CONSIDERAÇÕES SOBRE A DIVULGAÇÃO JURÍDICA PROMOVIDA PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE MACAU

*Long Ka Tun**

I

PREÂMBULO

Como é do nosso conhecimento, Direito é um conjunto de regras de conduta estabelecidas pelos órgãos do Estado a que devem obedecer todas e quaisquer pessoas. Assim, os destinatários da actuação do Direito é o público em geral e, cada indivíduo é sem excepção disciplinado pelo Direito desde que vivam dentro das fronteiras de um certo Estado. Com vista a fazer todo o público no âmbito do Estado conhecer o teor das normas emanadas pelo Estado, evitando práticas inconscientes de actos em violação da legislação, é absolutamente necessário proceder à divulgação jurídica junto do mesmo, mediante acções tais como publicação, esclarecimento e sensibilização do Direito.

II

BASES DOUTRINÁRIAS SOBRE A DIVULGAÇÃO JURÍDICA DESENVOLVIDA PELOS ÓRGÃOS DO ESTADO

1. Em termos doutrinários da ciência de legislação, «A feitura da lei é o pressuposto do Primado da Lei, é o meio para governar o Estado e é uma expressão, sob a forma escrita, do espírito de justiça, razão e de

* Técnico superior da Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça.

natureza»¹, o que constata que legislar é um dos elos de maior importância na área jurídica. Ainda na Europa da Idade Média, os príncipes já conheciam a relevância de legislar, e por isso, convocaram assembleias estamentais para a abordagem dos assuntos de interesses da Nação com a participação dos altos funcionários, senhores feudais, personalidade de renome e membros do clero, no sentido de recolher as suas opiniões para a formação de um consenso, intensificando a coesão da Nação, o que contribuía para fortificar o poder político e para implementar as políticas do Estado². Se bem que se tratasse de uma forma rudimentar da instituição legislativa, revelou já um aspecto característico de relações públicas da divulgação jurídica — a recolha de informações. Com a evolução da ciência de legislação, hoje em dia, «é genericamente admitido que os órgãos legislativos têm três funções essenciais: função informático-relacional (isto é, servir da ponte de ligação entre o Governo e o povo), função formativa de líderes políticos e, função definidora de políticas públicas»³. A divulgação jurídica já não se limita a desenvolver-se após a aprovação da lei, mas intervém desde logo no decorrer da sua elaboração, justificando junto do público a razão de ser da iniciativa legislativa e procurando produzir articulados melhor adaptados às realidades da comunidade conforme as informações coleccionadas nas ocasiões de intercâmbio com os cidadãos.

2. Feita a lei, procede-se à publicação. A própria publicação da lei é, obviamente, um processo de divulgação jurídica. As propostas de leis e os projectos de leis ainda não são leis quando não forem apreciadas e aprovadas na votação no âmbito dos órgãos legislativos e quando os demais trâmites legalmente exigidos não estiverem concluídos. Estas leis não produzem os efeitos pretendidos de regular as relações sociais e as condutas da população, até genericamente conhecidas por esta última. Para que a lei seja conhecida pelo público e que produza os devidos efeitos, é necessário torná-la público, com vista a que a população e os servidores do Estado compreendam, executem e cumpram a lei. Na Idade Contemporânea, a falta de publicação determina a inexistência da lei,

¹ Zhao Wangsheng, *Ciência de legislação*, Editora Universidade de Pequim, 1988, pág. 7.

² Cír. Zhu Zhihong, *Teorias da Ciência de Legislação*, Livraria Sanwen, 1995, pág. 2.

³ Zhu Zhihong, *Teorias da Ciência de Legislação*, Livraria Sanwen, 1995, pág. 2.

daí o enorme peso da divulgação jurídica no processo legislativo. Já na era dos Estados de Guerra (475 a 221 a.C.), os pensadores legalistas da China referiram as necessidades de difusão da lei junto da população, alegando que «Direito, conjunto de normas escritas, aprovadas pelo Governo e publicadas junto do povo»⁴. A importância da divulgação jurídica poderá demonstrar-se pela sua publicação, no entanto, esta última é apenas um aspecto básico da mesma divulgação, deste modo, é necessária a tomada de outras medidas com vista a aperfeiçoar o trabalho de divulgação.

Com a publicação, as leis passam a ser juridicamente válidas, contudo essa validade é apenas obtida a nível do próprio processo legal. Para serem verdadeiramente válidas no seio da massa popular e colherem acatamento voluntário da maioria da mesma, é indispensável uma conformação e aceitação generalizada. «A lei só produz os seus efeitos quando a sua aplicação na prática e na maioria dos casos é viável»⁵. O apoio à lei pela maioria do povo, a sua aceitação na maioria dos casos e o seu aproveitamento pela maioria não são susceptíveis de concretizar sem proceder às acções de divulgação jurídica e sem recorrer aos meios de comunicação. Por outro lado, para convencer a minoria no sentido de aderir às leis e de conformar-se voluntariamente às leis, é indispensável efectuar a divulgação jurídica.

3. O momento da entrada em vigor é vulgarmente considerado como altura adequada para o desenvolvimento das acções de divulgação jurídica, ou seja, como momento apropriado para a generalização do Direito. Os trabalhos essenciais englobam: definir as políticas de divulgação de acordo com o perfil do seu público destinatário e do ambiente; aprofundar os conhecimentos do público em relação ao Direito mediante o emprego racionalizado dos meios de comunicação mais indicados, atrair a atenção do público quanto às informações jurídicas com os meios de relações públicas articulados. Tudo isto contribui para atingir o alvo da implementação da imagem do Direito. Tradicionalmente a divulgação jurídica limitava-se a este momento, porém, os seus efeitos de sensibilização e sua rentabilidade são bastante limitados e reduzidos, uma vez

⁴ Hanfeizi, Nansan.

⁵ Gustav Radbruch, *Introdução ao Direito*, tradução de Mi Jian e Zhu Lin, Editora Enciclopédia da China, 1997, pág.3.

que a divulgação só se realiza após a entrada em vigor da legislação e que a comunicação é unidirecional. Assim, torna-se necessária uma divulgação jurídica polivalente.

4. A justiça e a divulgação jurídica estão intimamente relacionadas. As sentenças judiciais têm como objectivos principais o julgamento dos infractores enquanto os processos judiciais visam a difusão de ideias de justiça, equidade e a defesa da ética da sociedade. A difusão das informações sobre as consequências judiciais junto do público pode reforçar a dignidade do Direito pois estas informações podem fazer crer que o Direito castiga o mal e protege os direitos da população. Durante a audiência devem atrair a atenção do público e processar-se de forma aberta para que o público possa fiscalizar se os factos invocados são razoáveis e se as respectivas sentenças são justas. A atenção dos nacionais vem tornar a leitura de sentença no âmbito dos Tribunais um meio directo de difusão jurídica. A sentença, mediante a protecção dos direitos dos lesados e a aplicação de sanção aos autores da lesão, implanta a autoridade e a dignidade do Direito, facto que incrementa a confiança dos nacionais em relação ao Direito. Os órgãos judiciais devem, por sua iniciativa, submeter as suas acções à fiscalização da massa popular⁶, e simultaneamente tornar os próprios órgãos e procedimentos judiciais cada vez mais transparentes, com vista a criar um ambiente harmonioso, de confiança e de colaboração recíproca que possibilite uma melhor comunicação e compreensão mútua com o público.

