

De participação política limitada a participação integral e regulamentada: O desenvolvimento da política das associações civis de Macau

*Lou Shenghua**

I. Conceitos: associações civis, partidos políticos e “política associativa”

É do saber comum que a política partidária é o modelo mais generalizado para a vida política no mundo atual. Comparada a esse modelo, a política associativa possui peculiaridades. Desta forma, definir-se-á a política associativa em contraposição ao modelo partidário. Nela, cabe às associações assumir as funções políticas dos partidos, pela inexistência dos mesmos, ou seja, elas substituem os partidos como ferramentas de participação política. Os cidadãos precisam de pleitear seus direitos e interesses por meio dessas agremiações, engajando-se nos assuntos políticos e, desta maneira, produzindo um modelo de funcionamento para a vida política.

Ao se comparar o momento do seu surgimento na história, sabe-se que os partidos políticos são mais jovens do que as associações. Enquanto produto final da profissionalização dos movimentos políticos, os partidos, em sentido moderno, desenvolveram-se com a realização de eleições, consagrando-se como ferramenta de participação nesses eventos. Chegando aos nossos dias, os regimes dos partidos, das eleições e das assembleias representativas são vistos como elementos fundamentais da democracia representativa moderna. Dentre esses três regimes, são os partidos que possuem o papel principal, pois são eles os agentes do trabalho das assembleias e as ferramentas para a disputa eleitoral. Via de regra, se não há participação partidária, não é possível realizar eleições, nem é simples fazer as assembleias funcionarem; é difícil mesmo de imaginar como um governo poderia funcionar ordeiramente sem partidos¹. Logo, nas socie-

* Professor titular do Instituto Politécnico de Macau

¹ William Crotty, Notas sobre o estudo de partidos políticos no Terceiro Mundo (tit. Orig.: ‘Notes on the Study of Political Parties in the Third World’), *American Review of Politics*, Vol.14, 1993, p.665.

dades contemporâneas, os partidos têm a função principal de servirem como ferramentas para a participação política em sentido geral.

Diferentemente dos partidos políticos, as associações civis são vistas como organizações tipicamente não-governamentais. Suas características estruturais também as distinguem dos partidos, pois as associações são um tipo de organização social, possuindo a marca distintiva de servirem o interesse público. Ademais, os objetivos da sua fundação distinguem-se dos de um partido. Na medida em que este pretende assumir o poder e realizar os interesses dos seus membros, uma associação está dirigida a, principalmente, oferecer serviços, seja restritamente aos seus membros, seja a toda a sociedade. Com relação ao âmbito das suas atividades, enquanto os partidos realizam o seu trabalho mormente na seara política, as associações desenvolvem as suas atividades em outros domínios, sendo ativas na cultura, na comunidade e na assistência social. Em termos de relações internas entre os membros, os partidos estruturam-se burocraticamente, pelo que cada membro está relacionado por vínculos estreitos; as associações, por outro lado, são mais igualitárias e os seus integrantes têm um maior distanciamento da organização. O nível de complexidade de ambas também é distinto. Os partidos têm estruturas mais coesas, com um alto nível de complexidade. As associações são mais fracamente organizadas. Sobre as relações com o poder político, os partidos lançam esforços para conquistar controle direto do mesmo ou supervisioná-lo indiretamente; as associações sempre se mantêm numa relação indireta com o poder. Desta forma, apesar de ambos, associações e partidos, serem organizações sociais, há uma grande diferença entre os dois, que pode ser visualizada na tabela 1.

Quadro 1: Diferenças entre associações e partidos

	Associação	Partido
Natureza	Societária	Política
Objetivos	Serviços, confraternização	Conquistar poder, realizar interesses
Âmbito das atividades	Não-governamentais: comunidade, cultura, serviços sociais, etc.	Político
Relações internas	Igualitárias, frouxas	Burocráticas, coesas
Grau de organização	Fraco	Forte
Relações com o poder	Indireta	Direta

Fonte: autor

De fato, quando se comparam as associações aos partidos políticos, diferenças organizacionais à parte, as mais importantes são as funcionais. Na sua condição de organização política, os partidos possuem a finalidade principal de conquistar e preservar o poder, com o que podem levar a cabo os interesses de sua classe. Nisso, têm forte vocação para coordenar, dar expressão e representar tais interesses. Com esse fim em mente, os partidos promovem políticas, participam de eleições, formam quadros, dão emprego a elites, mobilizam as suas bases e supervisionam o governo. As associações, por outro lado, desenvolvem as suas principais funções no domínio das comunidades, isto é, fora da política, ocupando-se com o oferecimento de serviços sociais e com a promoção da concertação, da congregação e da harmonia. Veja-se o quadro 2:

Quadro 2: Diferenças funcionais entre associações e partidos

Função	Associação	Partido
Serviços sociais	Forte	Fraco
Congregação e harmonia social	Forte	Fraco
Coordenação e expressão de interesses	Fraco	Forte
Mobilização social	Fraco	Forte
Planeamento de políticas	Fraco	Forte
Formação de quadros e emprego de elites	Fraco	Forte
Participação em eleições	Fraco	Forte
Exercício ou supervisão do poder	Fraco	Forte

Fonte: autor

Podê ver-se que as associações e os partidos são muito diferentes no que se refere às suas funções básicas. Ao passo que as associações detêm um papel concentrado nos serviços sociais, os partidos têm uma participação mais pronunciada na política, especialmente ao disputar eleições.

Dito isso, Macau difere das outras regiões. Embora desde 1976 sejam realizadas eleições para a Assembleia Legislativa (AL), os participantes não são partidos políticos e sim associações civis. Por tal razão, desde há muito tempo, Macau carece de organizações políticas sob o modelo dos partidos, por cuja ocasião meras organizações civis, as associações, assumiram diversas funções típicas dos partidos políticos. Além de integrar eleições, elas também se desenvolveram para coordenar e expressar interesses, elaborar políticas, formar quadros, mobilizar a sociedade e su-

pervisionar o governo. Na prática, as associações de Macau já se tornaram organizações políticas, segundo o fenômeno de “partidarização virtual”, tanto que a realidade política de Macau também é apelidada de “política associativa”, não de política partidária.

Para criar associações em Macau, os cidadãos precisam de autorização do Governo, o qual, por sua vez, tem o poder de inspecionar as atividades internas das associações. Os grupos não autorizados são vistos como organizações ilegais; todo o comportamento que viole a lei de associação é tratado como “risco à segurança nacional”. Sob esse pano de fundo, a Administração Portuguesa de Macau usou o poder de autorizar a criação de instituições como o fim de orientar a criação e apoiar o desenvolvimento de determinados grupos. Ao manter as associações sob monitoramento, extirpavam-se aquelas que atacavam a ordem governamental, de modo que, com um controlo eficaz, o governo era capaz de orientar o crescimento das associações de Macau. O sistema de autorizações especiais era instrumental para a criação de um número limitado de associações que, sob controlo governamental, tinham um cariz monopolista. Ao mesmo tempo, essas agremiações estavam orientadas para manter coordenação com o governo, produzindo um sistema de gestão social corporativista. Consequentemente, aqueles grupos que conseguiam obter autorizações e participar da gestão social em Macau pertenciam às representações funcionais e eram de número bastante limitado. Ainda mais restrita era a quantidade dos cidadãos que podiam disputar eleições por intermédio das associações. Muito embora o Estatuto das Liberdades de Reunião e Associação tivesse sido aprovado em 1976 e eleições para a Assembleia Legislativa tivessem começado então a ser realizadas, a participação nas mesmas estava condicionada à nacionalidade portuguesa. Apenas em 1984 é que os moradores chineses puderam integrar-se na disputa. Por isso, os canais por que os cidadãos de Macau podiam entrar na política eram poucos. Além do mais, o governador de Macau era nomeado pelo governo português, inexistindo eleições locais para o cargo. Nesse contexto, a participação política das associações era muito limitada.

