

Continuar a aprofundar e consolidar o regime político com a liderança administrativa

*Wang Yu**

1. A colocação duma questão

O Anexo I e o Anexo II da Lei Básica de Macau dispõem: Se for necessário alterar em 2009 e nos anos posteriores a metodologia para a constituição da Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau, as alterações devem ser feitas com a aprovação de uma maioria de dois terços de todos os deputados à Assembleia Legislativa e com a concordância do Chefe do Executivo, devendo ser informado dessas alterações, para efeitos de registo.

A intenção inicial da Lei Básica de Macau era manter uma estabilidade durante uma década após a integração de Macau na mãe pátria, isto é, a partir de 2009, começaria a estudar-se o desenvolvimento do regime político. Hoje já estamos no ano 2005 e as discussões sobre o desenvolvimento do regime político de Macau começam a vir à superfície: a partir de 2009 e nos anos posteriores, será necessário sujeitar o Anexo I e o Anexo II a revisões? Caso afirmativo, como é que se deverão fazer?

Evidentemente, “Se for necessário alterar”, os Anexo I e Anexo II que definem a metodologia para a constituição da Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau e do Chefe do Executivo, refere-se a uma necessidade de alterações. Caso não exista, não será necessária nenhuma revisão. Em Abril de 2004, o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional interpretou o ponto 7 do Anexo I da Lei Básica de Hong Kong, nos seguintes termos: “Por ‘Se for necessário’, entende-se a possibilidade de introduzir revisões ou não o fazer.” Ao mesmo tempo, em 26 de Abril de 2004, o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional, na “Solução sobre alguns problemas relacionados com a metodologia para a produção do Chefe do Executivo da Região Administrativa Especial de Hong Kong e da constituição da Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Hong Kong”, frisou: “Toda

* Professor associado da Faculdade de Direito da Universidade de Ciência e Tecnologia de Macau.

e qualquer alteração a ser introduzida na metodologia para a produção do Chefe do Executivo da Região Administrativa Especial de Hong Kong e da constituição da Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Hong Kong deverá cumprir com os princípios de estar em conformidade com o desenvolvimento social, económico e político da sociedade de Hong Kong, beneficiar todas as camadas, todos os sectores e todos os círculos, com o eficaz funcionamento do regime da liderança administrativa e com a manutenção da prosperidade a longo prazo de Hong Kong”. Portanto, as interpretações e as resoluções, feitas pelo Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional sobre a Lei Básica de Hong Kong têm importante significado de referência para a aplicação da Lei Básica de Macau.

Por isso, somos de opinião de que, a partir de 2009 e nos anos posteriores, independentemente de alterar ou não o Anexo I e o Anexo II da Lei Básica de Macau, a liderança administrativa deverá ser um dos mais importantes princípios para a criação do regime político, a partir da Lei Básica de Macau. Continuar a aprofundar e consolidar o regime político com a liderança administrativa seria a orientação do desenvolvimento do regime político da Região Administrativa Especial de Macau.

2. A Lei Básica de Macau prevê o regime político com a liderança administrativa

A Lei Básica de Macau é muito explícita quanto ao arranjo dum regime político com a liderança administrativa. Do ponto de vista da estrutura da Lei Básica de Macau, o art.º 2 estipula: A Assembleia Popular Nacional da República Popular da China autoriza a Região Administrativa Especial de Macau a “gozar de poderes executivo, legislativo e judicial independente, incluindo o de julgamento em última instância.” Vê-se que o poder executivo antecede o poder legislativo. O Capítulo IV, Estrutura política, é composto pela Secção 1 Chefe do Executivo, Secção 2 Órgão executivo e Secção 3 Órgão legislativo. Este arranjo estrutural, em que o Chefe do Executivo e o órgão executivo antecedem o órgão legislativo, não teria, evidentemente, sido feito de ânimo leve. Antes traduz uma personificação da ideologia directora do “predomínio do poder executivo sobre o poder legislativo”.

