita, três conclusões ressaltam: em primeiro lugar, as classes populares chinesas não têm bloqueios culturais que as impeçam de utilizar canais de acessos que considerem úteis; pelo contrário, quando eles se lhes abrem, procuram-nos; em segundo lugar, as questões referentes à definição do estatuto pessoal têm um peso determinante nas preocupações quotidianas das classes populares, ainda que o peso que elas têm neste serviço esteja hiper-inflacionado, quando comparado com o seu peso nos serviços adiante analisados, o que significa que o atendimento do MP, qualquer que seja o seu desenho institucional e funcional formal, tem, no plano sociológico, um desempenho funcional com forte especialização na procura sócio-jurídica respeitante às questões do estatuto pessoal. Em terceiro lugar, as redes de informação comunitária, as formas de interconhecimento, as relações face-a-face e a comunicação oral são fortes e eficazes na identificação da oferta institucional e na canalização para ela da procura sócio-jurídica.

2. NÚCLEOS DE ATENDIMENTO DO IASM

No que respeita aos Núcleos de Atendimento e Coordenação Local (NACLs) do IASM, estão a fazer-se durante um ano observações sistemáticas, com periodicidade constante de duas semanas, de serviços de atendimento de primeira entrevista com o utente em dois núcleos, o de Nossa Senhora de Fátima e o de Santo António. Estes dois núcleos foram escolhidos pelo previsível contraste na composição social das populações que servem: no primeiro caso, uma população de novos imigrantes ocupando os escalões mais baixos da pirâmide social e, no outro caso, uma população com mais tempo de residência em Macau, de estrato social um pouco mais elevado (por exemplo, nos casos observados em Nossa Senhora de Fátima a média do rendimento familiar é de 1 890 patacas por mês, enquanto nos casos de S. António a média é de 3 114 patacas por mês).

A observação, para além do próprio processo de atendimento e seu seguimento, tomou em conta a etnia (quase exclusivamente chinesa), a classe social, o tempo de residência, a natureza da documentação, o tipo de habitação e a caracterização dos problemas que estão na base da procura dos serviços. A análise dos dados está a ser feita, pelo que me concentrarei na última variável, a caracterização da procura sócio-jurídica. A grande maioria dos casos (cerca de 79%) diz respeito a pedidos de apoio económico: subsídios de velhice, subsídios para pagamento de propinas de descendentes, subsídios por doença (para suprir a falta de salário, para pagar internamento ou medicamentos), subsídios para acção de divórcio e subsídios para pagamento de taxa de título de residência. Para além destes, há uma grande diversidade de solicitações: pedidos de habitação social, queixas de abandono e de maus tratos a menores, pedido de colocação de filhos em creche ou de internamento em instituição, atestados de insuficiência económica, pedidos de aconselhamento para consulta psiquiátrica ou para procura de emprego.

Eis algumas descrições exemplares de modo a permitir uma avaliação qualitativa.

Caso 1. Homem velho vem requerer subsídio de propina para dois netos. O filho e a nora estão a trabalhar, razão por que não podem vir ao Núcleo. O peticionário tem CIP com data de emissão de 1978. O agregado familiar é composto por 7 pessoas. Vivem numa barraca própria. A nora e um dos netos são portadores de talão de recenseamento e o filho é indocumentado.

Caso 2. Mulher de 66 anos já subsidiada pelo IASM vive com um filho de 18 anos que estuda e dá explicações para pagar as propinas da escola. Residem num quarto de uma barraca. Têm beliches. No andar inferior funciona um cabeleireiro pertencente ao

dono da barraca. Sabe que a barraca vai ser demolida e vem ao IASM pedir apoio.

Caso 3. Mulher de 25 anos está em Macau há 8 anos, reside em habitação social. Trabalha como corta-linhas e ganha 200 patacas por mês. Pretende trabalhar numa fábrica mas não tem a quem deixar o filho mais novo. O homem não lhe dá dinheiro suficiente e bate-lhe. Tem receio que ele a expulse de casa. Pede ajuda.

Caso 4. Um criança de 3 anos foi encontrada num autocarro às 8 horas da manhã. O motorista levou-a à esquadra. Apresentava sinais de ter sido vítima de maus tratos e foi levada ao hospital. Já não é a primeira vez. O pai, operário da construção civil, é notificado para vir ao IASM. Depois do nascimento do terceiro filho a situação económica piorou, a mulher fica nervosa e às vezes bate no filho. A assistente social tem razões para crer que esta versão não corresponde à verdade.