5. A aplicação de sanção é igualmente um dos meios de divulgação jurídica, embora especial em termos do seu modo de difusão, pois tem como base na força coerciva do Direito. As sanções a aplicar aos criminosos não têm por fim uma mera punição, sob pena de cair na ideia de vingança. Pelo contrário, o seu objectivo é corrigir os delinquentes quando possível⁷. Trata-se de uma forma coactiva para atingir o fim de divulgação jurídica. As funções da sanção são duplas: são negativas em relação aos criminosos porque a sanção é uma reparação ulterior; mas, são positivas para a população em geral, pois dissuade e adverte com a comina

⁶ Yuan Hongbing e outros, *Sistema Judiciário da China*, Editora Universidade de Pequim, 1998, pág.12.

⁷ Li Bolin e outros, *Manual Prático do Direito Penal*, Editora do Povo de Heilongjiang, 1986, pág.24.

ção da sua aplicação. Além disso, a aplicação da sanção complementa as acções de sensibilização e garante a efectivação da ordem ética mediante força coerciva. «Com a cominação de sanção e com as acções de sensibilização pretende-se prevenir todos os males e atingir a meta de estabilização da sociedade»⁸.

Isto demonstra que a divulgação jurídica é uma política pública adequada às necessidades políticas e à tendência de desenvolvimento social, e que penetra todo o círculo da legislação; as medidas da mesma divulgação só podem ser eficazes quando o Estado emprega flexivelmente os meios de relações públicas e de difusão e quando a respectiva organização seja feita em função das especificidades da sociedade e do atributo do ambiente.

III

OS SUJEITOS DA DIVULGAÇÃO JURÍDICA EM MACAU

O Governo desempenha um papel dominante na divulgação jurídica. Para desenvolver com eficácia a divulgação jurídica, o Governo deve proceder à análise das características do ambiente e dos destinatários da divulgação, definir a estratégia de divulgação, organizar acções de divulgação jurídica, recolher informações sobre as repercussões destas acções, tendo esta série de funções características de relações públicas, fazendo com que a lei chegue ao público e criando condições favoráveis à aplicação eficaz e à evolução da lei. Com vista a uma divulgação jurídica eficiente, torna-se também necessário proceder à investigação sobre o sujeito da divulgação jurídica em Macau, analisando quais os trabalhos que o Governo de Macau tem desenvolvido e quais os serviços a que são atribuídas as competências de divulgação jurídica, bem como quais funções desempenhadas pela estrutura actual de divulgação nos diversos aspectos da divulgação jurídica.

Até à transição da soberania de Macau, o principal serviço encarregado do trabalho de divulgação jurídica era o Gabinete para a Tradução Jurídica e, ora já passou a ser a Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça, o que é adequado às realidades de Macau. No passado, a maior

⁸ Cai Dimming, *Direito Penal — Crime em Especial*, Editora Sanwen, Nova Revisão em 1995, pág.2.

dificuldade com que a divulgação jurídica em Macau se deparava era a questão linguística. Era impossível divulgar a lei redigida numa língua que os seus destinatários não soubessem. Mesmo que a divulgação se fizesse, seria também infrutífera e constituiria apenas um desperdício de recursos. Assim, para desencadear acções de divulgação jurídica, era necessário resolver primeiro a questão da tradução da lei para a língua chinesa. Deste modo, em consequência da verificação de avanços no trabalho de tradução, foi possível começar a divulgar a lei em Macau, função essa que foi atribuída ao Gabinete para a Tradução Jurídica. Isto demonstrou que a estratégia do Governo no âmbito da divulgação jurídica consistiu em: primeiro, desenvolver a tradução jurídica; e segundo, proceder à divulgação jurídica. Do ponto de vista doutrinária de relações públicas, «a qualidade do planeamento determina directamente os resultados e o nível das acções de relações públicas»⁹. Quanto à divulgação jurídica, também são essenciais um bom planeamento e uma organização cuidadosa para a obtenção de bons resultados. A nível da actuação do Governo de Macau no âmbito da divulgação jurídica, a sua programação reflectiu-se de um modo geral pela criação e pela evolução do Gabinete para a Tradução Jurídica.

1. SUJEITO RESPONSÁVEL PELA DIVULGAÇÃO JURÍDICA

Estando qualquer governo obrigado a desenvolver trabalho de divulgação jurídica, o Governo de Macau não constitui uma excepção a esta regra. Do ponto de vista jurídico, «o Estado é uma entidade jurídica composta pelas pessoas que se encontram numa superfície certa e determinada da Terra, ou seja, um grupo de pessoas que constrói legalmente o seu próprio governo»¹⁰. O Estado dispõe de instituições legislativas, administrativas e judiciais. Quando o Estado põe a lei em execução plena, a fim de que a lei possa desempenhar efectivamente as suas funções, os serviços administrativos de entre os órgãos estaduais têm de encarregar-se da missão de divulgação jurídica e da criação de uma cultura jurídica da sua sociedade. O ordenamento jurídico e o sistema jurídico que são uns dos elementos constitutivos do Estado, justificam a existência

⁹ Zhang Kefei, Mu Jiangang, Duan Jingsu, *Planeamento e Estratégias nas Relações Públicas*, Editora Qingdao, 1994, pág.4.

¹⁰ David M. Walker, *The Oxford Companion To Law* (Dicionário Jurídico de Oxford), Editora Diário Guangming, 1988, pág.522.

das instituições estaduais, fixando as suas competências e atribuições, defendendo a ordem social e servindo-se do critério para regular os interesses e para resolver os conflitos entre os cidadãos. Estas funções do ordenamento jurídico são justamente umas das variadas atribuições essenciais do Estado. As responsabilidades de divulgação jurídica devem ser assumidas por quem elaborou a lei, uma vez que o Direito incide sobre a sociedade. Isto justifica as responsabilidades do Estado pela divulgação jurídica. Uma sociedade liberal e democrática dá ênfase aos direitos humanos e à igualdade. A divulgação jurídica tem como objectivo permitir às pessoas conhecer e lutar pelos seus direitos, procurando justiça e igualdade. Tudo isto é um trabalho que o Governo de Macau precisa de assumir com ousadia, pelo que este tem que proceder à divulgação jurídica em prol de criar uma cultura jurídica própria de Macau.

2. A TRADUÇÃO JURÍDICA EM MACAU

A tradução jurídica é um «instrumento para a universalização do Direito vigente em Macau e para a generalização do bilinguismo»¹¹.

Com a publicação da Declaração Conjunta Luso-Chinesa sobre a questão de Macau, a Administração Portuguesa de Macau estava convencida de que os objectivos de manter a autonomia política e sócioeconómica só poderiam ser atingidos quando a sua população podia conhecer o sistema jurídico vigente através de uma língua que ela dominava. A Declaração Conjunta Luso-Chinesa consagrou que as leis de Macau mantivessem basicamente inalteradas. «A Região Administrativa Especial de Macau assegurará, em conformidade com a lei, todos os direitos e liberdades dos habitantes e outros indivíduos em Macau, designadamente as liberdades pessoais, a liberdade de expressão, de imprensa, de reunião, de associação, de deslocação e migração, de greve, de escolha de profissão, de investigação académica, de religião e de crença, de comunicações e o direito à propriedade privada»¹². Com o objectivo de prosseguir à protecção dos referidos direitos após a transição da soberania de Macau, era preciso promover a divulgação jurídica para que os respectivos valo

¹¹ Nuno Calado, *Tradução Jurídica de Macau — Experiência e Perspectivas*, in *Revista Administração*, n.º 27, Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública, 1995, pág. 216. Ver também, Despacho n.º 113/GM/89, de 4 de Outubro, publicado no *Boletim Oficial de Macau* n.º 40.