A Lei Básica de Macau define o Chefe do Executivo como o chefe regional da Região Administrativa Especial de Macau e, ao mesmo tempo, o chefe do Governo da Região Administrativa Especial de Macau, que

exerce simultaneamente o poder executivo e cumpre com competências em termos legislativos e judiciais, o que dá um estatuto jurídico mais elevado e maiores competências jurídicas ao Chefe do Executivo.

Ao mesmo tempo, a Lei Básica de Macau prevê um mecanismo de mútua vigilância entre o poder executivo e o poder legislativo. O Chefe do Executivo tem o poder de recusar uma lei aprovada pela Assembleia Legislativa, e até de a dissolver. A Assembleia Legislativa tem o poder de apresentar moção de censura contra o Chefe do Executivo. No entanto, o poder executivo exerce maior vigilância sobre o poder legislativo. A Lei Básica de Macau dispõe que o órgão executivo é responsável perante a Assembleia Legislativa. A “responsabilidade” limita-se unicamente a cumprir as leis aprovadas pela Assembleia Legislativa que se encontram em vigor, apresentar periodicamente à Assembleia Legislativa relatórios respeitantes à execução das linhas de acção governativa e responder às interpeleções dos deputados à Assembleia Legislativa. Mas a Lei Básica não prevê nenhum poder para a Assembleia Legislativa poder apresentar moção de censura ao Governo, nem poder para dissolver o Gabinete do Governo. A Lei Básica de Macau também estipula que o Chefe do Executivo da Região Administrativa Especial de Macau tem competência para nomear parte dos deputados à Assembleia Legislativa. Os deputados à Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau só podem apresentar projectos de lei e de resolução que não envolvam receitas e despesas públicas, a estrutura política ou o funcionamento do Governo. A apresentação de projectos de lei e de resolução que envolvam a política do Governo deve obter prévio consentimento escrito do Chefe do Executivo.

3. A liderança administrativa corresponde à orientação do desenvolvimento do regime político moderno e à realidade de Macau, como uma cidade cosmopolita em miniatura

A expansão do poder executivo constitui uma característica muito importante das ciências constitucionais modernas. Como consequência das alterações das funções governamentais, que simplesmente residiam na segurança estatal, ordem social, arrecadação fiscal e serviços postais, etc, agora as funções governamentais passam também a dizer respeito à garantia e promoção do desenvolvimento económico e do progresso cultural, ao aperfeiçoamento e desenvolvimento da segurança social, ao

bem-estar social, à defesa e melhoria do ambiente de vida da humanidade e à ecologia. Em coordenação com estas alterações, todo o sistema constitucional deve passar da sua tradicional liderança legislativa à liderança administrativa. Com a expansão das funções administrativas do Governo, o número do pessoal tanto do órgão administrativo como do pessoal administrativo conheceu aumentos consideráveis, o que requerer uma concentração dos poderes no órgão executivo.

Em Macau, a liderança administrativa corresponde particularmente à realidade de Macau, que é uma cidade cosmopolita em miniatura, com uma numerosa população para uma restrita área geográfica, em que há muitas e constantes variáveis oportunidades comerciais. Perante esta realidade, torna-se premente reforçar a eficácia da gestão administrativa e dar maior realce à liderança administrativa.

A prática dos últimos 5 anos da reintegração de Macau na mãe pátria prova que o regime político com a liderança administrativa tem funcionado bem em Macau, tem trazido estabilidade social, desenvolvimento económico relativamente rápido, unidade popular e uma feliz governação e harmonia social, que têm desempenhado funções chave para o desenvolvimento social de Macau de hoje em dia. Por isso, é preciso ter uma percepção correcta do “Se for necessário alterar”, dos Anexo I e Anexo II que definem a metodologia para a constituição da Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau e do Chefe do Executivo, pois se refere a uma necessidade de alterações. Caso não exista, não será necessária nenhuma revisão. É preciso destacar que se a decisão for para introduzir alterações, estas só podem ocorrer em correspondência com o princípio da liderança administrativa do regime político, previsto na Lei Básica de Macau, de modo a continuar a aprofundar e consolidar o regime político com liderança política, manter o bom relacionamento que funciona muito bem entre o poder executivo e o poder legislativo e preservar esta situação de estabilidade social e desenvolvimento económico que nos tem custado muito a conseguir.

