

Uma abordagem sobre o regime da liderança administrativa da Região Administrativa Especial de Hong Kong e o seu desenvolvimento político

*Lin Yuan**

Sob a orientação do princípio “Um país, dois sistemas” e a Lei Básica, o Governo da Região Administrativa Especial de Hong Kong criou o regime da liderança administrativa que mantém a característica de alta eficiência da administração britânica, antes do retorno e corresponde às correntes de modelos de governação moderna. Em termos mais simples, a liderança administrativa significa que o poder administrativo ocupa o lugar de liderança nos 3 poderes, o administrativo, o legislativo e o judicial, o que se traduz em Hong Kong numa posição privilegiada do Chefe do Executivo como representante do Governo na estrutura dos poderes. Numa análise geral, o caminho após o retorno percorrido pelo Governo da Região Administrativa Especial de Hong Kong não tem sido fácil. Apesar da criação de regimes e bases jurídicas necessárias ao regime da liderança administrativa, de acordo com a Lei Básica, como se adaptar às mudanças da situação política e dar desempenho às funções governativas da liderança administrativa, torna-se um tema que requer estudos urgentes. Nesta sede, vamos começar por analisar as características do regime da liderança administrativa do próprio Governo da Região Administrativa Especial de Hong Kong, com especial incidência em alguns fenómenos surgidos durante o desenvolvimento político de Hong Kong, numa tentativa de abordar dois problemas importantes que podem influenciar o desenvolvimento político futuro de Hong Kong.

I. Características do regime da liderança administrativa da Região Administrativa Especial de Hong Kong

Até agora, no que diz respeito à definição do desenvolvimento político e à velocidade à abertura democrática, a liderança administrativa tem funcionado como uma lei de ouro para resolver os conflitos políticos, com um estatuto político, consagrado e inviolável, mas também conti-

* Doutoranda na Universidade de Ciência e Tecnologia de Macau .

nua a provocar profundos impactos sobre o desenvolvimento político e as orientações das reformas da administração pública. O Grupo do Desenvolvimento Constitucional de Hong Kong, no seu relatório n.º 2, faz a seguinte definição: “A liderança administrativa constitui um princípio importante nos arranjos do regime político da Região Administrativa Especial de Hong Kong que é um símbolo importante, que representa a soberania estatal. Qualquer projecto deve visar a consolidação do regime da liderança administrativa, encabeçada pelo Chefe do Executivo, sem poder desviar-se deste princípio básico”¹.

O regime da liderança administrativa da Região Administrativa Especial de Hong Kong teve origem no “modelo de governação da liderança administrativa ditatorial do governador”; no entanto existem diferenças essenciais entre os dois modelos. Em mais de um século da colonização britânica, todos os poderes do Governo colonial baseavam-se na delegação de poderes vindos da Metrópole, o grau da concessão dos poderes decidia o grau da autonomia da governação do Governo colonial britânico². Quando a política colonial britânica passou da “governação directa” para a “governação indirecta”, a colónia tinha vindo a conseguir uma autonomia paulatinamente alargada. Por maior que fosse o grau de autonomia da Colónia, a Metrópole sempre detinha os direitos de intervenção, controle e disposição. O governador nomeado pela Rainha Britânica, como o máximo administrador de Hong Kong, era dotado de máximos poderes, livre dos regimes internos da Colónia. Pela delegação de poderes da Rainha Britânica, o governador não só detinha todo o poder administrativo e compartilhava do poder legislativo, a exercer uma governação completa sobre o desenvolvimento político, económico e social de Hong Kong. Dado o carácter de poderes delegados de fora da governação do Governo britânico de Hong Kong, exercida sobre os habitantes locais, os actos governativos do Governo colonial não tinham como base o consentimento dos habitantes locais e nunca houve a necessidade de conseguirem a sua legitimidade, através da opinião pública. O *Legislative Council* dessa altura, embora com alguns elementos de sufrágio universal, servia unicamente como um órgão consultivo que auxiliava o governador.

¹ Grupo do Desenvolvimento Constitucional de Hong Kong «Relatório n.º 2 do Grupo do Desenvolvimento Constitucional de Hong Kong: O problema dos princípios do desenvolvimento constitucional definido na Lei Básica, Abril de 2004», p. 37.

² Xu Keen «*Hong Kong: Uma peculiar estrutura constitucional*», Pequim, Editora da Universidade do Povo, 1994, p. 2.