¹² Declaração Conjunta Luso-Chinesa, n.º 2.

res jurídicos fossem aceites e reconhecidos pela generalidade dos residentes de Macau, e só assim possibilitaria manter as leis de Macau basicamente inalteradas durante cinquenta anos.

A Administração Portuguesa de Macau estava também ciente que era necessário o enraizamento da cultura jurídica então vigente na sociedade de Macau e que a lei aporuguesada era incompatível com a sociedade em que os chineses eram predominantes e, por isso, as acções de tradução jurídica eram já prementes. Assim, em 1988, por força do Despacho n.º 8/GM/88, de 13 de Janeiro, foi criado o Gabinete para a Tradução Jurídica, «com o objectivo de planear, coordenar e executar as tarefas de tradução das leis vigentes em Macau para chinês»¹³. A partir daí, começou a aparecer investigação específica de tradução jurídica, exigindo-se uma melhor qualidade das versões chinesas da lei, quer a nível técnico, quer a nível jurídico. Isto exigiu mais um passo para frente com base nos trabalhos de tradução desenvolvidos pela Direcção dos Serviços de Assuntos Chineses e impôs uma especialização aos trabalhos de tradução na vertente jurídica. Do ponto de vista da generalização dos conhecimentos jurídicos, o objectivo consiste em dotar a população de Macau de conhecimentos preliminares sobre a existência e o conteúdo das normas jurídicas, porém, naquela altura, os textos de lei em chinês, que eram justamente meios de generalização jurídica, não tinham valor jurídico.

3. OS PRIMEIROS TEMPOS DA EXISTÊNCIA DO GABINETE PARA A TRADUÇÃO JURÍDICA

Após a entrada em funcionamento do Gabinete para a Tradução Jurídica, a sua estrutura sofreu alterações para melhor garantir a segurança e estabilidade jurídicas das versões chinesas traduzidas. O menosprezo quanto às acções de difusão linguística da Administração Pública de Macau desde há muito, a indiferença quanto à divulgação jurídica e a falta de curso destinado a formar juristas bilingues, justificaram «A inexistência em Macau de juristas bilíngues em número e com qualificações adequadas ...»¹⁴, como referiu Eduardo Cabrita, Coordenador do Gabi

¹³ Ver Despacho n.º 8/GM/88, de 18 de Janeiro, publicado no *Boletim Oficial* de Macau n.º 3.

¹⁴ Eduardo Cabrita, *Tradução Jurídica — Instrumento Nuclear para a Autonomia Jurídico-Política de Macau e Condição Necessária para o Cumprimento da Declaração Con*

nete para a Tradução Jurídica de então. No sentido de assegurar a qualidade das traduções aptas às exigências inerentes, a partir de Novembro de 1989, o Gabinete implementou a título experimental um novo método de trabalho: foram constituídos como unidades de produção grupos de trabalho, cada um dos quais foi composto por um jurista de formação portuguesa, um jurista de formação chinesa, um tradutor e um letrado. Esta alteração era necessária, uma vez que com a oficialização da língua chinesa por força do Decreto-Lei n.º 11/89/M, de 29 de Fevereiro, as versões chinesas já passaram a ter valor jurídica idêntica às versões portuguesas em vez de serem uma mera apresentação do teor da lei destinada à referência para a população de Macau. Assim, tornava-se necessária uma melhoria da qualidade de tradução no sentido de garantir a sua aplicabilidade.

Para a Administração Portuguesa de Macau de então, a criação do Gabinete para a Tradução Jurídica não teve apenas como objectivo o cumprimento da Declaração Conjunta, mas também visou a conservação da cultura portuguesa existente em Macau desde há mais de quatro centenários e a preservação dos interesses de Portugal no estrangeiro para além de 1999: a melhor performance em termos qualitativo e quantitativo efectuada antes da retirada gloriosa de Macau poderia ajudar conservar o seu prestígio e imagem a nível internacional. Para atingir os referidos objectivos, a Administração Portuguesa de Macau apostou na manutenção do ordenamento então em vigor pois a lei é mais indicada para exprimir a vontade da classe dominante. Na última análise, se o espírito da sua lei não conseguisse enraizar-se na comunidade de Macau, e como tal não merecesse apoio da generalidade da sua população, as normas não poderiam deixar de ser alteradas. Deste modo, era de interesse do próprio Governo de Macau a assunção das responsabilidades de divulgação jurídica.

Em 1991, o despacho n.º 107/GM/91, de 1 de Junho, do Governo de Macau, determinou concentrar, na Secretaria do Conselho Consultivo de Macau sob a tutela do Secretário Adjunto para a Justiça, todos os trabalhos preparatórios sobre os diplomas a apresentar para apreciação do mesmo Conselho Consultivo, com o intuito de melhor concertar os trabalhos da área jurídica, medida essa que contribuiriam para acelerar a

junta, in Colectânea de Teses sobre Línguas de Macau, Edição de Academia de Ciências Sociais de Macau, 1992, pág. 142 (versão chinesa; versão portuguesa, pág. 128).

centralização e a regularização das actuações de tradução jurídica. «O Conselho Consultivo era um órgão consultivo do Governador de Macau, sendo obrigatório ouvi-lo antes de apresentar propostas de lei à Assembleia Legislativa, antes de publicar decretos e regulamentação da execução dos diplomas legais vigentes no território ...»¹⁵. E, o facto de o Gabinete para a Tradução Jurídica e o Gabinete para os Assuntos Legislativos serem simultaneamente tutelado pelo Secretário Adjunto para a Justiça, podia contribuir para uma melhor coordenação dos trabalhos legislativos, consultivos e de tradução desde logo na fase da elaboração jurídica no âmbito das competências legislativas a exercer pelo Governador de Macau, e consolidava a base para a divulgação da lei junto da massa popular.

4. A ESTABILIZAÇÃO DAS FUNÇÕES DE DIVULGAÇÃO JURÍDICA

Não obstante a Administração Portuguesa de Macau estivesse interessada em desenvolver as acções de divulgação jurídica, não foi criada estrutura especificamente dotada destas funções, pois estas foram desenvolvidas descentralizadamente por cada serviço esclarecendo a legislação da sua área de actuação. Até 1993, altura em que foi publicado o Decreto-Lei que reforçou as competências do Gabinete para a Tradução Jurídica, foi estabelecido que cabia ao mesmo Gabinete «assegurar as acções de divulgação jurídica de Macau junto da população, com vista a generalizar os princípios fundamentais do Direito bem como os conhecimentos sobre o sistema de direitos, liberdades e garantias»¹⁶. O mesmo Decreto-Lei atribuiu ao Gabinete para a Tradução Jurídica as competências para desencadear as acções de divulgação jurídica e deu maior relevo ao seu estatuto na tradução com vista a melhor prosseguir os trabalhos de tradução e de iniciar as acções de divulgação jurídica com base na versão chinesa da Lei.