Caso 5. Mulher de 25 anos, há 9 anos em Macau, empregada comercial. É divorciada. O marido abandonou-a quando a filha tinha um mês porque o bebé era do sexo feminino e o marido queria ter um filho. O ex-marido, que reside em Hong Kong, nunca mais tratou da filha. Já tentou encontrá-lo para lhe devolver a filha mas não consegue. Agora vive com um companheiro que quer casar com ela mas não tem bom relacionamento com a filha. Tem medo que ele a viole. Pede para que a filha, de 8 anos, seja internada.

Com as cautelas já por mais de uma vez referidas, parece seguro concluir o seguinte do tratamento dos dados já efectuado:

1. A procura sócio-jurídica canalizada para o IASM integra-se, em geral, na área dos direitos sociais e da providência estatal, na qual se podem distinguir dois sectores fundamentais: a segurança social e a acção social.

2. O IASM tem feito importante trabalho no domínio da acção social, mas permanece um enorme défice de democracia social em Macau. Só em 18 de Dezembro de 1989 foi criado o Fundo de Segurança Social. Os cidadãos — se este conceito é de todo aplicável em situações de tanta destituição social — têm poucos direitos sociais e dos poucos que têm não têm consciência enquanto direitos. Os serviços tendem a vincar, pela sua prática, a lógica assistencialista que liquida a possibilidade de emergência da cidadania social. Os subsídios são baixos (no máximo, para a pensão de velhice, 565 patacas por mês) e os critérios de elegibilidade são exigentes sobretudo no que diz respeito à habitação social. Embora se compreenda que os serviços não terão muitas alternativas, a exigência de documentação, quer sobre rendimentos, quer sobre despesas, numa sociedade volátil, dominada por meios de vida precários e informais, pode transformar-se no modo burocrático de frustrar a procura sócio-jurídica. Parece, pois, poder concluir-se que a área dos direitos sociais é uma área de procura até há pouco suprimida e agora apenas emergente.

3. Porque os serviços tendem a ser mais reactivos que pro-activos, dominam no atendimento as pessoas que já tiveram anteriormente, por outras razões, um contacto com o IASM. Dos restantes, o meio de informação privilegiado continua a ser a rede de relações informais de família, vizinhança e amizade. Presente também a igreja e alguns serviços de Administração (sobretudo os Serviços de Saúde).

4. Durante o período de observação, o IASM perdeu a competência para a concessão de subsídios de propinas, que foi transferida para os Serviços de Educação, e perdeu igualmente a competência para a concessão de habitação social, transferida para o Instituto de Habitação, criado pelo Decreto-Lei n.º 41/90/M, de 23 de Julho. Estas transferências, certamente justificáveis por critérios administrativos, têm contudo o efeito negativo de multiplicar os períodos de transição que desorientam as pessoas e frustram a procura sócio-jurídica que elas protagonizam. Em vários casos, as pessoas procuram um serviço e são devolvidos para outro, totalmente desconhecido. E o mais grave é que são frequentemente redevolvidos deste último para o primeiro por o processo de transferência de competências não estar ainda concluído, quer em termos de transferência de arquivos, quer em termos de aquisição dos meios humanos adequados às novas competências. Por esta via, num período globalmente de transição e com a instabilidade que lhe é própria, criam-se múltiplas transições sectoriais criadoras de outras tantas instabilidades que só aprofundam a instabilidade global.

Isto implica alguma perversidade no processo de consolidação das interfaces entre a Administração e a comunidade: à medida que esta última aprende o caminho da Administração, esta, aparentemente para dar resposta à procura acrescida, complica os trajectos, torna os caminhos mais difíceis e, por esta via, torna-se mais inacessível no próprio processo de criar o acesso.

3. CENTRO DE ATENDIMENTO E INFORMAÇÃO AO PÚBLICO (CAIP)

A terceira instância oficial de interface entre a Administração e a comunidade observada sistematicamente é o CAIP, criado em 1986 como departamento dos SAFP, posteriormente (1988) autonomizado e hoje sob a tutela da Secretaria-Adjunta para os Assuntos de Justiça. A área genérica da sua competência é «receber, encaminhar e acompanhar até à resolução final as questões que os cidadãos entendam colocar à Administração». Desde 18 de Fevereiro deste ano, a sua competência foi alargada à «participação na prestação de informação e aconselhamento jurídico».

Este serviço, pouco conhecido no pequeno mundo português de Macau mas razoavelmente implantado no seio da sociedade

chinesa, tem duas características que devem ser realçadas. Em primeiro lugar, é, do meu conhecimento, um dos únicos serviços de interface multi-media, ou seja, um serviço que admite uma multiplicidade de canais de acesso: atendimento pessoal ao balcão, atendimento por carta, atendimento pelo telefone em funcionamento durante 24 horas mediante gravação e transcrição de chamadas e atendimento num programa de rádio semanal na estação chinesa Ou Mun Tin Toi onde são apresentadas as queixas, as reclamações, os pedidos de informação e subsequentemente transmitidas as respostas. Em segundo lugar, o estilo de atendimento tem um recorte pouco burocrático e privilegia a relação que estabelece com o utente do serviço em detrimento do conteúdo da prestação, um estilo que obviamente está facilitado pelo facto de o CAIP não ter poderes executivos.