Por isso, os poderes do Governo colonial, liderado pelo governador, apresentavam uma forma piramidal, de características ditatoriais, o que fazia com que os poderes entre o Governo colonial e a sociedade não passassem de um relacionamento de ordens de cima para baixo, sem que existissem mecanismos de controle de baixo para cima, colocando assim o governador numa posição da “liderança absoluta”.

Após o retorno, o modelo da liderança administrativa que se tem mostrado eficaz durante o Governo britânico não tem sido enfraquecido, antes pelo contrário, foi consolidado. Aparentemente, o regime administrativo com o Chefe do Executivo como o representante da Região Administrativa Especial de Hong Kong tem mantido algumas práticas eficazes do regime do governador antes do retorno, mas existem diferenças essenciais entre os dois modelos. Se fizermos uma comparação das maneiras de produção, o Chefe do Executivo da Região Administrativa Especial de Hong Kong é eleito pela Comissão Eleitoral, nomeada pelo governo popular central e responsável perante este e a própria Região Administrativa Especial. O chefe do Governo da Região Administrativa Especial de Hong Kong tem ao seu serviço o Governo da Região Administrativa Especial de Hong Kong altamente eficiente para o auxiliar. Se fizermos uma comparação dos seus limites de poderes, segundo disposições da Lei Básica, que define claramente as fronteiras entre os poderes administrativo e legislativo, o Chefe do Executivo não tem poder legislativo e apenas algum poder de elaborar projectos de leis. A julgar pelo relacionamento entre o poder administrativo e poder legislativo, o *Legislative Council* da Região Administrativa Especial de Hong Kong como órgão que representa a vontade popular, goza de maiores poderes reais do que antes do retorno. O *Legislative Council* tem o poder de *impeach* o Chefe do Executivo e o obrigar a demitir-se. Por isso, o relacionamento entre o poder administrativo e o poder legislativo passou da “liderança absoluta” do período da dominação colonial para o estado da “liderança relativa”, que personaliza melhores relações de “inspecção e vigilância mútua”. A continuação do modelo da liderança administrativa tem garantido a necessidade de poderes com que o Chefe do Executivo cria as suas autoridades governativas e tem criado regimes e bases jurídicas para o prestígio de governação do Governo da Região Administrativa Especial de Hong Kong.

A liderança administrativa definida na Lei Básica tem as suas origens históricas e também argumentos teóricos. Além do mais, é um espírito de princípio. Embora em termos jurídicos nunca tenha aparecido a expres-

são “liderança administrativa”, através dos artigos da Lei Básica, não seria difícil de deduzir os pensamentos da liderança administrativa. O Professor Xu Chongde, da Universidade do Povo, frisou expressamente ao dizer: “Na Lei Básica não aparece a expressão ‘liderança administrativa’, mas os seus artigos representam o regime da liderança administrativa. Pela liderança administrativa entende-se que o Chefe do Executivo deve prevalecer sobre os três poderes”³. O Chefe do Executivo é ao mesmo tempo o chefe do Governo da Região Administrativa Especial de Hong Kong que dirige o Governo e também é o Chefe da Região Administrativa Especial de Hong Kong, que representa a Região. Em termos de estatuto jurídico, o Chefe do Executivo tem certa superioridade.

Na estrutura dos poderes, entre o Chefe do Executivo do Governo, liderado por ele, que exerce o poder administrativo, e o *Legislative Council* quem detém o poder legislativo, mantém-se uma relação de independência mútua e de inspecção e vigilância mútua. O Chefe do Executivo tem o poder relativo de vetar leis aprovadas pelo órgão legislativo e decide assinar ou não os projectos de lei. O Chefe do Executivo pode dissolver o *Legislative Council*, em termos jurídicos. Como o Chefe do Executivo e o Governo liderado por ele exercem certa inspecção e vigilância sobre o poder legislativo, o *Legislative Council*, quando exerce os seus poderes legislativos, precisa de levar em consideração a posição do Governo em determinadas matérias legislativas. Além disso, o poder administrativo também participa nos processos legislativos⁴. Alguns elos importantes dos processos não são concluídos pelo órgão legislativo, mas sim pelos departamentos administrativos (O Chefe do Executivo e o Governo). Isto traduz-se no facto de os projectos de lei apresentados ao órgão legislativo serem elaborados pelo Governo e as leis e orçamentos aprovados pelo órgão legislativo terem de ser assinados e publicados pelo Chefe do Executivo para entrarem em vigor. As leis destacam que os projectos de lei propostos pelo Governo devem ser agendados com prioridade. Em todo este processo, reflecte-se a importância do órgão administrativo.