Com vista ao melhor desempenho das funções de divulgação jurídica e à melhor execução das atribuições incumbidas ao Gabinete para a

¹⁵ Cfr. artigo 48.º do Estatuto Orgânico de Macau. O Estatuto era a lei mais fundamental e relevante no sistema jurídico de Macau antes de 20 de Dezembro de 1999, e era a base do funcionamento político-administrativo, financeiro e legislativo de Macau.

¹⁶ Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 30/93/M, de 21 de Junho, publicado no *Boletim Oficial* de Macau n.º 25.

Tradução Jurídica na mesma área, foi criado no mesmo Gabinete um cargo de Chefe do Projecto de Informação e Divulgação Jurídica com funções de orientar e efectuar o fornecimento de informações jurídicas e a divulgação do Direito de Macau¹⁷. Tratavam-se de funções diferentes das de outrora, pois no passado as acções tinham sido passivas pois as informações só tinham sido prestadas quando solicitadas, enquanto as funções desempenhadas a partir de então passaram a ser activas, pois a Administração Pública começou a fornecer, por sua iniciativa, informações jurídicas à população. Com esta posição activa, a Administração Pública de Macau podia melhor harmonizar os trabalhos tais como a análise e a organização da divulgação jurídica e a afectação concertada dos recursos de todas as áreas, no sentido de promover a eficácia da divulgação.

Em 1999, por força do Decreto-Lei n.º 35/99/M, de 26 de Julho, o cargo de Chefe de Projecto de Informação e Divulgação Jurídica equiparado a chefe de divisão deu lugar a um novo cargo com a designação de Supervisor Técnico equiparado a chefe de departamento¹⁸, o que constatou que a Administração preza ainda mais as acções de divulgação.

5. A CRIAÇÃO DE UMA SUBUNIDADE ORGÂNICA ESPECIALMENTE DESTINADA À DIVULGAÇÃO JURÍDICA

Após a transição da soberania, com a fusão do Gabinete para a Tradução Jurídica juntamente com a Direcção dos Serviços de Justiça numa nova Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça, foi criado pela iniciativa do Governo de Macau uma subunidade orgânica denominada Departamento de Divulgação Jurídica. Assim, começou a existir uma subunidade orgânica a que compete especificamente a divulgação jurídica. Embora até aí o Gabinete para a Tradução Jurídica tenha sido atribuídas as competências de divulgação jurídica e foi dotado de um cargo de supervisor técnico encarregado de orientação e prossecução das acções de divulgação jurídica, não existia nele nenhuma subunidade equiparada a departamento ou a divisão dotada de autonomia para o efeito.

¹⁷ Ver o artigo 7.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 30/93/M, de 21 de Junho, publicado no *Boletim Oficial* de Macau n.º 25.

¹⁸ Ver os artigos 3.º e 6.º do Decreto-Lei n.º 30/93/M, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 35/99/M, bem como o artigo 5.º deste último.

Com o objectivo de desenvolvimento eficaz das acções inerentes ao Departamento de Divulgação Jurídica, na lei orgânica da Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça foram definidas as suas competências¹⁹ como seguem:

1) Estudar, propor e desenvolver acções de informação e divulgação do direito da RAEM, por iniciativa exclusiva da DSAJ ou em articulação com outras entidades interessadas;

2) Estudar e desenvolver, em articulação com o Departamento de Produção Jurídica e com outras entidades da Administração, uma base de dados do direito de Macau;

3) Coordenar e promover as publicações de natureza jurídica a editar pelas entidades não autónomas da Administração;

4) Estudar e desenvolver um sistema de compilação da legislação da RAEM.

Do exposto, podemos verificar que as acções de divulgação jurídica a cargo do Governo de Macau se desenvolvem em caminho de regularização. O extinto Gabinete para a Tradução Jurídica, apesar de acumular as funções de tradução jurídica e divulgação jurídica, não disponha, nos termos da sua lei orgânica, de uma subunidade especificamente destinada à divulgação jurídica, e ainda por cima tinha uma designação «Gabinete» que não era comum quanto à maioria dos restantes serviços e que não estava conforme com o disposto na Lei Básica da Região Especial Administração de Macau sobretudo no que diz respeito a «O Governo da Região Administrativa Especial de Macau dispõe de Secretarias, Direcções de Serviços, Departamentos e Divisões»²⁰. Assim, o esforço empenhado pelo Governo de Macau respeitante à criação da Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça e do respectivo Departamento de Divulgação Jurídica contribuiu não só para estabelecer de uma subunidade orgânica responsável pela divulgação jurídica, mas também para uma regularização da mesma subunidade. Isto, associado ao esclarecimento das competências incumbidas ao Departamento de Divulgação Jurídica, é favorável à divulgação jurídica em Macau.

¹⁹ Artigo 10.º do Regulamento Administrativo n.º 36/2000 da Região Administrativa Especial de Macau.

²⁰ Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau, artigo 62.º.

IV

OS DESTINATÁRIOS DA DIVULGAÇÃO JURÍDICA

Um estudo sobre a divulgação jurídica não pode deixar de investigar as situações dos seus destinatários, ou seja, do seu público — da população de Macau. Tendo a divulgação jurídica como objecto a população de Macau, a divulgação só pode ser eficaz e eficientemente desenvolvida quando forem apuradas as características dos seus destinatários. Público é um dos conceitos fundamentais da ciência de relações públicas, segundo cuja doutrina «compreender o público é uma condição necessária para conhecer profundamente os destinatários e o teor da ciência de relações públicas, para definir correctamente os objectivos, as estratégias e a metodologia, bem como para desenvolver as acções na mesma área com base em critérios científicos»²¹. Esta doutrina afigura-se-nos igualmente essencial para a divulgação jurídica, pois esta última tem como pilares as doutrinas da ciência de relações públicas.

O resultado da divulgação jurídica em Macau está condicionado pelo ambiente em que se desenvolve. No processo em que o Governo desenvolve as suas acções de divulgação de informações jurídicas, os factores do ambiente externo tais como a questão linguística, as condições históricas e os condicionamentos sociais constroem a motivação do público em receber as informações jurídicas.

A. AS CARACTERÍSTICAS DO PÚBLICO NA DIVULGAÇÃO JURÍDICA EM MACAU

O público na divulgação jurídica difere do nas relações públicas em geral. Sendo o Direito um meio que regula as relações sociais nos Estados democráticos modernos, no sentido de fazer o público cumprir voluntariamente a Lei, deveria ter em conta o relacionamento permanente do público em geral da comunidade com o Direito. O público, como destinatários da divulgação jurídica, tem a sua especificidade: o seu número é imenso, a sua estrutura é complexa, os interesses dele são promíscuos.