II. “Participação limitada” até ao Retorno à Pátria

Em geral, as associações não entram numa relação direta com o poder político; entretanto, em Macau, as associações civis sofreram um processo de “partidarização virtual”. No sistema político colonial portu-

guês existente em Macau antes do Retorno à Pátria, os altos escalões não se originavam do interior da sociedade local, mas provinham do governo português, o país que geria esta cidade. A participação política sob um regime colonial e suas vias de acesso seguiam um desenho não democrático, que restringia gravemente o espaço para partidos políticos. Mesmo a abertura limitada e progressiva dos meados da década de 1970 tinha as associações representativas dos interesses classistas como vetores da participação política, que por fim se consagrariam como o caminho primário para o poder em Macau. Isso não apenas influenciou o desenvolvimento futuro das práticas políticas nessa cidade, mas também deu forma, com efeito, a uma “trajetória dependente”. Por tal razão, quando se torna necessário congregare e exprimir os interesses da coletividade, quando se torna necessário um meio técnico, instrumental, para a socialização e participação política, o vácuo gerado pela “cadeira desocupada” em que deveriam sentar-se os partidos pede por um substituto, de maneira que as associações civis de Macau paulatinamente reservaram para si uma parte das funções exercidas tipicamente pelos partidos políticos. Eis a proveniência da sua “partidarização virtual”.

Antes do Retorno à Pátria, tal “partidarização virtual” manifestava-se através das seguintes funções:

1. Congregação e expressão de interesses. As associações congregam interesses, opiniões, expectativas e demandas, tanto dos seus membros, como dos setores sociais que representam. Esses interesses, opiniões, etc. são refinados e defendidos como políticas mediante um processo ao cabo do qual são transformados em posição coletiva da associação. No que toca à expressão dos interesses classistas, as associações veiculam os interesses, as opiniões, as expectativas e as demandas, tanto dos seus membros, como dos setores sociais que representam. Com esse fim, utilizam certos canais, dos quais o mais importante é a influência que as associações exercem sobre a tomada de decisão política do governo, fazendo com que as políticas públicas integrem, ao mais alto grau, os seus interesses classistas.

As associações civis expressam os seus interesses de duas formas: passivamente e ativamente. No primeiro caso, o governo, durante o processo de elaboração de políticas, abre consultas às associações; é um processo de cima para baixo. A expressão ativa dos interesses, por sua vez, envolve a intervenção direta dessas agremiações na elaboração – aqui, as coisas acontecem de baixo para cima. Independentemente do modo de expres-

são, as associações civis assumem plenamente o seu papel de intermediárias entre a sociedade e o governo. É por meio delas que os interesses particulares são congregados e veiculados coletivamente. Ao mesmo tempo, a participação (ativa ou passiva) das associações na criação e execução de iniciativas governamentais convertem-nas em fóruns sociopolíticos.

Apesar de carecerem de meios para obter o poder político e de não poderem tornar-se parte integrante do sistema político local, as associações chinesas no período da Administração Portuguesa de forma alguma deixavam de dar atenção à elaboração das políticas. De diversas maneiras produziam um certo impacto sobre a formação dos planos governamentais. Por exemplo, as associações empregavam os meios de comunicação, realizavam discursos, palestras, produziam petições, organizavam reuniões, passeatas, demonstrações, entre outros. Com isso transmitiam os seus pontos-de-vista e demandas ao governo, que sofria uma certa pressão e influência. Ao buscarem criar iniciativas e supervisionar as políticas públicas, as associações fizeram com que muitas políticas e leis integrassem as suas opiniões e exigências. A Federação das Associações dos Operários de Macau (FAOM) angariou uma série de garantias legislativas relativas aos direitos dos trabalhadores, inclusive a Lei das Relações de Trabalho. Antes de 1970, ao impor a assinatura de contratos de trabalho com empresas ou setores específicos, as associações de operários conseguiram proteger os seus interesses. Ao entrar na década de 1980, a FAOM começou a defender a adoção de uma lei laboral, em prol do que, no final de 1981, os seus dirigentes reuniram com o Secretário para os Assuntos Sociais, exigindo deste a publicação da lei da tutela do trabalhador. Em fevereiro de 1982, a 19ª Assembleia Geral da FAOM aprovou uma resolução, solicitando do Governo maior proteção do emprego dos operários, da sua segurança no trabalho e das indenizações por acidentes. Em sequência dos esforços da FAOM e dos associados oriundos dos mais diversos setores, o Governo de Macau em Outubro daquele ano publicou o Regulamento Geral da Segurança e Higiene do Trabalho em Estabelecimentos Industriais e, em 1984, a Lei das Relações de Trabalho, que regulou diversas garantias em prol dos trabalhadores.

2. Participação em eventos políticos, como eleições. A participação política das associações de Macau pode dividir-se em duas categorias: regulamentar ou não-regulamentar, das quais a primeira espécie é a principal. Por participação regulamentar, entendem-se as atividades políticas que se dão pelos canais oficiais, abertos pelo governo; não-regulamentares, aquelas que se desenrolam fora desses canais, tais como a organização

de atos. Ambas as modalidades de participação estão abertas à escolha das associações; ao classificarmos o conteúdo das atividades realizadas, percebe-se que, em Macau, a participação política das associações concentra-se nos itens abaixo:

A. Atuação em diversos mecanismos de consulta. O Conselho Consultivo, composto por eleições indiretas, é um importante resultado do desenvolvimento político de Macau em 1976, criado pelo Estatuto Orgânico de Macau. Nos termos dessa norma, o Conselho tinha poderes de emitir parecer sobre assuntos políticos em geral sob a competência do Governador ou de realizar debates. Integravam-no dez vogais, dos quais cinco eram nomeados e cinco eleitos. Dentre os nomeados, além dos três ocupados por chefias governamentais, havia dois escolhidos pelo Governador “dentre cidadãos residentes de reconhecido mérito e prestígio na comunidade local”. Além dos dois selecionados dentre os membros das assembleias municipais, os membros eleitos incluíam outros três que eram representantes indiretos dos interesses sociais, a saber, dos interesses da classe patronal, da classe trabalhadora e de grupos profissionais, assistenciais, culturais, educacionais e desportivos.