Entre o poder administrativo e o poder legislativo, além de certa vigilância mútua, também existe certo relacionamento de equilíbrio. Na Região Administrativa Especial de Hong Kong existem órgãos consulti-

³ Xu Chongde “A liderança administrativas significa a prevalência do Chefe do Executivo sobre os três poderes”, Ta Kung Pao, 30 de Abril de 2004, A5.

⁴ O processo legislativo refere-se a todo o processo de projecto até à entrada em vigor.

vos que assessoram o Chefe do Executivo nas suas decisões, isto é, o Conselho Administrativo de Hong Kong. Os seus membros incluem os titulares dos principais cargos do Governo, deputados legislativos e personalidades. Isto faz com que o Chefe do Executivo, antes de tomar qualquer decisão, possa ouvir e tomar conhecimento das opiniões do *Legislative Council* para que essas decisões possam reflectir as opiniões de todos os sectores, a fim de equilibrar e coordenar os interesses de todos os círculos. Isto quer dizer que entre a administração da Região Administrativa Especial de Hong Kong e o poder legislativo existe uma relação de cooperação mútua.

O princípio “Um país, dois sistemas” e a Lei Básica contribuem eficazmente para coordenar a distribuição de poderes entre o Governo Central e o Governo da Região Administrativa Especial de Hong Kong. Como este tem uma autonomia de alto grau, está assegurada a possibilidade do funcionamento da liderança administrativa. No relacionamento entre o poder central e a Região Administrativa Especial de Hong Kong, o Chefe do Executivo é um ponto de ligação que desempenha a função de ligação. Por outras palavras, o Governo Central exerce a sua jurisdição sobre a Região Administrativa Especial de Hong Kong, através do Chefe do Executivo e este por sua vez assume a sua responsabilidade perante o Governo Central. Simultaneamente, o Governo da Região Administrativa Especial de Hong Kong goza de um elevado grau de autonomia, através da paulatina abertura de direitos eleitorais para obter uma alta legitimidade e o reconhecimento do Chefe do Executivo, de maneira a tornar os poderes administrativo, legislativo e judicial mais aperfeiçoados.

Numa palavra, a criação assegurada do regime de liderança administrativa assegura a posição de liderança do poder administrativo que tem o Chefe do Executivo como o seu núcleo e o feliz funcionamento do poder, garantindo assim o feliz desenvolvimento da governação da Região Administrativa Especial de Hong Kong, após o seu retorno à Pátria mãe.

II. Discussões sobre a liderança administrativa e o desenvolvimento político

Em relação à percepção da liderança administrativa, no meio teórico tem havido controvérsias sobre alguns problemas deste princípio. Primeiro, a liderança administrativa é ou não a intenção legislativa da Lei Básica. Segundo, qual a conotação da liderança administrativa. Terceiro, os pos-

síveis impactos políticos da prática da liderança administrativa. Nas práticas políticas de Hong Kong persistem as polémicas. Como após a sua reintegração na Pátria mãe, os efeitos da liderança administrativa não têm sido muito evidentes, por em ordem as dificuldades teóricas e práticas neste campo reveste-se de profundos impactos sobre o desenvolvimento político de Hong Kong.

Há estudiosos que acham que o Governo da Região Administrativa Especial de Hong Kong, após o seu retorno à Pátria mãe, encontra-se de facto num estado da separação dos 3 poderes, sem destaque para a liderança administrativa. Segundo os princípios da liderança administrativa, quando aparecem contradições entre o poder administrativo e poder legislativo, a última palavra cabe ao Chefe do Executivo, mas na realidade as soluções quase baseadas na separação dos 3 poderes, que funcionam com o equilíbrio e a vigilância mútua⁵. Da extinta Comissão de Inquéritos do *Legislative Council*, podemos citar alguns exemplos, a moção de confiança sobre os principais titulares dos cargos públicos da Região Administrativa Especial de Hong Kong, apresentada pelos deputados legislativos e o exame de anticonstitucionalidade pelo Tribunal de Última Instância, etc. Por isso, é preciso ser estudado e reflectido com seriedade o problema de em que estado se encontra a liderança administrativa de Hong Kong. Isto também é indicador do grau de concretização da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Hong Kong.