1. Quanto ao número do público:

«Relativamente às empresas, os destinatários são de um modo geral: os consumidores, os agentes intermediários, o Governo, as comuni

²¹ Wang Lefu e Liao Weijian, *Generalidades da Ciência de Relações Públicas*, Editora de Ensino Superior, 1994, pág. 81.

dades, os meios de comunicação e as corporações estrangeiras»²². Porém, são destinatários da divulgação jurídica todos os cidadãos e turistas que se encontram no País, e até, os Governos estrangeiros e seus nacionais. Se o número de destinatários de uma empresa é já bastante grande, não há comparação com o público na área da divulgação jurídica. Na divulgação jurídica, o público essencial — os cidadãos, são integrados em variadas comunidades, em conformidade com o seu estatuto social, com os seus interesses político-económicos e com a zona em que vivem e ainda, em funções das políticas praticadas pelo Governo em concreto e das normas emanadas. Além disso, eles fazem face à mesma legislação emanada pelo Estado, por isso, no fundo da questão, a totalidade dos cidadãos constitui o público mais essencial. Do ponto de vista das relações políticas na democracia, caso o Governo não tem em conta o relacionamento com os cidadãos, o resultado será a impossibilidade na execução das políticas projectadas pelo Governo. E ainda por cima, a população pode forçar o Governo a mudar das suas políticas recorrendo aos meios como greve, greve tartaruga e recusa de cooperação²³. As leis em vigor só serão geralmente cumpridas quando a população as apoia²⁴. Neste sentido, para manter a estabilidade política, é necessário um grande investimento de tempo e de energia para conhecer as situações dos cidadãos. E nisto consiste a missão essencial de relações públicas do Governo, sendo isto igualmente uma tarefa importante da divulgação jurídica.

2. A complexidade na estrutura do público:

A complexidade da estrutura do público não só deve à imensidade do público da divulgação jurídica, mas também resulta do entrelaçamento do público-pessoas singulares e do público pessoas colectivas. A complexidade na composição tem a ver com as funções do Direito exercidas no seio do público, isto demonstra-se pelas leis que regulam a protecção dos recursos naturais e do ambiente, a promoção da saúde e medicina, a comunicação e transportes, a ordem básica da vida, a utilização de instrumentos e equipamento, o procedimento de artes e de tecnologias, as exigências qualitativas de bens e serviços, a estimulação à invenção e à

²² Ver Ye Wenqin e Wang Yuxue, *Empresas Modernas e Relações Públicas*, Editora Qmgdao, 1996, pág. 54 a 68.

²³ Wu Qiyuan, *As Políticas Públicas*, Editora Shangwu, 1989, pág. 290.

²⁴ Aristóteles, *A Política*, Editora Shangwu, pág. 133 a 138.

criação, a promoção das actividades sócio-culturais, educacionais e desportivas²⁵. O público da divulgação jurídica torna-se complexo com isto. Um cidadão pode ser simultaneamente um operário, um morador urbano, um pai de aluno, um consumidor, um doente, um desportista e um passageiro de autocarro, enquanto as relações públicas de uma qualquer empresa são relativamente simples. Estas particularidades determinam o alto grau de dificuldade na divulgação jurídica.

3. A promiscuidade dos interesses do público:

São contraditórios os direitos e as obrigações estipulados na lei, nomeadamente no que dizem respeito à distribuição de rendimentos. Nesta distribuição, será protegida a igualdade absoluta — distribuição em partes iguais — ou igualdade relativa — distribuição segundo o trabalho prestado? Sendo incompatíveis esses dois bens, associando a isto a imensidade do público e a complexidade na composição do público na divulgação jurídica, os interesses apresentam-se promíscuos. Com base nestas relações de interesses, é possível distinguir o público em diferentes grupos de interesse. Estes grupos têm interesses sociais comuns e específicos. Cada grupo de interesse tem atitudes diferentes em relação às mesmas normas produzidas pelo Estado, o que determina o surgimento de corporações sociais com opiniões divergentes. A legislação emanada pelo Governo recolhe repercussões diferentes do público, particularmente no que diz respeito às questões mais sensíveis tais como o preço, o salário e o bem social.

Caso esses problemas não sejam tratados adequadamente, pode eventualmente constituir uma barreira e até antagonismo entre diferentes componentes do público ou entre o público e o Governo. Deste modo, no desenvolvimento das acções de divulgação jurídica, o Governo deve ter em conta essas particularidades do público, melhor empregando os meios de divulgação jurídica e recolhendo opiniões públicas, com o objectivo de produzir leis genericamente aceites, de desenvolver acções de promoção e sensibilização, de aprofundar o entendimento do público em relação à lei, de conquistar a adesão do mesmo e de pacificar as relações sociais.

²⁵ Peng Junliang, *Generalidades do Direito*, Editora da Universidade de Finanças e Economia de Xangai, 1996, pág.27 e 28.

B. O FACTOR DE CONHECIMENTO LINGUISTICO DETERMINA O ISOLAMENTO DO PÚBLICO EM RELAÇÃO AO DIREITO

Desde há muito, a língua veicular do Direito tinha sido o português, quer no âmbito legislativo, quer no de justiça, quer até no administrativo. Como mais de 96% dos residentes de Macau eram da etnia chinesa e não dominavam a língua portuguesa, existia uma grande discrepância entre a língua predominante na sociedade e a língua veicular do Direito, que constituiu um embaraço para a divulgação jurídica na comunidade chinesa.

Analisando segundo um critério jurídico-linguístico, «a presença portuguesa em Macau é possível distinguir em três grande fases: a de jurisdição mista, a do período colonial e a do Território Chinês sob Administração Portuguesa»²⁶.

1. A primeira fase iniciou em 1557, altura em que os portugueses começaram a fixar residência em Macau, e prolongou-se até 1849, ano em que os oficiais chineses foram obrigados a deixar Macau. Nesta fase, como cada povo tinha a sua autonomia, naturalmente os dois grupos étnicos tinham a sua língua como língua veicular do Direito.

2. A segunda fase iniciou com a submissão dos chineses em Macau à governação portuguesa, e terminou com a descolonização em 1974. Neste espaço temporal, o Direito demandado pelo Governo Colonial Portuguesa era certamente em português, porém, adoptaram-se normas feitas com base nos usos e costumes chineses para regular a comunidade chinesa, tal como o «Código dos Usos e Costumes dos Chinas de Macau», e criou-se um Tribunal Privativo dos Chinas em Macau. No entanto, os chineses «Independentemente dos mecanismos oficiais de regulação oficial sem recurso à justiça oficial ...»²⁷. Isto provavelmente tinha a ver com a ruptura linguística. Como os chineses interpuseram número reduzido de causas, o mesmo Tribunal perdurou apenas dez

²⁶ Eduardo Cabrita, *Tradução Jurídica — Instrumento Nuclear para a Autonomia Jurídico-Política de Macau e Condição Necessária para o Cumprimento da Declaração Conjunta*, in *Colectânea de Teses sobre Línguas de Macau*, Edição de Academia de Ciências Sociais de Macau, 1992.

²⁷ Eduardo Cabrita, *Tradução Jurídica — Instrumento Nuclear para a Autonomia Jurídico-Política de Macau e Condição Necessária para o Cumprimento da Declaração Conjunta*, in *Colectânea de Teses sobre Línguas de Macau*, Edição de Academia de Ciências Sociais de Macau, 1992.

anos²⁸. Durante o período colonial português, a língua do Estado colonial não foi amplamente difundida. Este fenómeno foi raro noutras colónias e deveria prender-se com o número muito reduzido de colonos portugueses existentes em Macau. O Suplemento ao Boletim da Província de Macau, n.º 52, de 25 de Dezembro de 1880, constatou a constituição da população de Macau, «dos quais, 4.476 são portugueses e 63.532 são residentes chineses»²⁹. Por outro lado, o facto de que a governação portuguesa não era total e completa em relação aos residentes da etnia chinesa poderia relacionar-se com a difícil substituição da cultura chinesa devida à longínqua história e ao profundo enraizamento no coração dos chineses.