Diversamente dos órgãos consultivos genéricos, o Conselho Consultivo era especializado, auxiliando a formulação de políticas para o Governo de Macau. Como indicado, a sua responsabilidade institucional era a de dar pareceres sobre a situação geral e questões técnicas das grandes políticas implementadas no âmbito governamental, secundando o processo de tomada de decisão. Esses pareceres valiam como referência para o Governo, a quem assistia, efetivamente, tomar as decisões. Portanto, nesse órgão, muitas eram as questões em que se acatavam os pontos de vista dos representantes das associações, do que se depreende que o simples estabelecimento do Conselho Consultivo por si já ampliava o espaço e o grau de influência das associações civis de Macau na política local. Ao mesmo tempo que auxiliava nas decisões governamentais, promovia-se o equilíbrio entre os interesses dos diversos setores da sociedade.

B. Participação na Assembleia Legislativa e no Leal Senado. A partir de 1976, a participação das associações civis chinesas na política de Macau aumentou progressivamente. A primeira legislatura da AL, organizada em 1976 após a publicação do Estatuto Orgânico, foi integrada por 17 deputados, dos quais cinco nomeados pelo Governador dentre cidadãos residentes de reconhecido mérito e prestígio na comunidade local, seis por meio de eleições diretas por sufrágio universal e 6 indiretamente. A

determinação legal de que parte dos deputados da AL podia ser eleita por voto direto marcou o início da participação das associações civis chinesas nas suas eleições. Posteriormente, com a reforma do Estatuto Orgânico, a proporção de deputados eleitos direta e indiretamente aumentou. A maioria dos deputados eleitos tinha relação com as associações. Comparando os eleitos indiretamente para as duas primeiras legislaturas de 1976 e 1980, a Associação Comercial (ACM), o Grémio dos Industriais (atual Associação Industrial), a Associação dos Exportadores e Importadores e a Associação de Beneficência Tong Sin Tong indicaram candidatos para tomar parte nas eleições indiretas dos representantes dos interesses económicos e das associações de beneficência, elegendo todas os quatro em ambas as ocasiões.

A partir de 1984, com a terceira legislatura, os deputados chineses vinculados às associações assumiram um papel condutor na Assembleia Legislativa. De fato, as principais agremiações chinesas começaram a participar também nas eleições diretas, progressivamente apresentando os seus candidatos, criando grupos e mobilizando as suas forças para competir por um assento, o que a seu tempo se tornaria uma importante forma de participação política. Nesse ano, a FAOM juntou-se à comunidade macaense lançando uma “Comissão de Candidatura Conjunta” para entrar na disputa. Resultado, Lau Cheok Va, o vice-presidente da FAOM conseguiu o seu intento. Criada em 1983, a União Geral das Associações de Moradores de Macau (UGAMM) entrou na disputa por um assento na quarta legislatura de 1988, com o seu presidente Lau Kwong Po, que foi eleito, tornando-se deputado pela via direta. Em 1990, o “Estatuto Orgânico” foi revisto mais uma vez, ampliando-se a quantidade de vagas de 17 para 23; no ano seguinte tiveram lugar eleições suplementares. A UGAMM e a comissão jovem da ACM formaram a “União Promotora para o Progresso”, através da qual a primeira lançou Leong Heng Teng como candidato e ele, junto com Kou Hoi In, que tinha relações com a ACM, conseguiram ser eleitos.

No ano de 1988, a Administração Portuguesa de Macau publicou o Regime Jurídico dos Municípios (lei no. 24/88/M, de 3 de outubro de 1988), criando dois municípios na região – nomeadamente Macau e Ilhas. Cada um deles possuía dois órgãos administrativos – uma Assembleia e uma Câmara Municipal; desses, a Assembleia era constituída por meio de eleições. Macau tinha treze membros, dos quais cinco eleitos diretamente, cinco, indiretamente e três, por nomeação. A assembleia

das Ilhas era composta de nove integrantes, três para cada diferente modalidade. Depois de as Assembleias Municipais adotarem um sistema parcialmente democrático, os grupos comunitários e as associações civis prestadoras de serviços públicos dedicaram-se ativamente às respectivas atividades eleitorais. A FAOM, a UGAMM, a Associação Geral das Mulheres de Macau (AGMM), até mesmo a recém-criada Associação Novo Macau, lançaram os seus próprios candidatos para as Assembleias Municipais. Desta maneira, tal como na Assembleia Legislativa, a maior parte dos representantes daquelas instituições tinham vínculo às associações.

C. Participação em atos sociais. Atos sociais² são aqueles em que indivíduos ou grupos recorrem a ações públicas para dar voz às suas divergências em relação a questões sociopolíticas ou a políticas governamentais. Com isso, têm a expectativa de chamar a atenção dos meios de comunicação de massas e da coletividade como um todo, influenciando as políticas governamentais para introduzir mudanças no sentido das exigências ou interesses propugnados. Há dois tipos de atos, moderados e extremos. Os moderados incluem o envio de cartas-abertas, comunicados à imprensa, petições, reuniões, passeatas e demonstrações; os extremos incluem ocupações, greves, greves de fome, etc. As associações civis de Macau tomavam parte nesses atos de forma ativa ou passiva. Por vezes agiam como organizadoras ou causadoras; noutras vezes, em movimentos lançados por terceiros, assumiam o papel de intermediárias ou mediadoras para ajudar a resolver controvérsias. Conforme estatísticas sobre os atos realizados em Macau de 1 de janeiro de 1988 a 28 de fevereiro de 1989, de 65 casos, 35% ocorreram na Zona Norte da Península de Macau; em quase todos, a UGAMM interveio na condição de “conciliadora e mesmo controladora das massas”³.

Antes do Retorno à Pátria, especialmente antes da publicação do Estatuto das Liberdades de Reunião e Associação em 1976, Macau utilizava um regime de pré-avaliação para decidir sobre a autorização de constituição das associações. Conforme as regras em vigor, eram proibidas as sociedades secretas; qualquer agremiação civil exigia autorização

² Cf. Ng Kwok Cheong, *Democratas*. Hong Kong: Youth Literary Press, 1990, p. 181 e Mok Veng Tim, Comparando o desenvolvimento sociopolítico de Hong Kong e Macau por meio de seus atos sociais in Yu Zhen, *Investigações iniciais sobre Política e Políticas Públicas em Macau*. Macau: Fundação Macau, 1994.

³ Cf. Ng Kwok Cheong, *Democratas*. Hong Kong: Youth Literary Press, 1990, p. 181-193.

governamental e este podia supervisionar as suas atividades internas. Aquelas que não obtivessem aprovação eram consideradas organizações ilegais; qualquer comportamento contrário à lei era tratado como “risco à segurança nacional”. Sob esse pano de fundo, a Administração Portuguesa de Macau utilizava o poder de autorizar a criação de instituições como o fim de orientar a sua criação e apoiar o desenvolvimento de determinados grupos. Ao manter as associações sob monitoramento, extirpavam-se aquelas que ameaçavam a ordem governamental, de modo que, sob tal controlo eficaz, o governo era capaz de orientar o crescimento das associações de Macau. O sistema de autorizações especiais era instrumental para a criação de um número limitado de associações que, sob a tutela governamental, tinham um cariz monopolista. Ao mesmo tempo, estavam orientadas para manter a coordenação com o governo, produzindo um sistema de gestão social corporativista. Consequentemente, aqueles grupos que conseguiam obter autorizações e participar da gestão social de Macau pertenciam às representações funcionais, sendo em número bastante limitado. Ainda mais restrita era a quantidade dos cidadãos que podiam participar nas eleições, mediante as associações. Muito embora o Estatuto das Liberdades de Reunião e Associação tivesse sido aprovado em 1976, quando as eleições para a Assembleia Legislativa começaram a ser realizadas, a participação estava condicionada à nacionalidade portuguesa. Apenas em 1984 é que os moradores chineses puderam começar a candidatar-se. Por isso, os canais por que os cidadãos de Macau podiam entrar na política eram poucos. Além disso, o Governador de Macau era nomeado pelo governo português, inexistindo eleições locais para o cargo. Nesse contexto, a participação política das associações era muito limitada.