Quanto à conotação da liderança administrativa, o Professor Xiao Weiyun frisa: “O regime político da Região Administrativa Especial de Hong Kong é um novo regime político sob o princípio ‘Um país, dois sistemas’, sem precedentes históricos. Não foi copiado nem transposto de algures. Também não é o regime da Assembleia Popular Nacional que se pratica no interior da China, tão pouco é o antigo regime de governador de Hong Kong, é um novo regime político com liderança administrativa.” Segundo o mesmo académico, o regime constitucional da Região Administrativa Especial de Hong Kong é único no mundo, diferente do presidencialismo da separação dos 3 poderes dos Estados Unidos da América e do parlamentarismo britânico. Por um lado, o Chefe do Executivo é o chefe da Região Administrativa Especial de Hong Kong, cujo

⁵ Xu Chongde “*A liderança administrativas significa a prevalência do Chefe do Executivo sobre os três poderes*”, Ta Kung Pao, 30 de Abril de 2004, A5.

estatuto jurídico é superior aos órgãos administrativo, legislativo e judicial. Isto é diferente da coexistência dos 3 poderes nos Estados Unidos da América. Por outro lado, o Conselho Administrativo não somente conta com os principais titulares dos cargos do Governo, como também conta com deputados legislativos, o que permite reforçar a comunicação e a cooperação entre o poder administrativo e o poder legislativo e coordenar uma solução das discrepâncias. Por isso, entre o poder administrativo e poder legislativo, não só existe a vigilância mútua, como também a cooperação mútua e nomeadamente é destacada esta. Isto constitui uma grande diferença demarcadora do regime político de Hong Kong, em relação à separação dos 3 poderes⁶.

Em Hong Kong, é necessário levar a cabo o regime da liderança administrativa e não um regime da separação dos 3 poderes. Isto também por necessidade de levar em conta o relacionamento com o Governo central. O Professor Chen Hongyi, da Faculdade de Direito da Universidade de Hong Kong, no seu texto intitulado “Origem do conceito da liderança administrativa”, diz que o destaque dado à liderança administrativa é confirmar os poderes do Governo central, em relação a Hong Kong. O mesmo académico reproduz *ipsis verbis* palavras de Chen Zuoer, Vice-director do Gabinete para assuntos de Hong Kong e Macau do Conselho de Estado chinês: “O regime político da Região Administrativa Especial de Hong Kong tem de ser da liderança administrativa. Este regime, além de ter sido comprovado pela prática como eficaz, o mais importante é que só com um regime político da liderança administrativa é que se pode cumprir com as responsabilidades que o Chefe do Executivo tem junto do Governo central, definidas na Lei Básica. Seja a liderança legislativa, seja a separação dos 3 poderes, não são capazes de atingir tal”⁷.

A intenção objectiva do Governo central é, através da Lei Básica, criar um Governo forte e de autoridade, semelhante ao do interior da China, para controlar e manter a estabilidade social de Hong Kong, mas na prática, o poder administrativo não tem sido predominante no exercí-

⁶ Xiao Weiyun “*Acerca do regime político da Região Administrativa Especial de Hong Kong que tem como núcleo a liderança Administrativa*”, in «A Lei Básica de Hong Kong», Pequim, Editora da Universidade de Pequim, 2003, p. 829-834.

⁷ Chen Hongyi “*A propósito da origem do conceito da liderança administrativa*”, in Min Pao, 23 de Abril de 2004, A40.