Procedemos a uma observação sistemática do desempenho funcional deste serviço no ano de 1990 (ano em que o total de atendimentos foi de 6 692). Realizámos uma amostragem de 10% dos casos apresentados na rádio, por telefone e ao balcão. Analisámos o total dos casos apresentados por carta e dos casos em que houve lugar à abertura do processo. Quanto a estes últimos, a análise teve por objectivo avaliar a eficácia do encaminhamento, nomeadamente em termos de tempo que medeia entre a entrada do caso e a resposta final que lhe é dada.

Dado o grande número de casos e a complexidade do tratamento informático, não é ainda possível apresentar muitos dados estatísticos. Alguns deles, no entanto, ressaltam. As questões referentes ao estatuto pessoal e documentação continuam a dominar. Constituem quase 50% dos casos recebidos na rádio e 35% dos casos atendidos ao balcão ou pelo telefone durante o horário normal de serviço. O segundo grande grupo de problemas tem a ver com relações de vizinhança e a gestão de espaços colectivos em prédios de apartamentos ou do próprio espaço público. Neste segundo grupo de problemas dominam, com alguma surpresa nossa em relação a algumas das hipóteses de trabalho, as questões do meio ambiente e da qualidade de vida: queixas contra a poluição sonora decorrente de estabelecimentos de Karaoke, da tubagem do ar condicionado de restaurantes, das oficinas de reparação de automóveis no rés-do-chão, das obras de construção de prédios na vizinhança ou das obras de reparação das ruas; queixas contra a poluição do ar resultante dos cheiros das cozinhas de restaurantes do rés-do-chão, do lixo acumulado nas traseiras dos estabelecimentos, dos cheiros de ervas medicinais guardados em apartamentos, dos vapores das lavandarias no rés-do-chão ou das fábricas de vestuário vizinhas, do cheiro das fezes de cães em ruas onde há criadores de cães. E, para além destas, queixas da mais variada índole: contra a inundação das ruas, contra a falta de iluminação pública, contra letreiros perigosos de estabelecimentos

encerrados, contra alterações ilegais das estruturas de prédios. E muitas sugestões de interesse público que têm a ver com os espaços verdes — muito acarinhados —, a limpeza das ruas, o desentupimento de boeiros e colectores, sugestões que frequentemente incluem expressões enfáticas de amor a Macau, de críticas à Administração e de reconhecimento sempre que o problema é solucionado.

Estes dados permitem tirar com alguma segurança as seguintes conclusões:

1. A comunidade chinesa está atenta à abertura das interfaces não repressivas que a Administração vai abrindo e responde tanto mais activamente quanto mais o acesso for diversificado e facilitado e quanto menos for onerado por obstáculos burocráticos.

2. Numa sociedade muito estratificada e com múltiplos vectores de controlo e de repressão social, a reivindicação dos direitos e a tomada de consciência cívica são difíceis e estão juncadas de perigos de que as classes populares têm experiência muito concreta. Uma forma de as facilitar é permitir a salvaguarda do anonimato ou pelo menos da confidencialidade da identificação. É isso mesmo o que permite o CAIP através dos seus múltiplos canais e reside aqui uma das razões principais do seu êxito. A comprovação disto mesmo pode ser feita, pela negativa, no próprio âmbito do CAIP. O CAIP tem a funcionar há algum tempo um centro de atendimento no complexo social de Mong Há, um centro que, com alguma surpresa dos responsáveis, tem tido muito pouca aceitação. A meu ver, uma das razões reside em que, dado o peso das queixas decorrentes das relações de vizinhança, a visibilidade comunitária da utilização do centro representa alguns riscos para quem decidir dirigir-se a ele.

3. Contrariamente ao que admitíramos numa das nossas hipóteses de trabalho, a procura sócio-jurídica no domínio das questões do meio ambiente e da qualidade de vida é mais que uma procura meramente emergente; é uma procura consolidada, pelo menos nos estratos sociais mais elevados das classes populares e com um quotidiano mais estabilizado. E na medida em que é uma procura consolidada é talvez daquelas, justamente com a da habitação, cuja satisfação frustrada tenderá a ser mais elevada. Isto, tendo em mente o evidente e chocante desordenamento urbano de Macau, as deficiências dos mecanismos de inspecção, muitas vezes estigmatizados como corruptos nas queixas apresentadas, e a timidez das medidas de defesa do ambiente.