3. A terceira fase principiou com a Revolução de Portugal de 25 de Abril, data a partir da qual Macau passou a ser um território da República Popular da China sob administração portuguesa. Como Macau jamais era considerado uma colónia e tinha um futuro certo de reintegração na R.P.C., a concretização da oficialização e da generalização da língua chinesa no sector administrativo e no jurídico estava já à vista. Se bem que nessa época a oficialização da língua chinesa evoluísse bastante lentamente, registou-se na última análise algumas mudanças.

O Decreto-Lei n.º 11/89/M, de 20 de Fevereiro, estipulou que as leis, decreto-leis, portarias e despachos dos órgãos legislativo e executivo editados em língua portuguesa, teriam de ser publicados, quando assumam carácter legislativo ou regulamentar, acompanhados da respectiva tradução em língua chinesa e que o texto em língua portuguesa prevalece sobre a tradução ou texto em língua chinesa, em caso de dúvida. Foi simultaneamente determinado que o uso de chinês nos tribunais seria adiado até reunidas as necessárias condições. Em seguida, por força do Decreto-Lei n.º 455/91, de 31 de Dezembro, «A língua chinesa tem em Macau estatuto oficial e a mesma força legal que a língua portuguesa»³⁰.

Predominavam na estrutura populacional de Macau os chineses, destinatários naturais da divulgação jurídica. Para os chineses de língua materna chinesa e que não dominavam a língua portuguesa, o Direito

²⁸ Wong Hon Keong e Wu Zhiliang, *Informações Globais sobre Macau*, Fundação Macau, 1996, pág.67.

²⁹ Maria Aline de Sousa Martins, *Comunicar em Macau*, in *Colectânea de Teses sobre Línguas de Macau*, Edição de Academia de Ciências Sociais de Macau, 1992.

³⁰ *Boletim Oficial* de Macau n.º 2/92, de 13 de Janeiro.

redigido em português parecia-lhes um qualquer Direito estrangeiro e por isso não lhes permitia conhecer e compreender o Direito de Macau que regulava a própria ordem social e a vida. A maior dificuldade com que a divulgação jurídica em Macau se deparava era a questão linguística. A população não estaria interessada na lei redigida numa língua que não soubessem, e a sua divulgação não podia deixar de ser infrutífera. A divulgação jurídica só funcionaria quando a lei passasse a ter redacção em chinês, ou seja, quando a lei fosse expressa numa língua por que a maioria dos residentes de Macau comunicava, pensava, lia e escrevia.

V

O AMBIENTE SOCIAL DA DIVULGAÇÃO JURÍDICA DE MACAU

1. A POPULAÇÃO

Registou-se em 1996 em Macau 415.850 residentes habituais³¹. De acordo com os dados obtidos através do XIII Recenseamento da População, 68,2% da população de Macau tinha a nacionalidade chinesa, enquanto 27,9% tinha a nacionalidade portuguesa. Mas, não se podia afirmar com base nisto que os que possuíam a nacionalidade portuguesa eram da etnia portuguesa, uma vez que muitos chineses tinham também a nacionalidade portuguesa. Daí que na população de Macau o peso dos chineses era muito superior a 68,2%. Em conformidade com as informações estatísticas constantes do relatório do mesmo Recenseamento, relativamente à população com mais de 3 anos de idade, 86,3% falava habitualmente o cantonense, 1,1% o Mandarim (Putonghua), 9,2% outros dialectos chineses, totalizando 96%³². Deste modo, afirma-se que, em Macau, 96% da população são de etnia chinesa e no restante predominam os portugueses. «Dos portugueses, 11.000 são macaenses»³³. Eles são residentes de Macau, naturais de Macau, de nacionalidade portuguesa e com sangue português, incluindo os mestiços de portugueses e chineses ou de portugueses e outras etnias, bem como os portugueses resi

³¹ Cfr. Anuário Estatístico 1996, Direcção dos Serviços de Estatística e Censos de Macau, 1997, pág.29.

³² Ver XIII Recenseamento da População e o III Recenseamento da Habitação, Direcção dos Serviços de Estatística e Censos de Macau, 1993, pág.72.

³³ Dicionário de Taiwan, Hong Kong e Macau, Editora de Radiodifusão da China, 1992, pág 629.

dentes permanentes em Macau ou lá fixaram residência há gerações e os respectivos descendentes.

A população de Macau cresceu drasticamente nos últimos 30 anos. Na década de setenta foram registados apenas 248.636 residentes, número que veio a aumentar a par do crescimento de imigrantes e, um terço da população actual imigrou para Macau naquela altura. Segundo estimativas, mais de metade da população reside há menos que uma geração. Estes imigrantes provinham essencialmente da R.P.C., e isto justifica que a população imigrada constitui uma parte relevante da população de Macau.

Relativamente à situação de migração, Macau tem uma população enquadrável no paradigma de incremento³⁴. Previu-se que os imigrantes pudessem chegar a 120 mil no período compreendido entre 1995 e 2000. Além disso, como porto franco e cidade turística, o acesso a Macau é bastante fácil para os não-residentes. A maioria destes imigrantes nada ou pouco conhece o Direito de Macau, o que agrava a complexidade do público na divulgação jurídica.

2. A CULTURA

Macau é uma sociedade multicultural e possuem componentes culturalmente complexos. Embora a comunidade chinesa ainda se identifique com a cultura tradicional chinesa que por esta razão passa a ser cultura dominante, a cultura portuguesa existente em Macau durante 400 anos e qualitativamente modificada pela cultura tradicional chinesa em face da natureza integrante desta, transformou-se numa cultura única da comunidade macaense. Sobre elas, a cultura administrativa portuguesa e a cultura mercantil anglo-saxónica em sua versão de Hong Kong exercem também uma certa função de penetração e influência. Os factores animadores têm tornado a cultura chinesa, desde logo, fortemente absorvente em relação a outras culturas, fenómeno este que existe também em Macau e que conduz à criação da singularidade cultural de Macau.

Com o estabelecimento dos portugueses no séc. XVI, a cultura portuguesa já foi introduzido a Macau juntamente com as mercadorias e lá permanece. A partir daí, as culturas chinesa e portuguesa exercem

³⁴ Ver Zheng Tianxiang, Wong Chao Son, *A População de Macau*, Fundação Macau, 1994, pág. 142.

influenciação em determinadas circunstâncias. «... a cultura portuguesa sendo dominante na Administração e em particular no domínio do jurídico, assume fraca relevância se considerarmos sobretudo, o seu nível de penetração na sociedade chinesa.»³⁵. Eram bastante enormes as diferenças entre a cultura administrativa que vivia no âmbito do Governo de Macau e a cultura política dos residentes chineses de Macau. Isto aconteceu porque os elementos comuns das duas culturas eram escassos, para além de que um terço da população imigrou para Macau após a década setenta. A maioria dessa população não foi instruída em Macau, daí uma grande distância entre ela e a cultura portuguesa. Como predominavam os imigrantes da R.P.C., as influências da cultura tradicional chinesa, especialmente as da cultura política derivada da ideologia socialista eram fortes. Com a intensificação das influências económicas sobre a sociedade, a cultura mercantil anglo-saxónica passou a ter maior peso. Do exposto, verifica-se que a situação cultural de Macau é complexa. Assim, as acções de divulgação jurídica em Macau devem ser desenvolvidas cautelosamente.