III. Participação integral e regulamentada após o Retorno à Pátria⁴

Depois do Retorno à Pátria, para além das funções tradicionais (serviços, confraternizações, etc), ocorreu um visível aumento dos papéis e atividades de cariz político das associações. Especialmente com a promulgação da Lei Básica, reconheceu-se-lhes o estatuto de agentes indispensáveis da vida política da RAEM. Sem elas, as principais instituições governamentais de Macau, como o Chefe do Executivo e a Assembleia

⁴ Lou Shenghua, Crescimento e transformação: o desenvolvimento das associações civis em Macau após o Retorno à Pátria *in Estudos sobre Hong Kong e Macau*, vol. 4 (2016).

Legislativa, não poderiam ser formadas, além de que o trabalho dos departamentos administrativos do Governo da RAEM perderia a orientação da opinião pública. Com efeito, a Lei Básica deu fundamentos jurídicos, direta ou indiretamente, à participação das associações na gestão pública local. A implementação sistemática da Lei Básica regulamentou o estatuto político dessas agremiações após o Retorno à Pátria; com isso, a “partidarização virtual” das mesmas consolidou-se ainda mais. A razão para tanto está em que, com as mudanças da transferência de Administração, houve uma ampliação das áreas e assuntos a exigirem a participação das organizações partidárias, com o fim de promover o desenvolvimento político local. Das eleições da AL até à organização de consultas públicas, a demanda era evidente, para não mencionar o fato de que o trabalho governativo da RAEM requeria o apoio das forças políticas. Num contexto em que faltavam partidos ou organizações dessa natureza em Macau, as associações civis fortaleceram-se. Pode afirmar-se que, desde 1999, o estatuto político das mesmas ficou reconhecido pela lei, a sua participação direta na política intensificou-se, de modo que, sem tais agremiações, é difícil imaginar como funcionaria a vida social e política de Macau.

1. Participação intensificada em atividades políticas, tais como eleições etc.

Em comparação com o período anterior à transferência da Administração, os órgãos municipais foram suprimidos e, com eles, a participação nas suas eleições. Em compensação, o Chefe do Executivo passou a ser selecionado através de uma Comissão Eleitoral que, a seu turno, é formada por uma seleção das associações e de outras pessoas jurídicas representantes de setores sociais. Nessa Comissão, há quatro setores; com exceção do setor das religiões, todos os outros três envolvem associações. Isso quer dizer que a maior parte dos integrantes da Comissão Eleitoral do Chefe do Executivo – 344 cadeiras dentre as 400 – são escolhidas por associações de cada setor (neste caso, com pessoas jurídicas como eleitores). A nomeação de candidatos e a votação pelas comissões eleitorais desses setores é feita pelos representantes aprovados pelas respectivas lideranças associativas. Consequentemente, sem essas agremiações, não seria possível formar a Comissão Eleitoral, ainda menos propor candidatos a Chefe do Executivo ou votar nos mesmos.

Nas eleições para a Assembleia Legislativa, começando pelo registo dos eleitores, passando pela nomeação dos candidatos, até à mobilização

das campanhas, cada segmento do processo eleitoral envolve a participação das associações. Independentemente de se tratar de pessoas físicas ou jurídicas, a participação de todos nas eleições está condicionada ao registo eleitoral, para o que é imprescindível o papel exercido pelas associações. No caso das pessoas físicas, após a fundação da RAEM, a entrada em vigor da revisão sobre Lei do Registo Eleitoral aumentou a importância das associações. Segundo as disposições anteriores, somente as associações civis e as comissões eleitorais estavam autorizadas a registar os eleitores. Com a revisão, contudo, tal autorização foi ampliada às associações de qualquer natureza, prevendo-se, ainda, que toda a associação poderia realizar trabalhos de divulgação com o fito de apoiarem os moradores a se registarem. Na prática, é mais comum que as associações organizem, mobilizem e apoiem os cidadãos diretamente. No que concerne às pessoas jurídicas com estatuto de eleitoras, elas nada mais são do que as próprias associações que obtiverem o registo eleitoral. Diferentemente do registo das pessoas físicas, em que as associações têm o papel de divulgar e auxiliar dos moradores, as pessoas jurídicas autorizadas ao voto são as próprias associações.

No que concerne às nomeações para candidatura, há duas situações, nomeadamente a das eleições indiretas e a das diretas. Para as primeiras, as pessoas jurídicas das associações precisam de confirmar seu registo como eleitoras do respectivo setor/interesse social para participar no pleito. Os representantes das lideranças ou gestores das associações gozam do poder de votar e ser votado, sendo capazes de nomear e de votar. Nas eleições diretas, a nomeação dos candidatos igualmente exige a atuação das associações. Assim, uma ou várias associações (mediante coligação) organizam um Comité de Seleção que elabora uma lista de candidatos para participar no pleito. Esse já se tornou o modo fundamental de apresentar candidatos para as eleições diretas. De fato, nunca houve um candidato sequer, em qualquer pleito, que não estivesse de qualquer maneira vinculado às associações.

As associações também se encarregam da mobilização dos cidadãos para as eleições diretas. Através dos Comités de Seleção, elas indicam e confirmam os candidatos que participarão no pleito, passando a seguir para a organização das atividades de campanha e movimentação dos eleitores. Para esse fim, angariam recursos, elaboram plataformas, preparam comícios e até mesmo assumem pequenas tarefas como colar cartazes promocionais, pedir votos por telefone, etc. Durante a eleição em si, as

associações civis encarregam-se dos eventos para divulgação das plataformas, imprimem material promocional, organizam a propaganda pela imprensa... uma infinidade de papéis. Pode dizer-se que, em todo o processo eletivo, não há um segmento que prescindia da participação das associações, seja na concepção da agenda política, do levantamento de recursos, da promoção dos candidatos, seja da mobilização dos eleitores, pedindo apoio e incitando ao voto.

A participação nas eleições é, essencialmente, uma função dos partidos políticos. Considerando que não existem tais organizações em Macau, as associações tornaram-se o seu substituto, produzindo o fenómeno da “partidarização virtual”. Assim é que, desde o Retorno à Pátria, as associações funcionam cada vez mais como partidos.

2. Fortalecimento das funções consultiva e propositiva sobre políticas públicas

Desde o Retorno à Pátria, reforçaram-se duas funções, de emitir opiniões e de propor iniciativas, exercidas pelas associações no campo das políticas públicas. Nesse sentido, as mais importantes agremiações criaram departamentos para investigação de políticas públicas. Por exemplo, a Federação das Associações dos Operários de Macau (FAOM) criou o Departamento de Informação e Investigação de Políticas; a União Geral das Associações de Moradores de Macau (UGAMM), o Gabinete de Investigação de Políticas; a Associação Comercial de Macau (ACM), uma Comissão de Investigação de Políticas, entre outros. Além do mais, há um sem número de associações cuja atividade principal envolve debater/comentar as políticas de Macau.