4. Dado o espectro amplo da procura sócio-jurídica canalizada para o CAIP e conhecidos os padrões de desenvolvimento económico do Território, é possível inferir da observação uma área de procura sócio-jurídica suprimida: a área das relações laborais. Das 100 queixas e pedidos de informação apresentados na rádio, só três se referem ao domínio laborai (um pedido de informação sobre

direito a horas extraordinárias, dois pedidos de informação sobre como apresentar queixa contra o patrão, um por não ter pago o salário devido e outro por ter suspenso arbitrariamente o trabalhador). Esta conclusão deve, no entanto, ser suspensa até ser feita a análise dos serviços de atendimento da Direcção de Serviços de Trabalho e Emprego. As informações já recolhidas permitem admitir que a área das relações de trabalho seja já uma área de procura sócio-jurídica emergente.

Elucidativo a respeito do défice de direitos e justiça laborais é o comentário de um director de uma Associação de Moradores; «Este problema não pode ser olhado pelo conceito do Ocidente. No Ocidente em situações de emprego semelhantes as pessoas vão junto do Governo apelar. Pensam que se perdem o emprego têm o direito de ir junto do Governo reclamar e pedir subsídios. Aqui, as pessoas não têm esse conceito. O que fazem para ultrapassar a situação é fundamentalmente ajudarem-se a si próprios. Em vez de irem implorar ajuda ao Governo retraem-se nas compras. Em Macau, há dois departamentos do Governo onde as pessoas poderiam dirigir-se em situações destas. São o IASM e o departamento de trabalho (Direcção de Serviços de Trabalho e Emprego). Algumas conhecem estes departamentos e sabem que se poderiam aí dirigir, mas não vão. A atitude que encontram nesses departamentos em geral não é boa. São ineficientes, as pessoas têm que preencher impressos. Dirigem-se a estes departamentos várias vezes e não conseguem obter ajuda. Perdem tempo, são-lhes pedidos muitos elementos e eles não conseguem dar todas as explicações. São pessoas com baixo nível cultural, com pouca educação e não conseguem dar todos os elementos pedidos naqueles impressos, não entendem. Perdem muito tempo e não conseguem obter ajuda, então desistem de lá ir».

4. CONCLUSÕES

A observação sistemática destas três instituições de interface não repressiva entre a Administração e as classes populares da sociedade chinesa de Macau permite-nos identificar alguns vectores dos problemas sociais desta sociedade e consequentemente da procura sócio-jurídica em que eles se traduzem. A observação, como qualquer observação científica, é limitada e não pretende de modo nenhum ser exaustiva. Há, obviamente, noutras áreas da Administração, outras instituições que em tempos recentes têm vindo a desenvolver interfaces não repressivas com a sociedade chinesa. Na área da educação, por exemplo, tem-se feito ultimamente um esforço importante para dar resposta aos problemas da educação básica e secundária, tão intensamente vividos pela comunidade, e para o fazer em permanente consulta com as estruturas comunitárias. E não se poderia esquecer o Leal Senado

que, apesar de muito limitado na sua esfera de acção, dispõe há muito de interfaces rotinizadas e institucionalizadas com a comunidade. Acresce que num dos serviços observados, o IASM, a observação incidiu sobre uma pequena dimensão da sua actividade. O IASM dispõe de outros serviços mais pro-activos de intervenção social, no domínio da acção social, dos realojamentos temporários, dos serviços comunitários e, até há pouco, da habitação social. É talvez o único serviço da Administração Central com contactos rotinizados e institucionalizados com as organizações comunitárias.

Com estas limitações, a observação feita revela claramente que as interfaces não repressivas são recentes e dão resposta apenas a uma parte da procura sócio-jurídica global, tanto no domínio da reivindicação de direitos, como no domínio da regularização e certificação de situações pessoais e patrimoniais, como também no domínio da prevenção e da resolução de conflitos, como ainda no domínio geral da segurança jurídica. Há uma procura intensa e consolidada no domínio das questões do estatuto pessoal, da assistência social, da habitação e do meio ambiente e qualidade de vida. No que respeita à satisfação desta procura a posição da Administração é diferenciada. No caso das questões do estatuto pessoal e da habitação social, a Administração tem virtualmente o monopólio da satisfação da procura. Se a satisfaz ou não é outra questão.

No caso da assistência social, partilha a satisfação da procura com as estruturas comunitárias de solidariedade social, com a Tong Sing Tong, com as inúmeras organizações de auxílio, com as igrejas, etc. No caso do meio ambiente e qualidade de vida, a oferta reguladora da Administração é obviamente dominante e, quiçá, é esta uma das áreas de mais procura frustrada.

Por outro lado, há zonas de procura suprimida ou apenas emergente, tanto no domínio da política da saúde e dos direitos sociais, como no domínio das relações laborais.