3. A EDUCAÇÃO

O nível da instrução da população de Macau não é elevado. Não podem ignorar a importância da análise das habilitações literárias do público no processo da divulgação jurídica. De acordo com os resultados do Recenseamento da População de 1991, dos residentes de Macau, apenas 9.723 estavam habilitados com o grau universitário³⁶. Segundo uma publicação intitulada «Informações Globais sobre Macau», edição de 1996, dos residentes habituais com idade superior a três anos, apenas 4,3% tinham grau universitário ou o grau de bacharelato, 8,0% o ensino secundário complementar, 21,4% o ensino secundário elementar, 26,0% o ensino primário completo, 21,4% o ensino primário incompleto, enquanto 18,9% sem habilitações literárias³⁷. «A idade moderna é uma era de democracia. A essência da democracia consiste em pôr em execução o

³⁵ Maria de Conceição Gomes, *A Língua no Domínio do Jurídico em Macau no Contexto da Transferência do Exercício da Soberania, Algumas Reflexões*, in *Colectânea de Teses sobre Línguas de Macau*, Edição de Academia de Ciências Sociais de Macau, 1992, pág. 159 (versão chinesa; versão portuguesa, pág. 152).

³⁶ Ver XIII Recenseamento da População e o III Recenseamento da Habitação, Direcção dos Serviços de Estatística e Censos de Macau, 1993, pág. 73.

³⁷ Wong Hon Keong e Wu Zhiliang, *Informações Globais sobre Macau*, Fundação Macau, 1996, pág. 7.

princípio do primado da lei, uma vez que a democracia e o princípio estão interligados entre si e a garantia da democracia baseia-se na execução do princípio. Entretanto, a concretização da supremacia da lei pressupõe o domínio suficiente e generalizado do conhecimento jurídico. Deste modo, os cidadãos em geral devem ter formação jurídica»³⁸. O ensino geral que abrange a educação moral é a base da educação jurídica, assim, o público bem instruído é capaz receber as informações jurídicas com maior facilidade e celeridade nas acções de sensibilização com finalidade de divulgação jurídica. No entanto, como o nível de instrução da população de Macau é de um modo geral baixo, a divulgação jurídica em Macau torna-se ainda mais difícil.

VI

A ESTRATÉGIA CONDUCENTE AO DESENVOLVIMENTO DA DIVULGAÇÃO JURÍDICA EM MACAU

Com vista a uma difusão eficaz de informações jurídicas, é indispensável a criação de um conjunto de instruções para a divulgação jurídica, no sentido de regulamentar as suas operações. Isto, conjugando com a consolidação dos meios e modos de divulgação já existentes, pode contribuir para a obtenção de bons resultados.

Devido ao vasto âmbito da intervenção do Direito na sociedade derivada das especificidades do conteúdo do Direito, não é possível concentrar todos trabalhos de divulgação jurídica num só serviço governamental. A situação real em que Macau vive também não foge à regra: as acções de difusão das leis são desenvolvidas por diversos serviços em função da sua área de actuação. No entanto, como as situações diferem de serviço para serviço, nem sempre esses serviços são dotados do mecanismo específico para a divulgação, daí que essa função é normalmente acumulada pela subunidade orgânica responsável pela execução das respectivas normas jurídicas. Nem sempre os trabalhadores dessas subunidades orgânicas têm conhecimentos de divulgação jurídica, nem sequer conhecimentos de relações públicas e de comunicação, assim, é preciso elaborar uma série de instruções para que todos os serviços possam ser

³⁸ Dicionário Jurídico, compilação e edição do Instituto Nacional de Compilação e Tradução, Revisão em 1987, pág. 450.

capazes de desenvolver as suas acções de promoção no âmbito da divulgação jurídica. Além disso, «a promoção é uma forma de indução psicológica unidirecional, de influencição de conduta e de condução da opinião pública»³⁹. Quer isto significar que a promoção não é uma tarefa simples, mas sim uma tarefa que envolve um processo complexo teórico e prático, por isso e por causa da vastidão do âmbito da divulgação jurídica, é necessário um conjunto de instruções a elaborar por especialistas e eventualmente a realização de acções de formação específicas conduzidas pelos profissionais da área de divulgação jurídica com vista à transmissão do saber de divulgação jurídica e do teor das instruções. Para além disso, «as chefias da área de relações públicas devem aproveitar, quando possível, os meios humanos para realizar treinos, recorrendo aos especialistas fora da casa quando necessário»⁴⁰, no sentido de dotar o pessoal responsável pelas acções de divulgação dos diversos serviços dos conhecimentos necessários.

Quanto ao teor das instruções, o essencial é: clarificar os objectivos da divulgação jurídica, promover a comunicação de duplo sentido e proceder eficazmente à difusão.

1. A CLARIFICAÇÃO DOS OBJECTIVOS DA DIVULGAÇÃO JURÍDICA

O objectivo global da divulgação jurídica em Macau é a implantação e o aperfeiçoamento da imagem do ordenamento jurídico de Macau, com vista a criar um ambiente em que a opinião pública é genericamente favorável à lei e a fazer com que a lei seja aceite pelo público de todos os sectores. Deste modo, a divulgação jurídica é em grande medida uma espécie de promoção da lei e o seu alvo final é dotar a população de uma ideia ou atitude correctas quanto ao Direito e fá-la compreender e até confiar no Direito, mediante esclarecimento de factos e pontos de vista. No intuito de sensibilizar os trabalhadores dos diversos serviços sobre a importância de divulgação jurídica, é necessário clarificar junto dos mesmos os objectivos de divulgação, para que eles possam iniciar acções e actividades em concreto a luz desses grandes objectivos e para que eles

³⁹ Liao Weijian, *Manual Sintético da Ciência de Relações Públicas*, Editora Universidade Zhongshan, 1992, pág. 14.

⁴⁰ Haywood, *Era de Relações Públicas em Plenitude*, tradução de Wu Zuqing, 1996, pág. 105.

percebam especificamente os objectivos de cada acção e de cada actividade, ou seja, quais problemas a resolver, qual o público a conquistar, quais resultados a obter. Caso não sejam claros os objectivos ou os serviços organizem espontaneamente acções de difusão, o resultado não passará a ser o desperdício de recursos. Assim, a clarificação dos objectivos constitui o primeiro princípio de divulgação jurídica em Macau.

Para obter melhores resultados de difusão, os agentes de divulgação jurídica têm que fazer uma séria de investigações no âmbito da teoria de «gestão por objectivo» (*management by objective*), antes de dar início a uma acção de divulgação. «Qualquer objectivo eficaz deve satisfazer três requisitos: 1) os resultados configurados nos objectivos pretendidos são susceptíveis de ser medidos qualitativa ou quantitativamente; 2) o prazo estipulado para alcançar os objectivos é determinável; 3) todos os condicionamentos são passíveis de definir»⁴¹. Tomados como referências os objectivos, é necessário, antes ou após a realização das acções de divulgação: quantificar o peso das respectivas normas jurídicas no público; conhecer a mudança psicológica do público em cada fase; determinar quais são os factores conducentes à mudança ajustando a todo o tempo os meios de difusão a empregar em função desses factores. Só assim possibilita uma divulgação jurídica eficaz. No decorrer da organização de quaisquer acções de divulgação, os agentes responsáveis pela divulgação jurídica devem ter em conta os seguintes variáveis ajustando as suas actividades: quem são os receptores da informação, quais são as suas características e em que estão mais interessados. Além disso, como é indispensável o recurso aos meios de comunicação para proceder à divulgação jurídica, os serviços responsáveis não podem deixar de conhecer bem as particularidades dos destinatários receptores da informação. Deste modo, é necessário que os agentes conheçam bem os objectivos da divulgação jurídica com vista a melhor atrair a atenção dos destinatários. No processo da divulgação jurídica, é absolutamente necessário evitar a ignorância e a espontaneidade.