cio da liderança administrativa. O Governo dispõe de grande quantidade de recursos administrativos e poderes, mas não tem tirado disso os devidos proveitos e os órgãos legislativo e judicial de vez em quando têm ultrapassado as suas competências, em detrimento da autoridade do Governo. O Professor Zhang Bingliang, de Hong Kong, é de opinião de que de acordo com os arranjos definidos na Lei Básica, o Governo da Região Administrativa Especial de Hong Kong é de facto um governo de autoridade. A liderança administrativa durante o período colonial baseava-se na ditadura administrativa, combinação entre o poder legislativo e o poder administrativo e o regime político de admissão administrativa. O governador que exercia o poder de governação em nome da Metrópole era coadjuvado por altos funcionários e os deputados do Conselho Administrativo e do Conselho Legislativo eram todos nomeados pelo governador. Desta maneira, cada um no seu lugar. Havendo assim estabilidade institucional, os altos funcionários não iriam desafiar os poderes do governador. Os deputados do Conselho Administrativo não entravam em colisão com os altos funcionários e os deputados legislativos também não tinham como tarefa prioritária vigiar ou empatar os actos administrativos. Os arranjos políticos da Lei Básica esperam manter a tradição da liderança administrativa, mas após as eleições legislativas, é muito difícil voltar ao regime de integração entre o poder administrativo e o poder legislativo do antigo modelo colonial. Ora, como coordenar os dois para manter estável a relação entre o poder administrativo e o legislativo, a Lei Básica deixou uma lacuna. Mesmo em termos de administração da liderança administrativa, verifica-se uma falta de mecanismos de vigilância sobre o Governo. Como não se trata de uma política do Governo no poder, os partidos que se opõem às políticas governamentais têm a tendência de ser marginalizados. Aliás, com a condição prévia de reduzir as acções do *Legislative Council* e marginalizar os partidos, verifica-se o antagonismo entre a elite política de sufrágio universal, a elite burocrática e a elite política nomeada⁸.

A abertura eleitoral tem contribuído para o rápido desenvolvimento dos partidos políticos. Hong Kong embora esteja numa tendência de surgimento de política partidária, ainda não tem nada de essencial, o que tem dado lugar a muitas variantes no relacionamento entre poder administrativo e poder legislativo. A partir de uma análise teórica, o órgão

⁸ Min Pao, 13 de Junho de 2003, D12.

administrativo, para ser reforçado ou enfraquecido, poderia ter as seguintes possibilidades: um Governo mais forte seria aquele em que o Chefe do Executivo tem todo e estável apoio da maioria parlamentar ou de ligações políticas no *Legislative Council*. Um Governo mais fraco seria aquele em que existe uma oposição da maioria parlamentar e de coligações políticas no *Legislative Council*. Um governo meio forte seria aquele em que o Chefe do Executivo e a maioria dos deputados legislativos mantêm um relacionamento de cooperação, formando assim uma aliança governativa, não muito estreita e a maioria parlamentar ou coligação política estão dispostas a cooperar com o Chefe do Executivo. Em determinadas políticas, podem negociar e até regatear interesses para compartilhar poderes políticos. Um Governo meio forte é aquele que não tem a maioria parlamentar ou coligação política no *Legislative Council*, assim faz diligências junto dos pequenos partidos e deputados independentes. O Governo tem de fazer *lobby* em algumas políticas para poder ter o apoio da maioria dos deputados⁹. No funcionamento real, as facções democráticas do *Legislative Council* estão sujeitas à Lei Básica e nunca terão possibilidade de se tornar partidos no poder. Talvez sejam para sempre partidos da oposição. O Governo, embora possa ter apoio dos partidos afectos à China, também precisa de fazer *lobby* e conquistas, junto dos outros partidos para fazer aprovar as políticas de governação. Desta maneira, o Governo tem marcado passo entre um Governo meio forte e um Governo meio fraco. O Relatório n.º 2 do Grupo Especial do Desenvolvimento Político refere: “O poder administrativo e o poder legislativo que funcionam em vigilância mútua, não têm tido uma suficiente cooperação mútua. Mais, o facto de no regime em vigor, o Chefe do Executivo não ter apoio fixo no *Legislative Council*, tem provocado impactos negativos para a liderança administrativa e a eficácia governativa”¹⁰. Sob o actual regime, as relações não harmoniosas entre o Chefe do Executivo e a Assembleia Legislativa são natas. Por um lado, as leis destacam a visibilidade do poder administrativo e, por outro, a representatividade da opinião pública vai aumentando com o aumento dos deputados do sufrágio universal. No caso de os deputados do sufrágio direito terem uma popu-

⁹ Chen Hongyi “Os arranjos da Lei Básica não garante um governo forte”, in Min Pao, 24 Abril de 2004, B16.

¹⁰ Grupo do Desenvolvimento Constitucional de Hong Kong «Relatório n.º 2 do Grupo do Desenvolvimento Constitucional de Hong Kong: O problema dos princípios do desenvolvimento constitucional definido na Lei Básica», Abril de 2004, p. 22.

laridade e um reconhecimento superiores ao dirigente do poder administrativo, o *Legislative Council* poderá exercer o seu direito de veto sobre os projectos de lei e o orçamento financeiro, paralisando assim o funcionamento do Governo¹¹. Esta preocupação é real.