Sendo, pois, a oferta sócio-jurídica oficial limitada, é de prever que parte da procura sócio-jurídica circule no interior da «sociedade civil» e seja captada por mecanismos formais ou informais, legais ou ilegais.

Por ordem crescente de distanciação em relação à lógica da oferta sócio-jurídica da Administração, distingo quatro tipos de mecanismos ou instâncias de captação da procura: em primeiro lugar, os operadores do direito, entendendo-se por tal, neste caso, os advogados, os solicitadores e os procuradores, sendo que, no caso destes últimos, a proximidade é falsa, de imitação; em segundo lugar, os gabinetes de atendimento ao público de alguns deputados eleitos da Assembleia Legislativa; em terceiro lugar, o mundo complexo e riquíssimo do associativismo comunitário; e em quarto lugar, as seitas ou sociedades secretas.

VI

ASSOCIATIVISMO COMUNITÁRIO: AS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES

Refiro-me neste texto exclusivamente ao associativismo comunitário, não só por ser a instância a que dei mais atenção, mas também por ser aquela que permite identificar melhor o défice democrático e o défice corporativo da sociedade ocomuniana, sem cuja contabilização não é possível perspectivar as propostas de inovação institucional que constituem uma das partes do relatório final de investigação a apresentar oportunamente.

Segundo os dados mais recentes dos Serviços de Identificação de Macau, estão registadas 747 associações, o que dá uma média de uma associação por cerca de 750 habitantes, uma média extremamente elevada em termos comparativos. Tata-se de um universo imenso a exigir um outro projecto de investigação a ele dedicado inteiramente. Para os efeitos do presente projecto procedemos a observações sistemáticas de associações da mais diversa índole e sobretudo daquelas que se nos afiguraram mais importantes para a inteligibilidade dos problemas sociais das classes populares da comunidade chinesa: as associações de moradores ou *kaifongs*.

A hipótese de trabalho que orientou esta observação foi formulada em função da evolução conhecida das *kaifongs* de Hong Kong e dos possíveis contrastes com a sua evolução em Macau. Em Hong Kong, uma cidade hiper-urbanizada é com uma razoável experiência de interfaces não repressivas entre a Administração inglesa e as comunidades chinesas, as *kaifongs* foram, num primeiro momento, cooptadas pela Administração e, posteriormente, esvaziadas de funções sociais mediante a criação de estruturas comunitárias paralelas de iniciativa oficial. Em Macau, ao contrário, a hiper-urbanização é um fenómeno recente como são recentes as interfaces não repressivas. É, pois, de admitir, como hipótese, que, em contraste com o que se passou em Hong Kong, as *kaifongs* de Macau se tenham mantido mais autónomas por mais tempo e que por isso continuem a desempenhar uma função política e comunitária importante.

Do acervo de dados e testemunhos recolhidos podem tirar-se, em breve síntese, as seguintes conclusões:

1. Contrariamente ao senso comum oficial sobre as *kaifongs*, estas não são uma estrutura monolítica, nem em termos de organização, nem em termos de implantação social, nem sequer em termos de orientação política. Portanto, o que pode ser dito sobre elas em geral não são mais do que características dominantes.

2. Tem havido pouca renovação de quadros dirigentes. Apesar de em muitas delas se realizarem eleições regulares, é vulgar

encontrar dirigentes em exercício de funções há 10, 20 ou mesmo 30 anos. O envelhecimento dos quadros indicia baixo nível de democraticidade, deficiente capacidade de adaptação às novas condições sociais e perda de implantação social.

3. Há razoável consciência disto mesmo entre os dirigentes das *kaifongs* e os mais activos têm vindo a tomar medidas para inverter esta situação. Estamos, aliás, a promover uma auto-avaliação do desempenho das *kaifongs* umas em relação às outras a fim de determinar a intensidade das relações de inter-conhecimento e a visibilidade recíproca dos desempenhos.

4. Das 24 *kaifongs* existentes em Macau a esmagadora maioria tem alguma actividade significativa e, destas, algumas, as mais financiadas, têm grande actividade. As actividades das *kaifongs* podem dividir-se em três grandes categorias: intervenção social comunitária; certificação de situações; identificação, encaminhamento ou eventualmente resolução de problemas ou conflitos individuais ou colectivos.