4. Continuar a aprofundar e consolidar o regime político com a liderança administrativa

A manutenção do regime político com a liderança administrativa pode, aparentemente, parecer depender das práticas e actividade políticas concretas, tais como a elaboração de políticas que correspondam às exi-

gências e interesse populares, à obtenção do apoio popular e um melhor possível tratamento do relacionamento entre o poder executivo e o poder legislativo, etc. Mas dum ponto vista de arranjo institucional, o bom funcionamento do regime político com a liderança administrativa tem muito que ver com o arranjo institucional e a compatibilização institucional que estão por detrás do regime político. Em que se baseia a distribuição dos poderes entre o órgão executivo e o órgão legislativo? Como é produzido o Chefe do Executivo? Como é produzido o órgão legislativo? Por isso, o regime político com a liderança administrativa tem muito a ver com a metodologia para a produção do Chefe do Executivo e da constituição da Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau; por outras palavras, tem muito a ver com as alterações a ser introduzidas na metodologia para a produção do Chefe do Executivo da Região Administrativa Especial de Macau e da constituição da Assembleia Legislativa, definida nos Anexo I e Anexo II da Lei Básica de Macau.

Vejamos agora alguns exemplos concretos.

A competência do Chefe do Executivo para nomear parte dos deputados à Assembleia Legislativa, definida pela Lei Básica de Macau tem, em grande medida, apoiado o bom funcionamento do regime político com a liderança administrativa, razão pela qual não se pode falar, de ânimo leve, em alterações, muito menos em abolição. Em Macau, o Chefe do Executivo não tem ligações partidárias ou com grupos políticos. A eficaz governação do Chefe do Executivo precisa do apoio da maioria dos deputados à Assembleia Legislativa e o regime de nomeação adapta-se a esta necessidade, beneficiando o Chefe do Executivo na obtenção do apoio da maioria da Assembleia Legislativa para poder levar a cabo a liderança administrativa, em circunstâncias em que o poder executivo e o poder legislativo se vigiam e cooperam simultaneamente.

A analisar pela composição da primeira, segunda e terceira legislaturas da Assembleia Legislativa, a primeira contou com 23 deputados, a segunda, 27 e a terceira, 29, dos quais os nomeados pelo Chefe do Executivo representam 7 lugares. Embora a percentagem tenha sofrido uma redução, o seu número absoluto matem-se inalterável. Por isso, a competência do Chefe do Executivo em nomear 7 deputados à Assembleia Legislativa não poderá ser alterada com ânimo leve. A Lei Básica de Macau prevê que a Assembleia Legislativa pode aprovar uma moção de censura contra o Chefe do Executivo, por maioria de dois terços dos deputados. No

entanto, como o Chefe do Executivo tem competência para nomear 7 deputados à Assembleia Legislativa e nomear alguns deputados à Assembleia Legislativa para membros do Conselho Administrativo, criar uma situação em que mais de um terço dos deputados à Assembleia Legislativa pode ter um relacionamento relativamente estreito com ele, o que dificulta a moção de censura, em momentos críticos, dificilmente haverá impactos que prejudiquem o regime político com liderança administrativa.

Além disso, mantendo-se os 7 deputados nomeados, não se pode aumentar consideravelmente o número de deputados eleitos por sufrágio directo e indirecto, de maneira a reduzir significativamente a percentagem dos deputados nomeados, fazendo com que o regime de nomeação deixe de desempenhar as suas funções normais.

Outro exemplo seria a continuação de parte dos deputados eleitos por sufrágio indirecto. A Lei Básica de Hong Kong prevê o objectivo da produção de todos os deputados à Assembleia Legislativa, através do sufrágio universal, mas Lei Básica de Macau não tem esta disposição. A analisar pela composição da primeira, segunda e terceira legislaturas da Assembleia Legislativa de Hong Kong, a primeira contou com 20 deputados, eleitos por sufrágio directo dos círculos eleitorais, 10 eleitos pelo Colégio Eleitoral e 30 pelas associações funcionais; a segunda, com 24 deputados eleitos por sufrágio directo dos círculos, 6 eleitos pelo Colégio Eleitoral e 30 pelas associações funcionais; a terceira, com 30 deputados eleitos por sufrágio directo e 30 pelas associações funcionais. Apesar de a composição dos deputados à Assembleia Legislativa se situa à volta de 60 pessoas, verifica-se um aumento da percentagem dos deputados à Assembleia Legislativa, eleitos por sufrágio directo, em detrimento da percentagem dos deputados à Assembleia Legislativa, eleitos por sufrágio indirecto, o que corresponde ao objectivo da produção de todos os deputados à Assembleia Legislativa, através do sufrágio universal.