Merece registo o fato de algumas políticas importantes adotadas pelo Governo ser de iniciativa das associações. Por exemplo, no campo das políticas trabalhistas, com a finalidade de garantir o princípio do acesso prioritário da mão de obra local ao emprego, as associações de classe propuseram que se proibisse a importação de não-residentes para trabalhar nos cassinos ou como motoristas profissionais. Tal proposta foi acatada pelo Governo da RAEM. Após uma longa luta, a FAOM conseguiu imprimir novos avanços em diversas iniciativas, seja para legislar novos estatutos ou rever leis existentes, no campo dos direitos do trabalho, impondo o salário mínimo aos setores como os dos condomínios e dos serviços de limpeza, medida que entrou em vigor em 1 de janeiro de 2016.

As novas disposições do Regime de reparação por danos emergentes de acidentes de trabalho e doenças profissionais começaram a ser aplicadas no final de agosto de 2015, garantindo a segurança dos trabalhadores no trajeto de ida ou retorno do trabalho sob más condições climáticas⁵. A Associação Geral das Mulheres de Macau (AGMM) propôs a ampliação das licenças de maternidade, que subsequentemente foi inscrita na Lei das Relações de Trabalho.

A seguridade social é um assunto que sempre suscitou o interesse da FAOM, da UGAMM e da AGMM. As duas primeiras dirigiram uma série de exigências ao Governo, a saber: aumento das reservas destinadas ao Fundo de Segurança Social; ampliação do número de beneficiários; aprovação, com toda a celeridade, do Regime de previdência não-obrigatório; aperfeiçoamento do mecanismo de participação voluntária dos moradores não-empregados. Além disso, tais associações pressionaram o Governo para criar, gradualmente, um regime de previdência central obrigatório, com a finalidade de resolver, no longo prazo, o sustento dos trabalhadores aposentados idosos. Um sistema de seguridade social com dois níveis sempre foi a proposta da AGMM para as repartições competentes, estabelecendo-se um sistema de registo e contribuições retroativas para aqueles indivíduos que nunca conseguiram integrar-se na rede por um longo prazo. No sentido de criar um sistema de segurança universal na RAEM, sugeriu-se a adoção de um regime não-obrigatório, donde o chamado sistema de dois níveis, o que é um aperfeiçoamento do que já havia em Macau.

Prevenir e controlar a violência familiar é outro dos temas que a Associação Geral das Mulheres de Macau tem perseguido. Em 2008, a responsável da AGMM realizou uma visita ao Instituto de Ação Social, quando entregou uma proposta de lei, manifestando as expectativas de que o Governo pudesse, na esfera legislativa, reforçar a proteção às vítimas de violência doméstica. Tal proposta foi feita com base numa série de estudos sobre a situação em outros países e regiões, particularmente sobre a legislação nas áreas adjacentes de Taiwan e Hong Kong. Em termos de conteúdo, além do emprego de conceitos claramente delineados como “violência familiar” e “destinatários de proteção”, propôs-se a adoção e fortalecimento do regime de “mandados de proteção civil”, a simplifica-

⁵ Projetos de lei do salário mínimo e da lei sindical Chiang Chong Sek: novos desenvolvimentos legislativos na defesa de direitos sociais in Macao Daily News, 11/12/2015, p. A14.

ção do processo judicial, a ênfase no poder da instância policial de tratar das ocorrências. Inovou-se com a criação de outros dois regimes de supervisão e visitas a filhos, e também de tratamento e apoio às vítimas. A proposta incluiu outras propostas importantes, tais como a criação de uma rede de prevenção e divulgação educativa, bem como a intensificação da cooperação entre os departamentos do governo envolvidos no tema⁶.

Relativamente às expectativas dos residentes sobre a elaboração de uma política governamental de habitação, a UGAMM propôs que a RAEM abrisse um novo processo de atribuição de moradias públicas, mediante o qual se poderia determinar o nível real da demanda. Com base nessa estimativa, a UGAMM também exortou o Governo a preparar um plano de construção de habitações públicas e também a definir metas anuais para as listas de espera. Sobre o método a ser seguido para definir a ordem das listas, indicou-se a necessidade de promover uma reforma para evitar que pessoas além dos critérios de solicitação ocupassem recursos que de outra forma deveriam ser destinados à sociedade. Além do mais, pediu-se ao Governo que destinasse mais terrenos para construção de moradias públicas e se fizesse um plano de longo prazo para o desenvolvimento dos terrenos. Por fim, a UGAMM também sugeriu reorganizar o Instituto da Habitação, ficando este responsável pela coordenação, planeamento, construção, distribuição e gestão dessas moradias⁷.

Também noutros temas, como legislação sobre os direitos dos animais, foi o governo a reagir às exigências das diversas associações civis, abrindo os respectivos processos legiferantes.

Em quase todo tipo de política pública a ser legislada, o governo convida as associações civis envolvidas a participar no processo. Na verdade, as agremiações já assumiram o estatuto de principais destinatárias das consultas preparatórias para a elaboração de políticas governamentais.

3. Preparação e alocação de quadros

Em Macau, as associações civis encarregam-se do trabalho de formação e alocação de quadros políticos. O fato de ser líder numa associação

⁶ AGMM entrega sugestões sobre a lei da violência doméstica ao IAS, *Macao Daily News*, 24/12/2008, p. B06.

⁷ UGAMM propõe reforma dos concursos de moradias públicas, *Macao Daily News*, 21/04/2009, p. B07.

possuidora de representatividade funcional implica o reconhecimento de um estatuto social e também é uma marca ou símbolo de que se é uma elite na sociedade de Macau. Na verdade, após o Retorno à Pátria, os casos de indivíduos que primeiro ocuparam cargos numa associação e, depois, ingressaram num órgão político não são de modo algum raros. Por isso não há erro em afirmar que essas agremiações já se tornaram o principal caminho para alocar elites sociais à equipa de governantes.

Dentre os deputados a cumprir mandato, a maior parte possui vínculo às associações. Os representantes da via indireta nada mais são do que pessoas escolhidas pelas associações enquanto pessoas jurídicas, ou seja, todos são deputados ao mesmo tempo que são lideranças das suas associações. No caso das eleições diretas, os candidatos são escolhidos mediante o processo em que as associações organizam uma comissão específica para tanto, isto é, tais pessoas igualmente possuem cargos nas suas agremiações. Até a maioria dos deputados nomeados pelo Chefe do Executivo também têm uma certa relação com as associações. Além da Assembleia Legislativa, a maioria das personalidades que integram o Conselho Executivo também provém desses grupos.