A *intervenção social comunitária* evoluiu bastante desde os anos 50 quando surgiram as primeiras *kaifongs*. Se, numa primeira fase, se orientou para o auxílio mútuo em situações de emergência (tufões, inundações, incêndios) e, durante a revolução cultural — sobretudo depois dos acontecimentos de 3 de Dezembro de 1966, conhecidos na gíria de Macau por «1-2-3» —, assumiu uma forte componente de enquadramento político-administrativo das classes populares chinesas, hoje é predominantemente uma actividade assistencial do quotidiano de rotina: centros de lazer para idosos, escolas, cursos de dança e de ginastica, clínicas de medicina chinesa, distribuição de víveres e presentes em ocasiões cerimoniais, jantares de convívio, organização de espectáculos de ópera cantonense, excursões em Macau ou na China e, mesmo, um curso de língua portuguesa, a exploração de um restaurante e de uma casa de chá. As situações de emergência susceptíveis de serem apoiadas são fundamentalmente os funerais e os incêndios (uma das *kaifongs* tem mesmo uma brigada contra incêndios). Para algumas das actividades de intervenção social, as *kaifongs* recebem o apoio do IASM e também, no caso das escolas, do Serviço de Educação.

A *certificação e documentação de situações* foi sempre uma actividade estrategicamente importante na implantação social das *kaifongs*. Também aqui é necessário proceder a uma periodização. Até à década de 70, as *kaifongs* produziram muita documentação do tipo dos certificados de residência ou de estado civil requeridos pelas autoridades da China. Nalguns casos, eram mesmo fornecidos por estas os formulários que deviam ser preenchidos pelas *kaifongs*. Apesar de ainda hoje produzirem alguma documentação deste tipo, de resto muito esporadicamente, desde a década de 80 a actividade

de certificação tem-se dirigido para as autoridades portuguesas de Macau: atestados de pobreza (apesar de o IASM, pelo menos nos núcleos observados, não lhes conferir valor probatório) e atestados de residência em caso de perda de documentos ou outros. Aliás, uma das *kaifongs* mantém registos das vítimas de incêndios ocorridos há trinta anos no seu bairro e esses registos têm sido utilizados para provar a antiguidade de residência. Desde há pouco tempo, as *kaifongs* passam atestados de residência para os titulares do cartão de identidade de Hong Kong com vista à legalização da sua residência permanente em Macau. Esta actividade das *kaifongs* é de todas a mais oficializante e, por isso, as decisões sobre ela têm um impacto político-social estratégico.

A *identificação, o encaminhamento e a eventual resolução de problemas individuais ou colectivos* constitui outra das grandes áreas de acção das *kaifongs*. Macau é um micro-cosmos social extremamente complexo e diversificado. Os problemas com que se defrontam as *kaifongs* variam muito consoante a sua área de jurisdição. Na zona Norte e em algumas partes da zona central e nas Ilhas, o problema dominante é o da habitação. Ele é hoje o problema principal para a maioria da população chinesa de Macau. São os despejos, as desocupações, as ameaças, as agressões das seitas, os incêndios, a inelegibilidade incompreensível para acesso à habitação social, as dificuldades na legalização de propriedade, as emergências nas trajectórias de vida da família que tornam impossível continuar a pagar a renda ou a prestação do empréstimo hipotecário. Enfim, uma infinidade de situações que criam insegurança, instabilidade e ressentimento perante uma Administração que há cinco anos se comprometeu solenemente a acabar com o problema da habitação precária.

Neste domínio, o papel das *kaifongs* é por natureza limitado. É, no entanto, de salientar que é neste domínio que as *kaifongs*, quer individualmente, quer através da União Geral das Associações de Moradores, ainda hoje desempenham a função de mecanismos de resolução de conflitos. Foram registados vários casos em que as *kaifongs* participaram activamente na mediação entre moradores e construtores ou proprietários desavindos quanto ao montante da indemnização a pagar em caso de despejo ou desocupação. São também aqui visíveis diferentes lógicas de actuação por parte das associações de moradores: a maioria define o seu papel como o de árbitro equidistante entre interesses discrepantes, algumas delas assumem o papel de advogados militantes dos interesses dos moradores.

Nas zonas urbanas mais consolidadas os problemas prioritários são de outra ordem. A falta de segurança e protecção contra o crime aparece quase sempre em primeiro lugar. Perante esta preocupação tão repetidamente invocada parece seguro concluir que o que verdadeiramente caracteriza Macau em termos de criminalidade

não é a baixa taxa de criminalidade, como é frequentemente afirmado, mas antes a elevadíssima taxa de cifras negras, ou seja, de crime não denunciado ou não detectado. Para além do problema de segurança, surge com grande veemência o problema do meio ambiente e da qualidade de vida, sobretudo no que respeita ao problema do lixo, da higiene e limpeza públicos.