O conteúdo essencial das discussões que já têm sido longas em Hong Kong sobre o regime político, tem-se concentrado em torno do sufrágio universal para o Chefe do Executivo e o sufrágio universal do *Legislative Council*. A mudança do regime eleitoral pode ser uma escolha para resolver as contradições inerentes entre o poder administrativo e o poder legislativo, mas também pode dar lugar a problemas mais profundos. Segundo a estipulação do n.º 2 do art.º 45 da Lei Básica de Hong Kong, “The method for selecting the Chief Executive shall be specified in the light of the actual situation in the Hong Kong Special Administrative Region and in accordance with the principle of gradual and orderly progress. The ultimate aim is the selection of the Chief Executive by universal suffrage upon nomination by a broadly representative nominating committee in accordance with democratic procedures”. Como não foi definida uma agenda muito clara, tem sido criado muito espaço para a imaginação popular. A julgar pelas origens dos poderes, o Chefe do Executivo deve ser nomeado e devidamente dotado com poderes pelo Governo central e precisa de prestar contas ao Governo central. A delegação de poderes ao Chefe do Executivo por parte do Governo central constitui a base da legitimidade que garante o regime da liderança administrativa. Se o Chefe do Executivo que vier a nascer do sufrágio universal não tem maneira de conseguir a confiança do Governo central, abrindo-se uma grave crise constitucional que poderá afectar a pedra basilar do regime da liderança administrativa. No que diz respeito às eleições legislativas, há estudiosos que defendem: “Hong Kong governada pela sua gente” e a “autonomia de alto grau” são para Hong Kong evoluir para as orientações de uma política democrática de após o retorno. Esta política democrática também pode ser sintetizada em “política dos habitantes de Hong Kong, livres e autónomos”. Para atingir a este objectivo, o órgão legislativo tem de ser verdadeiro representante da opinião pública e ser vigilante do funcionamento do poder administrativo. Para que isto seja realidade, os

¹¹ Yashi Ghai, *Hong Kong's New Constitutional Order: The Resumption of Chinese Sovereignty and the Basic Law*, Hong Kong: Hong Kong University Press 1999, pp. 292-302.

deputados têm de ser produzidos, através de regimes eleitorais universais¹². Nesta fase, o Governo não é capaz de conseguir o apoio, enérgico e estável, da maioria dos partidos ou coligações políticas. Depois do sufrágio universal para os deputados legislativos, o ambiente político será mais complicado. Se não forem criados mecanismos por excelência, como é que se poderão aprovar as políticas do Governo e levar a cabo uma feliz governação? Isto constitui um problema real para o Governo.

Perante várias reclamações, o Governo Central, através da “Explicação da Assembleia Popular Nacional” mostra que, relativamente às necessidades de introduzir alterações nos métodos eleitorais para as duas eleições, deve ser o Chefe do Executivo da Região Administrativa Especial de Hong Kong a informar o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional, só a ele cabendo a decisão para confirmar que o Chefe do Executivo tem o poder de iniciar reformas políticas. Em 26 de Março de 2007, Stephen S.L. LAM, Secretary for Constitutional and Mainland Affairs, no Constitutional Council do Legislative Council, integrado por personalidades de todos os círculos, entrou já na fase de discussões essenciais sobre o desenvolvimento do regime constitucional de Hong Kong. As autoridades de Hong Kong vão lançar no Primeiro de Julho o Livro Verde sobre o Desenvolvimento Constitucional de Hong Kong, em que serão apresentados 3 projectos principais para a consulta pública e depois serão sintetizados pelo Governo num projecto final. O Governo respeita as opiniões dos habitantes e Henry Tang Ying-yen, Chefe do Executivo de Região Administrativa Especial de Hong Kong vai fazer chegar de maneira fiel ao Governo Central a vontade dos cidadãos de Hong Kong¹³. O Governo da Região Administrativa Especial de Hong Kong publicou há dias o Livro sobre o Desenvolvimento Constitucional para a consulta pública. Este tem sintetizadas opiniões de diferentes grupos e dos habitantes de Hong Kong, reitera e põe em ordem os princípios pertinentes, dá a conhecer a metodologia e a agenda do sufrágio universal, assim como muitos projectos sobre o método eleitoral do Chefe do Executivo e do *Legislative Council*. Espera-se que com ampla discussão dos cidadãos, se consiga atenuar um pouco a polémica relativa às interpretações sobre as

¹² Zheng Hailin “A manifestação do Primeiro de Julho concretiza o ideal de o povo ser soberano”, in Boxun.com, <http://peacehall.com/news/gb/pubvp/2003/08/200308220241.shtml>.