O governo da RAEM mantém um conjunto de órgãos consultivos de diversos níveis. Embora a quantidade de membros seja desigual, com muitos em uns, poucos em outros, há basicamente dois tipos de integrantes: funcionários do governo ou pessoas sem cargo na administração. Esta última categoria pode ser dividida em representantes da sociedade civil ou das associações. Dito isso, os membros oriundos das associações quase que se tornaram integrantes indispensáveis de todos os órgãos consultivos. Tomando o exemplo do Conselho de Juventude, vê-se que, na sua composição⁸, além de departamentos governamentais, ainda há um máximo de quinze assentos para lideranças, ou seus representantes, de associações das mais diversas áreas, como juventude, desporto, economia, cultura, assistência social, etc. Quer dizer, de 34 membros, as lideranças ou os representantes das associações dispõem de uma cota de 15, quase metade. A composição de outras comissões consultivas tem uma estrutura parecida com a do Conselho de Juventude; as lideranças ou os representantes das associações mantêm uma representação nas mesmas proporções. Logo, as associações também são um importante canal de alocação de quadros para os órgãos consultivos do governo.

⁸ Leis no. 12/2002 e no. 6/2012, publicadas no *Boletim Oficial da RAEM*, respectivamente, em 10 de junho de 2002 e 20 de fevereiro de 2012.

Além do mais, dentre os representantes da RAEM na Assembleia Nacional Popular (ANP), na Conferência Consultiva Política do Povo Chinês (CCPPC) e nas suas contrapartes nas diversas províncias e cidades da China continental, incluindo as Comissões Jovens, de Mulheres, Associações de Amizade com o Estrangeiro, etc. há uma grande proporção de representantes oriundos das associações.

Não há erro em dizer que as associações civis de Macau se tornaram uma importante plataforma e canal para a formação de talentos de Macau e alocação dos mesmos para assumirem cargos junto das associações e órgãos políticos na China continental.

4. Realização de atividades para defesa de interesses

Após o Retorno à Pátria, as associações reforçaram o trabalho de defesa dos interesses de seus associados, o que é tanto mais verdade em relação a certos grupos profissionais. A Associação Geral das Mulheres de Macau (AGMM) criou o Departamento dos Direitos das Mulheres; a Federação das Associações de Operários de Macau (FAOM) também criou uma Comissão de Direitos, apontando a defesa de interesses e prestação de serviços como duas prioridades.

No tocante à defesa de interesses, após a transferência de administração, a FAOM esforçou-se por garantir o acesso ao emprego dos cidadãos⁹. No ano de 2000, organizou atividades de formação cultural com vista a atenuar a grave situação de desemprego. Ao contratar alunos universitários desempregados para ensinar outras pessoas na mesma situação, essa associação contribuiu para aliviar as dificuldades enfrentadas por tais pessoas e seus familiares, estabilizando o ambiente social, enquanto aprimorava o nível cultural de uma porção dos desafortunados. Em 2003, a FAOM resolveu os conflitos trabalhistas da Sociedade de Turismo e Diversões de Macau (STDM) com sucesso. À época, cerca de oito mil operários e suas famílias foram atingidos pelo problema. Ao intervir ativamente, aquela associação trabalhista conseguiu conciliar os interesses. A seguir, assinou um memorando de entendimento quadripartido com a Direção dos Serviços para os Assuntos Laborais, a Sociedade de Jogos de Macau e a STDM. Tal acordo minorou as preocupações das partes labo-

⁹ Relembrando a união do movimento dos trabalhadores, Macao Daily News, 18/01/2013, p. B05.

ral e patronal ao estabilizar a situação empregatícia dos funcionários, pois garantiu a sua conversão profissional e alterou o padrão de remuneração tradicional, dependente das gorjetas. Com isso, evitaram-se maiores convulsões sociais. Entre 2008 e 2009, para diminuir o impacto do tsunami financeiro sobre o emprego de Macau, a FAOM organizou um abaixo-assinado dos funcionários do jogo intercedendo contra a medida dos casinos de cortar pessoal em larga escala mediante a concessão de férias não pagas. Ao cabo dessa intervenção, conseguiu garantir o emprego e o pão de milhares de empregados, com esforços que efetivamente resolveram as dissensões entre ambas as partes. Por fim, com o objetivo de atenuar a situação de alto desemprego, a FAOM tomou providências junto do governo para que oferecesse programas de formação no emprego, organizasse um programa de subsídios a empregados de baixos rendimentos, etc.

Os funcionários públicos também se organizaram para a defesa dos seus interesses. Tendo oportunidade de organizar encontros com os dirigentes da RAEM, apresentaram propostas para garantir os seus direitos. Desta forma, em 4 de julho de 2013, as lideranças recém-empossadas da Associação dos Trabalhadores da Função Pública de Origem Chinesa (ATFPOC) visitaram a Sede do Governo para se reunirem com o Chefe do Executivo, Chui Sai On, quando propuseram cinco medidas, incluindo melhorar as condições de vida dos servidores de base, proceder à construção de habitação para funcionários públicos, etc. Cheang Koc Iun, o presidente da agremiação, indicou que os funcionários de categoria mais baixa, com remunerações entre 110 e 150 pontos, sofriam grande pressão financeira, de modo que para tais funções era difícil manter um quadro estável ou mesmo encontrar candidatos. Portanto, a ATFPOC manifestou a sua expectativa de que o governo pudesse conceder um subsídio adicional de sobrevivência. O Chefe do Executivo respondeu por meio de um comunicado de imprensa, indicando que estava atento às dificuldades dos funcionários de base e que iria tomar por referência o parecer da Comissão de Avaliação das Remunerações dos Trabalhadores da Função Pública e das associações classistas, para considerar como apoiar os funcionários de base no que se refere a subsídios e habitação¹⁰.

Na área educacional, a Associação de Educação de Macau (AEM) atribui especial importância à garantia dos direitos dos professores, tendo

¹⁰ ATFPOC propõe 5 medidas a Chui Sai On, pede subsídios para funcionários públicos de base, *Macao Daily News*, 05/07/2013, p. B02.

pressionado o governo para elaborar o Quadro Geral dos Docentes das Escolas Particulares do Ensino Não-superior (doravante referido como Quadro Geral)¹¹. A AEM manifestou o seu entendimento de que, para além das condições salariais e benefícios dos professores, seria ainda mais importante que o Quadro Geral reconhecesse um regime para a categoria, definindo-lhe condições de trabalho razoáveis, oferecendo estabilidade no emprego para atrair mais profissionais de qualidade à área educacional. Nas palavras dessa associação, criar o Quadro Geral nada mais é do que o primeiro passo, priorizando-se a tutela legal do corpo de docentes, criando-se condições aceitáveis de trabalho. Estas envolvem uma série de medidas, por exemplo, a diminuição da carga de trabalho, antes demasiadamente pesada, para que sejam observados os critérios internacionais aplicáveis, adotando-se um padrão para a quantidade de horas-aula diárias de diferentes níveis de profissionais e fixando a carga média de 36 horas por semana. Com isso, pretendeu-se liberar os professores para que pudessem dedicar mais tempo à orientação individual dos alunos, participar em ações de desenvolvimento profissional com melhores resultados e produzir um ambiente de trabalho mais positivo. O Quadro Geral também criou um regime padrão para a avaliação profissional e estabeleceu exigências para o desenvolvimento profissional – são tudo formas válidas e eficazes de intensificar a profissionalização do pessoal docente. A AEM expressou o seu desejo de que a Assembleia Legislativa compreendesse, no seu todo, as posições do meio educacional, legislando com celeridade o Quadro Geral, o que se deu, com efeito, em 29 de fevereiro de 2012.