Todos estes problemas — bem como muitos dos problemas individuais, sobretudo no domínio da assistência social —, não deixam às *kaifongs* outra alternativa senão o encaminhamento para o serviço da Administração competente para os resolver. As *kaifongs* gostam de se ver no papel de ponte entre a comunidade chinesa e a Administração. Nisso reside talvez a razão estrutural da ambiguidade com que avaliam as suas relações com a Administração. Por um lado, sabem que as suas actividades são muito dependentes do apoio financeiro da Administração (sobretudo no caso daquelas Associações que não têm patronos zelosos ou um templo que lhes financie as actividades), e naturalmente solicitam-no sempre que as ocasiões são adequadas. Por outro lado, têm um ressentimento dificilmente disfarçável em relação à Administração. Isto por duas razões fundamentais. A primeira razão é que a Administração, apesar de apoiar ocasionalmente algumas *kaifongs*, privilegia os contactos e as interacções de cúpula com a União Geral das Associações de Moradores sem atender a que as relações entre a União Geral e algumas das *kaifongs* não são sempre pacíficas e a distribuição de benefícios nem sempre é considerada justa. A segunda razão reside em que a Administração é mais pronta em relacionar-se com as *kaifongs* quando vê nisso utilidade para si (por exemplo, operações de recenseamento) do que quando são as *kaifongs* sobretudo a ter utilidade na relação. Quanto maior é o nível cultural dos directores e a sua preparação política maior é o ressentimento.

Em conclusão geral, pode afirmar-se que, com maior ou menor clareza, as *kaifongs* têm consciência de que as razões assistenciais e políticas que estiveram na sua origem foram nos últimos anos substituídas por outras que só garantirão a continuação das *kaifongs* se estas se souberem adaptar às novas condições. A sua presença no tecido social é forte e mais o será se essa adaptação tiver lugar. Quer as *kaifongs* mais activas, quer a União geral, estão a tomar algumas medidas para que tal aconteça. Parecem, no entanto, insensíveis a uma das novas condições, a aspiração democrática e o associativismo independente de uma fracção significativa da nova classe média chinesa de Macau. O futuro das *kaifongs* depende, no entanto, da atenção que for dada a essa nova condição e a Administração não pode escudar-se atrás do confortável conceito de soberania limitada ou partilhada para deixar ao mero jogo das forças em presença a sorte da aspiração democrática ou do associativismo independente.

VII

PRINCÍPIOS DE INOVAÇÃO INSTITUCIONAL

A análise do desempenho funcional das *kaifongs* permite revelar a uma luz mais crua as áreas de procura sócio-jurídica frustrada: a área da habitação, a área do estatuto pessoal, a área da segurança social e a área do meio ambiente e da qualidade de vida. A satisfação desta procura sócio-jurídica não é obviamente um problema sociológico e sim um problema político. Não cabe ao sociólogo resolvê-lo. Cabe-lhe quando muito ajudar a equacioná-lo.

Do ponto de vista sócio-político, a sociedade de Macau sofre de um triplo défice: um défice democrático, um défice corporativo e um défice da cidadania social. O défice democrático é conhecido e não me detenho sobre ele; tem a ver com as restrições ao exercício da democracia representativa. Quanto ao défice corporativo, pode parecer estranho falar-se de défice numa sociedade onde há tanta organização de interesse e é tão rico e diversificado o associativismo. O défice reside, em meu entender, em dois factores: por um lado, um enorme desequilíbrio nas organizações sectoriais de interesses, umas muito fortes outras muito fracas, umas com fácil acesso à Administração, outras sem acesso, e, por outro lado, muitas situações de falsa representação de interesses com o exemplo mais frisante no importante domínio das organizações sindicais. O défice de cidadania social reside nas áreas de procura sócio-jurídica frustrada (nomeadamente no domínio da habitação e do estatuto pessoal) e nas áreas de procura social suprimida, ou apenas emergente, dos direitos sociais e direitos laborais.

As inovações políticas e institucionais neste período final de transição têm de ter em conta este triplo défice e propor-se combatê-lo. No âmbito da minha investigação, as inovações dizem respeito à satisfação da procura sócio-jurídica consolidada e frustrada e à criação da procura nos casos em que ela tem estado suprimida. Dizem, pois, respeito à apropriação social dos direitos já concedidos mas pouco conhecidos ou exercidos e à criação de novos direitos e têm, por isso, uma forte componente jurídico-institucional, cobrindo as áreas da divulgação jurídica, do acesso ao direito e dos mecanismos não-jurisdicionais da resolução de conflitos.

As propostas de inovação institucional devem visar, no seu conjunto, a criação de uma cultura jurídica local, a qual, por sua vez, se deve pautar pelos seguintes princípios:

1. Em sociedades multi-culturais e multi-linguísticas é difícil determinar o local que serve de referência à cultura-jurídica local; a cultura que se pretende localizar; e o direito a partir do qual se constitui a cultura jurídica.

No caso de Macau:

O *local* é a sociedade chinesa — que constitui a esmagadora maioria da população — expressando-se, na maioria dos casos, em cantonense (um sector crescente em fukienense)¹ e escrevendo em mandarim.