2. A PROMOÇÃO DA COMUNICAÇÃO EM DUPLO SENTIDO

Na divulgação jurídica em Macau, o princípio da comunicação em duplo sentido representa uma interacção informativa — transmissão mútua e compreensão mútua entre ambas as partes em comunicação. Isto é,

⁴¹ Wang Lefu, *Ciência de Liderança Contemporânea*, Editora Universidade Zhongshan, 1992, pág. 105.

«Tornar efectivo o entendimento, compreensão, confiança e cooperação mútuos entre a organização e os destinatários em concreto, mediante difusão informativa e comunicação em duplo sentido, com vista a promover as relações em concreto»⁴². O teor específico da comunicação em duplo sentido é: as duas partes em comunicação são protagonistas, pois ambas podem transmitir informação e fazer *feedback*; e a comunicação significa compreensão mútua e intercâmbio. Nas acções de divulgação jurídica, releva-se o princípio de comunicação em duplo sentido uma vez que nem sempre todo o público percebe o conteúdo das normas produzidas pelo Estado. O princípio de comunicação de duplo sentido permite a resolução suave de problemas. A título de exemplo, no decorrer da elaboração da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau, muitos dos cidadãos estavam preocupados com a redacção dos articulados da mesma Lei. Com as acções de sensibilização e de recolha de informações provenientes *de feedback* levada a cabo pela Comissão Consultiva da Lei Básica, foram recebidas «centenas de correspondências apresentadas à Comissão Consultiva da Lei Básica, que albergaram cerca de 700 opiniões concretas»⁴³. Assim, as opiniões construtivas apresentadas pelos residentes de Macau foram no máximo reflectidas nos articulados da Lei Básica, o que contribuiu para a adequação da última versão da referida Lei Básica à vontade geral dos mesmos residentes⁴⁴. Ambas as partes em comunicação devem ter em mente a ideia de feedback, isto é, reagir após compreensão da mensagem recebida. Os agentes da divulgação jurídica devem recolher as informações proveniente de feedback de uma maneira activa, oportuna, em quantia apropriada e racionalizada, e só isto pode evitar a formação de insatisfações do povo em virtude da falta de respostas. A compreensão, apoio e colaboração da população só se efectivam com a recolha activa das opiniões da mesma.

3. A DIFUSÃO EFICAZ

Sendo divulgação jurídica um dos projectos a desenvolver pelo Governo, os encargos inerentes correm por conta do Cofre Público. O

⁴² Liao Weijian, *Manual Sintético da Ciência de Relações Públicas*, Editora Universidade Zhongshan, 1995, pág. 3.

⁴³ Ver leong Wan Chong, *Macau e a Lei Básica de Macau*, Fundação Macau, 1994. pág. 12.

⁴⁴ leong Wan Chong, *Macau e a Lei Básica de Macau*, Fundação Macau, 1994. pág. 123.

emprego dos recursos escassos do Governo na divulgação jurídica deve ser cauteloso, de modo a maximizar a rentabilização dos mesmos recursos. Quanto aos meios de comunicação, devem optar pelos mais eficazes com vista à composição de um conjunto optimizado de meios de comunicação para a divulgação jurídica.

Uma vez seleccionados os meios de comunicação, devem procurar torná-los eficazes. O que a divulgação jurídica pretende é uma difusão eficaz, ou seja, obter o entendimento e o apoio do público quanto à legislação. Para estes fins, não é susceptível de recorrer às informações falsas ou ambíguas, sob pena de desinteressar o público ou até causar o ódio deste. Além disso, é necessário abastecer informações de alta qualidade e de quantidade adequada, uma vez que no caso de as necessidades do público não serem satisfeitas, o público poderá procurar informações por outros meios, independentemente da veracidade das informações, o que causará impactos negativos para a divulgação jurídica. Deste modo, as informações de quantidade adequada e o seu conteúdo em que o público interesse são factores essenciais que condicionam os efeitos de difusão.

Para alcançar o objectivo da difusão eficaz, é necessário prestar atenção às técnicas de produção a aplicar e à desobstrução dos canais de comunicação, isto é, a redacção dos artigos e a organização dos programas para a difusão devem ser acessíveis; o nível de redacção dos artigos deve ser elevado, a impressão gráfica deve ser da qualidade, a apresentação deve ser estética, condições que contribuem para os bons resultados de divulgação.

VII CONCLUSÃO

A aplicação do Direito na actualidade está intimamente ligada à divulgação jurídica junto à sociedade. O Estado, no sentido de garantir a suave execução do Direito por ele aprovado, deve empregar, concertar e descobrir todos os meios de difusão, com vista a fazer conhecer, fazer compreender e fazer cumprir a lei, ou ainda fazer apoiar a lei, constituindo o somatório do emprego destes meios de difusão a divulgação jurídica.

O teor da divulgação jurídica infiltra toda a vida da lei: elaboração, execução, processo judicial e aplicação de sanções, isto contribui para a existência desde logo uma relação indivisível entre a divulgação jurídica e o Direito. Os órgãos do Estado, com o intuito de tornar a lei por eles

próprios feita «Direito vivo» — «Direito que domina a própria vida e que as pessoas cumprem na vida real»⁴⁵ — mencionado pelo fundador da ciência jurídica liberal Eugen Ehrlich, devem providenciar pela divulgação jurídica através da sua Administração, com o objectivo de tornar o povo melhor conhecer e cumprir a lei. Nesta matéria, o extinto Gabinete para a Tradução Jurídica já deu os primeiros passos satisfatórios na divulgação jurídica em Macau e lançou alicerces sólidos para as acções da mesma natureza ora responsáveis pela Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça e a desenvolver em Macau no futuro.

Os resultados da divulgação jurídica em Macau estão condicionados pelo ambiente que envolve. O ambiente externo determina o ânimo do público quanto à recepção de informações difundidas pelo Governo, sendo diversos os factores ambientais, nomeadamente: a questão linguística, o ambiente as condições sociais e a cultura política, questões que merecem tratamento com cuidado aquando de desencadear o processo de divulgação.

Finalmente e a propósito das estratégias da divulgação jurídica em perspectiva, a par de prosseguir e consolidar os meios e os modos actuais de difusão, é necessária a elaboração de instruções para a divulgação jurídica que esclarecem os objectivos da mesma divulgação, investigando os meios de divulgação favoráveis à difusão eficaz e à comunicação em duplo sentido e aumentando o número de entidades responsáveis pela mesma tarefa dotando cada um dos serviços públicos de capacidade para a divulgação eficaz da legislação da sua área. Com isto se pretende a optimização da qualidade da divulgação jurídica a cargo da Administração. Só assim se consegue tornar a população compreender melhor, eficiente e globalmente o Direito de Macau, bem como alcançar o supremo alvo de criar uma cultura jurídica própria de Macau.

⁴⁵ Shen Zongling, *A Jurisprudência Moderna Ocidental*, Editora Universidade de Pequim, 1992, pág. 276.