Vê-se que, desde o Retorno à Pátria, as associações civis demonstraram um certo avanço em diversos campos, envolvendo a participação em eleições, proteção de direitos, consultas e propostas de políticas, formação e alocação de quadros, entre outros. Isso reflete a expansão e consolidação das funções políticas das associações civis em Macau, ilustrando, ainda, que após a transferência de administração, aumentou a demanda para que essas agremiações ajam como vetores de participação nos assuntos políticos e gestão social. Comparando os dois períodos, vemos que o estatuto político das associações sociais foi reconhecido legalmente, de modo que puderam começar a participar integralmente na administração da

¹¹ 19 escolas associadas visitadas, mil professores em consenso: AEM pede Quadro Geral, *Macao Daily News*, 18/07/2011, p. C01.

RAEM, desenvolvendo e aprofundando o processo de “partidarização virtual”, já iniciado antes do Retorno à Pátria.

IV. Efeitos políticos da participação das associações sociais: a prática de Macau

Desde há muito tempo que em Macau vigora o princípio de que as associações civis participam na vida política sem terem natureza de partidos. Conforme tal praxe, a atuação das associações manifestou efeitos políticos concretos, alguns que julgamos positivos, outros, negativos.

1. As associações criaram um modelo de “política de harmonia” e não de “política de conflito”

Em geral, os partidos políticos trabalham com o objetivo de conquistar o poder; por esta razão, possuem uma ideologia clara, princípios de ação e uma agenda determinada. É principalmente sob essa identidade que buscam conquistar apoiantes na sociedade ou conquistar apoio. Devido às diferenças ideológicas e à necessidade de lutar pelo poder, ao participarem do processo eleitoral, os partidos normalmente não medem esforços para alcançar o seu intento, utilizando diferentes meios para atacar os seus adversários. Portanto, é natural que se empregue o dualismo “amigo/inimigo” para distinguir o que é desejável ou não na sociedade. Essas preferências supõem uma competição de vida ou de morte entre os participantes que radicaliza as suas diferenças, de modo que quanto mais intensa a competição eleitoral, mais provável é o aparecimento de efeitos negativos, tais como divisões e convulsões na sociedade. Consequentemente, nas regiões em que se adota o sistema partidário, em particular nas regiões (e países) em desenvolvimento, é relativamente comum que, durante as eleições, ocorram situações como conflitos entre grupos antagônicos ou mesmo rupturas do tecido social. De fato, a desestabilização do ambiente político é fácil de ocorrer, até mesmo o colapso da ordem; são as chamadas “sequelas pós-eleitorais”.

Mesmo que o partido vencedor, uma vez concluído o pleito, se manifeste em favor do término dos conflitos, considerando-se a necessidade de consolidar o regime e impedir que os partidos da oposição cheguem ao poder, é difícil que se promova uma verdadeira reconciliação. Do lado dos partidos da oposição, percebe-se um dilema diferente: a título de

supervisionar o partido no poder, estão sempre a planear como tirá-lo de cena, abrindo caminho para que possa assumir a liderança. A oposição não necessariamente estaria disposta a aceitar o convite à conciliação de um vencedor nas eleições. Sendo assim, a situação usual na política de partidos é o antagonismo e os conflitos, nunca a conciliação e a cooperação, uma vez que esse modelo, essencialmente, é competitivo.

Diferentemente das ideologias claramente definidas dos partidos, as associações civis em geral não respondem vigorosamente a um ideário político. O objetivo da sua fundação não é conquistar o poder político, mas oferecer serviços à sociedade, promover a harmonia do grupo. Mesmo que seja um grupo de interesses, só lhe importa utilizar a ferramenta da política para influenciar as políticas do governo e nada mais. Nesse contexto, as funções políticas das associações civis são meramente acessórios da sua finalidade primacial. Devido à sua participação em eleições é que surge o fenómeno da “partidarização virtual”, deixando entrever-se o fato de, enquanto ferramenta para a participação em pleitos, haver uma certa similaridade com os partidos, que não chega a afetar a sua natureza. Quando se vê uma associação civil engajar-se numa eleição, ainda que seja para que o seu candidato tenha oportunidade de pleitear politicamente benefícios para os seus representados, a congregação de um grande número de votantes não está dirigida à conquista do poder, mas sim a observar e defender os interesses da sociedade como um todo. Consequentemente, enquanto há diferenças de interesses e de visões políticas entre as associações envolvidas na política, há muito poucos choques violentos entre as mesmas. O efeito do modelo das associações civis difere naturalmente do modelo partidário: há poucos conflitos faccionais e fraturas sociais; a sociedade é harmoniosa e a política estável. Ora, isso se depreende da natureza das associações civis, que não são competitivas.

2. A política associativa cria uma divisão equilibrada das forças sociais

Enquanto o modelo político partidário gera polarização em momentos de eleição, em Macau entende-se uma situação completamente diferente, no que toca à distribuição das forças políticas. É verdade que nas eleições para as legislaturas no período de após o Retorno à Pátria, há disputa e competição pelos assentos diretos entre as diferentes forças polí-

ticas na sociedade. Contudo, por meio do estudo da proporção dos votos das diferentes listas e consequente distribuição dos assentos, é possível analisar corretamente as transformações dos jogos de forças sociopolíticas.

Quadro 3 Divisão de votos e assentos diretos na AL conforme as forças sociais (2005-2017)

Forças políticas	3.º Leg (2005)			4.º Leg (2009)			5.º Leg (2013)			6.º Leg (2017)		
	Votos		Assentos									
	Qtd	%		Qtd	%		Qtd	%		Qtd	%	
Ass. Trad. de Base	30559	24.5	4	35142	24.8	3	27775	19.0	3	38532	22.3	4
Pandemo	32093	25.7	2	31179	22.0	3	28050	19.1	2	32895	19.1	3
Conterrâns	29230	23.4	3	27362	19.3	3	42677	29.1	5	43501	25.2	4
Empresa/Jogo	18644	14.9	2	27345	19.3	2	27171	18.5	2	21764	12.6	1
Macaenses/F. Públicos	10866	8.7	1	15440	10.9	1	13130	9.0	2	15881	9.2	1
Classe média	3506	2.8	-	5329	3.7	-	7715	5.3	-	17656	10.2	1
Outros	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2399	1.4	-
Válidos	124898	100.0	12	141797	100.0	12	146518	100.0	14	172628	100.0	14
Total	128830	-	-	149006	-	-	151881	-	-	174872	-	-

Fonte: Autor, com base nas respectivas estatísticas eleitorais

Ao analisar as estatísticas do quadro 3, é possível identificar as interações e tendências de mudança das seis grandes “placas tectónicas” políticas de Macau entre a 3ª (2005) e 6ª legislatura (2017). Tomando por referência a quantidade de votos obtida por cada grupamento, a 3ª legislatura (2005) configurava a seguinte composição: uma grande força, três médias e uma pequena; nomeadamente, o grupo dos empresários/jogo, as associações de base tradicionais, pandemocratas, a representação dos conterrâneos, dos macaenses e dos funcionários públicos. Essa composição desenvolveu-se na 6ª legislatura, com a ascensão e fortalecimento das classes médias, produzindo uma notável diversificação do panorama político local. Do ponto-de-vista dos votos e assentos conquistados, ainda que cada “placa tectónica” se tenha deslocado, causando crescimentos e perdas, mesmo produzindo o feroz avanço das representações de conter-

râneos, o resultado final ainda repete uma situação de “equilíbrio dentro da diversidade”.