A *cultura* é a dimensão simbólica da chamada «identidade de Macau» que, em diferentes domínios, mistura de maneira diferente a cultura tradicional chinesa (sobretudo do Sul da China); a cultura local de uma comunidade chinesa agrícola, piscatória e terciária, típica de um entreposto comercial em contacto com ocidentais; as formas de sincretismo étnico, cultural e religioso luso-chinês; a cultura administrativa portuguesa; a cultura comercial anglo-saxónica em sua versão de Kong Kong.

O *direito* é uma configuração plural de direitos em que se combinam o direito português, o direito da Administração portuguesa de Macau, o direito internacional luso-chinês, o direito chinês, os usos e costumes do Sul da China e, especificamente, de Macau e alguns ramos do direito (nomeadamente, o direito económico, direito contabilístico e direito comercial) de Hong Kong.

2. Em face desta caracterização, a criação de uma cultura jurídica local é, no seu conjunto, uma das mais problemáticas e também das mais relevantes das políticas sectoriais de localização e abrange as seguintes grandes áreas: produção legislativa, administração da justiça, educação jurídica, acesso ao direito, operadores do direito, literatura jurídica, divulgação do direito.

3. A criação da cultura jurídica local, enquanto política de localização, deve abranger concertada e consistentemente todos os sectores referidos, mas a intervenção em cada um deles suscita problemas diferentes e mobiliza recursos específicos.

4. A cultura jurídica de Macau é uma cultura de pluralismo jurídico. A intervenção da Administração portuguesa deve incidir apenas sobre três vectores desse pluralismo: o direito português, o direito da Administração portuguesa de Macau e o direito internacional luso-chinês. Deverá, no entanto, ser tido sempre presente que eles não esgotam os campos da cultura jurídica de Macau. Em particular, devem promover-se soluções que maximizem as interferências dos outros vectores do pluralismo jurídico, sobretudo daqueles que afectam mais decisivamente a sociedade chinesa de Macau (direito chinês e usos e costumes do Sul da China).

5. Para que tal suceda, as inovações institucionais devem ter uma forte componente de participação decisória comunitária, a qual permitirá accionar, de maneira informal, os vectores do pluralismo

¹ Segundo algumas estimativas haverá 30 000 pessoas que falam fukienense, um dialecto que, aliás, tem vários subdialectos.

jurídico não especificamente intervencionais. Sempre que possível, essa participação deve assumir a forma de cooperação institucional entre as instituições da Administração portuguesa e as organizações de interesses chineses sectoriais relevantes na área de inovação institucional.

Neste domínio, e dado o contexto infrademocrático que se vive, a Administração não deve seguir um critério de representatividade estática e sim um critério de promoção de pluralismo político. Com prudência, mas com firmeza e até alguma astúcia, deve incentivar os processos de democratização interna nas associações de enquadramento politico-social das classes populares, deve apoiar a formação de associações democráticas alternativas às que recusarem democratizar-se e deve finalmente, e na medida do possível, pôr em pé de igualdade, nas novas instituições de interface, o associativismo tradicional de vocação caciquista e o emergente associativismo independente, autónomo e democrático.

Numa «cidade-estado» como Macau, são particularmente relevantes duas características sociológicas: a prevalência e a facilidade da comunicação e da difusão oral; e a variedade e eficácia dos mecanismos de controlo social informal. Todas as inovações institucionais funcionarão de facto num contexto social dominado por estas duas características e é melhor que reconheçam isso mesmo e o tomem em consideração na sua organização e no seu funcionamento. Assim, as diferentes inovações devem ser concebidas de modo a maximizar as potencialidades da comunicação oral. Tudo o que na criação da cultura jurídica local for reduzido a escrito navegará num mar de oralidade que tanto pode potenciar como subverter as finalidades da escrita.

Por outro lado, por mais consistente e ampla que seja a participação comunitária nas diferentes inovações institucionais, elas não substituirão nunca as formas de controlo social informal existentes na comunidade. Por mais que se baixe o nível crítico de acesso ao direito oficial, as instituições oficiais serão sempre instituições de recurso. Sê-lo-ão menos nas novas áreas de conflitualidade produzidas pelo desenvolvimento económico acelerado de Macau ou pelo síndrome de 1999, áreas em que estão menos consolidadas e legitimadas as formas de controlo informal, não-oficial.

Estes princípios e as inovações jurídicas e institucionais que deles decorram visam combater o triplo défice democrático, corporativo e social a que me referi. Se o fizerem com sucesso, a sociedade de Macau será mais democrática, mais justa e mais auto-governativa. É este o outro grande empreendimento que os portugueses aqui podem deixar; e, à luz da história, se se pode perdoar o bloqueamento de um aeroporto, não se pode perdoar o bloqueamento de um processo coerente de democratização, de justiça social e de auto-governo.