A composição da Assembleia Legislativa de Macau, prevista na Lei Básica de Macau é muito diferente. A analisar pela composição da primeira, segunda e terceira legislaturas da Assembleia Legislativa, a primeira contou com 23 deputados, dos quais 8 eleitos por sufrágio directo e 8 eleitos por sufrágio indirecto; a segunda, 27, dos quais, 10 eleitos por sufrágio directo e 10 eleitos por sufrágio indirecto; a terceira, 29, dos quais, 12 eleitos por sufrágio directo e 10 eleitos por sufrágio indirecto. O número de deputados nomeados tem sido 7. Pelos vistos, existe alguma tendência

para aumentar os deputados que saem do sufrágio directo, sem prejuízo do número dos deputados eleitos por sufrágio indirecto.

Um último exemplo: a Comissão Eleitoral para o Chefe do Executivo e o mecanismo com que se produzem os deputados à Assembleia Legislativa, que saem das associações funcionais não podem ser revistos ou abolidos de ânimo leve.

Segundo a Lei Básica de Macau, a Comissão Eleitoral é composta por 300 membros dos seguintes sectores: 100, industrial, comercial e financeiro; 80 cultural, educacional, profissional e outros; 80, do trabalho, serviços sociais, religião e outros; 40, representantes dos deputados de Macau à Assembleia Popular Nacional, os deputados à Assembleia Legislativa de Macau e representantes dos membros de Macau no Comité Nacional da Conferência Consultiva Política do Povo Chinês. Além do 4.º Sector e o subsector religioso do 3.º Sector, os restaurantes regem-se pela Lei eleitoral para o cargo do Chefe do Executivo, e os outros são eleitos, em termos da lei, pelas associações ou organizações devidamente recenseadas. Os membros do subsector religioso serão nomeados pelos grupos religiosos e confirmados e registados pela Comissão de Assuntos Eleitorais do Chefe do Executivo. A primeira e a segunda legislaturas da Assembleia Legislativa de Macau contaram, respectivamente, com 10 deputados por sufrágio indirecto, que foram eleitos, de acordo com os lugares atribuídos às associações e organizações recenseadas, pelos interesses patronais, laborais e profissionais, assim como da cultura, moral e caridade.

Este procedimento eleitoral, baseado em sectores funcionais constitui uma marcante característica do regime eleitoral de Macau, que tem desempenhado uma função muito importante na Lei eleitoral para o cargo do Chefe do Executivo e na produção de parte dos deputados à Assembleia Legislativa, por sufrágio indirecto. Não se trata duma participação política partidária, é antes uma participação política associativa. A julgar pela prática política de Macau, ela tem reforçado a importante função das associações na produção dos órgãos políticos da Região Administrativa Especial de Macau, contribuindo para uma ampla participação de todos os sectores de Macau, para o funcionamento da política da liderança do Chefe do Executivo e da defesa do regime político com a liderança administrativa.

Por isso, somos capazes de afirmar que o bom funcionamento do regime político com a liderança administrativa está intimamente relacio-

nado com a metodologia para a produção do Chefe do Executivo da Região Administrativa Especial de Macau e da constituição da Assembleia Legislativa, definida nos Anexo I e Anexo II da Lei Básica de Macau. Ao pensar em introduzir alterações nos Anexo I e Anexo II da Lei Básica de Macau, em 2009 e nos anos posteriores, é preciso levar em consideração o regime político com a liderança administrativa, definido pela Lei Básica de Macau para que tudo o que seja benéfico para a manutenção do funcionamento do regime político com a liderança administrativa possa ser preservado.