Uma coisa é certa. A despeito do desenvolvimento socioeconómico de Macau, com o surgimento contínuo de novos grupos e classes, continuará a produzir-se um ajuste no equilíbrio das forças políticas, bastando que a política das associações permaneça em vigor, para que as eleições sigam a resultar numa situação de não-conflito, de não-polarização. Num ambiente em que os partidos ainda não amadureceram, será possível evitar os frequentes conflitos e as polarizações entre forças políticas durante as eleições frequentemente ocorridos alhures, cifrando-se em disputas e até mesmo convulsões sociais. Logo, em Macau, deve-se à política das associações o fato de a distribuição de forças produzir uma tendência de crescente diversificação, porém com equilíbrio mútuo. Inquirida a razão sobre uma situação de conflitos faccionais e polarização, tão comuns quando partidos disputam eleições, nunca ter acontecido na RAEM, essa será encontrada na diferença essencial entre os dois modelos políticos, de associações e de partidos.

3. A política associativa enfraquece a capacidade de elaborar políticas sociais

Enquanto organizações dirigidas à conquista do poder, os partidos políticos têm uma maior capacidade de pesquisar, elaborar e propor políticas, uma vez que as mesmas são a ferramenta para realizar seus interesses. Por conseguinte, os partidos da situação governam para implementar as suas próprias iniciativas; os grupos de oposição lutam continuamente para endereçar as suas preferências de políticas governamentais. Pode dizer-se que a elaboração de iniciativas é uma das capacidades básicas para o crescimento de um partido em relação aos outros. Indiferentemente do seu papel na vida política, seja o de situação, seja o de oposição, em geral toda a agremiação partidária possui departamentos internos dedicados a estudos e desenvolvimento de políticas, encarregando os recursos humanos competentes dessas tarefas, inclusive fazendo-se presente junto do governo para fazer lobby das próprias iniciativas, influenciar a adoção de políticas públicas pela administração e, com isso, avançar os seus interesses.

Contudo, diferentemente dos partidos políticos, as associações civis são organizações sociais, cuja orientação funcional envolve a realização

de atividades comunitárias, oferecendo serviços, criando capital humano, promovendo a harmonia. De fato, o maior potencial das associações manifesta-se na prestação de serviços; por isso, no seu organograma institucional, além de departamentos voltados para os grupos de interesses representados, são poucos os vocacionados para estudar e desenvolver políticas, ainda menos os que se aplicam, sistematicamente, a pesquisar e preparar ações em prol de toda a sociedade. Fato é que as associações via de regra só se manifestam sobre as políticas públicas que têm reflexos sobre o(s) setor(es) em que atuam, não havendo um forte desejo de compor planos ou influenciar as políticas públicas do governo como um todo. Por tal razão, em comparação com os partidos, numa sociedade em que sejam as associações os principais vetores, a capacidade de elaboração de políticas é relativamente baixa; mesmo o governo, carecendo de uma forte pressão popular por um determinado planejamento e elaboração de iniciativas, também não é capaz de aprimorar as suas próprias habilidades nesse campo. As fraquezas em termos de produzir políticas públicas e planejá-las, em Macau, estão de certa forma relacionadas com o seu modelo político, em que participam as associações, não os partidos.

4. A política associativa tem capacidade limitada de produzir quadros

Os partidos políticos surgiram da necessidade de governar, pelo que não poupam energias para formar os seus próprios quadros. Não é preciso dizer que os partidos da situação dão muito valor ao assunto; ora, já que estão no poder, precisam de editar políticas, governar a sociedade e prestar serviços – não há nada que escape às suas responsabilidades. Na verdade, mesmo os partidos da oposição também prezam a formação de quadros. Por um lado, são os quadros que imprimem vigor às atividades partidárias; por outro, no instante em que conquista o poder, a oposição necessita de organizar o governo, pelo que os quadros devem estar prontos para se converterem em administradores públicos. Sendo assim, em alguns países e regiões, para além do gabinete de governo da situação, a oposição também tem o seu gabinete paralelo, com a finalidade de assumir o funcionamento do governo a qualquer momento. Na perspectiva dos métodos e meios a serem utilizados, os partidos podem formar seus quadros internamente, desenvolvendo estudos ou investigações para contarem com profissionais especializados em políticas públicas. Alternativamente, também podem lançar candidatos, participar em eleições, realizar

debates, comentar ou propor políticas etc., desta forma provendo os seus quadros na aquisição de experiências para eventualmente ocuparem posições no partido. Considerando que os partidos políticos têm uma forte capacidade de formar os seus próprios recursos humanos, há oferta suficiente dos mesmos naqueles países ou regiões que adotam o modelo de política partidária.

Inversamente, tendo em vista que as associações não definem para si o objetivo de conquistar o poder e que suas atividades usuais se resumem à oferta de serviços à comunidade, em geral não há grande atenção dispensada à formação de quadros políticos; no mais das vezes, apenas formam profissionais para se envolverem nos seus serviços institucionais. Internamente, não estão dotadas de órgãos de investigação de políticas, o que impede a formação de quadros. Mesmo a sua participação em eleições não se assemelha à dos partidos políticos, cujos candidatos são escolhidos competitivamente num processo de diversas etapas; no caso das associações, os candidatos são selecionados por negociação interna, sendo muito difícil encontrar uma situação em que os quadros políticos obtenham experiência expondo-se a várias provações durante os processos eleitorais voltados para os eleitores de base. Desta forma, as regiões que adotam o modelo de política associativa frequentemente carecem de um sistema de formação de quadros. No caso de Macau, as associações não os formam com quantidade bastante para influenciar a qualidade da governança social, o que tem relação com o modelo político em vigor.

V. Conclusão

Como é do conhecimento geral, há grandes diferenças entre as associações civis e os partidos políticos, seja no que se refere à natureza, ao âmbito de atividades e às funções. Enquanto organizações sociais, as associações têm como orientação funcional o desenvolvimento de atividades junto da comunidade, oferecendo serviços, criando capital humano, promovendo a harmonia. Os partidos, por outro lado, são organizações políticas, almejam representar a interesses, propor políticas e alocar as suas elites. As atividades partidárias são desenvolvidas primacialmente no campo político, considerando que estão à conquista do poder. Macau, entretanto, não tem partidos, competindo às agremiações, não aos partidos, participarem integralmente na representação e defesa dos interesses, tomando parte em eleições, consultas sobre ações governamentais, formação de

quadros e supervisão do governo, entre outros. Pode argumentar-se que as associações tomaram nos seus ombros todas as funções exercidas pelos partidos noutras regiões, surgindo daí uma rara situação de “partidarização virtual” daquelas. Visto do seu processo histórico, as associações de Macau passaram de uma situação de “participação política limitada” a “participação integral regulamentada”. Quanto aos resultados alcançados, a política associativa fomenta uma vida política completamente diferente da sua correspondente partidária, sem contraposições ou polarizações. Se o modelo partidário é competitivo por definição, a política das associações de Macau peculiarmente não dá azo a uma tal conjuntura.