¹³ Veja-se “3 eleições para o Chefe do Executivo da Região Administrativa Especial de Hong Kong” <http://news.sina.com.cn/z/hkelection/index.shtml>.

reformas políticas e se reduzam os desgastes internos para voltar à base definida pela Lei Básica, promovendo assim uma marcha do regime constitucional para o objectivo final do sufrágio universal.

Através dos planos definidos pelo Governo Central e pelo Governo da Região Administrativa Especial de Hong Kong, a chave das reformas políticas reside nisto: como pode o Chefe do Executivo, que representa o poder administrativo, manter a sua posição da liderança administrativa durante as reformas políticas? Como contrabalançar a vigilância eficaz e os poderes do órgão legislativo? Como conseguir um equilíbrio entre o desenvolvimento político e manter o eficaz funcionamento do Governo? Já acabou a era do consenso político e o ambiente social está em paulatina mudança. Em consequência, a cultura política e a forma de participação política da Região Administrativa Especial de Hong Kong também estão a ser paulatinamente mudadas. A futura governação de Hong Kong tem de enfrentar os problemas que incluem o espaço e a forma da “liderança administrativa”, o futuro da política partidária, como obter amplos apoios sociais e políticos para levar a cabo reformas políticas, etc. São temas que precisam de ser estudados com profundidade, seja a nível teórico, seja prático.

III. Alguns problemas que devem ser objecto de atenção, em relação ao desenvolvimento político de Hong Kong, sob um regime da liderança administrativa

Com os estímulos dos princípios “Um país, dois sistemas” e “Hong Kong governada pela sua gente”, os habitantes de Hong Kong passaram de uma atitude distante, em relação à política, para uma maior preocupação com os assuntos públicos e uma participação nas actividades políticas e críticas à governação do Governo. O novo cambiante político de Hong Kong pode ser sintetizado em: a política parlamentar tornou-se o principal cenário da vida política local, os deputados do sufrágio directo e os líderes dos partidos da oposição tornaram-se os protagonistas do regime constitucional, a distribuição das forças públicas passou da antiga governação conjunta entre os funcionários e os comerciantes para um modelo em que se integram os funcionais públicos, os comerciantes, o meio político (os partidos políticos e os deputados) e a sociedade civil, que funciona em vigilância mútua. Actividades políticas fora do regime, tais como manifestações e protestos, opiniões na comunicação social e a política da opi-

nião pública tornaram-se cada vez mais numerosas, o que torna mais difícil o ambiente da governação. Para responder a estas novas circunstâncias do desenvolvimento político e consolidar a governação sob a liderança administrativa, deve prestar-se atenção a dois problemas muito importantes:

1. Contradições internas entre o poder legislativo e o poder administrativo

Com o aumento constante dos lugares de deputados do sufrágio universal no *Legislative Council* e o rápido desenvolvimento da política partidária, são cada vez mais marcantes as características de uma política participativa. A activa participação popular nas eleições legislativas aumenta constantemente a legitimidade do *Legislative Council*. Mas ao mesmo tempo, as relações entre esta e o poder administrativo são cada vez mais complicadas. Haverá impactos para a vantagem da liderança administrativa?

À medida que o regime eleitoral vai substituindo o de nomeação para ser a forma de distribuição dos poderes políticos, o órgão administrativo também vai perdendo a sua prevalência sobre o órgão legislativo. A partir de 1995, o *Legislative Council* já aboliu os “deputados natos e nomeados”. Todos os deputados são eleitos pelas associações funcionais, ou através do sufrágio directo ou da Comissão Eleitoral¹⁴. Por outras palavras, os eleitores já acabaram com os poderes que o governador tinha de criar o órgão legislativo. “Isto quer dizer que o órgão administrativo não pode servir-se do regime para controlar ou dominar a vontade e a

¹⁴ A Lei Básica define a constituição das 3 primeiras Assembleias Legislativas. Eis os pormenores: A primeira Assembleia Legislativa (1998-2000) é composta por 20 Deputados eleitos por sufrágio directo, 30 Deputados eleitos por sectores e 10 Deputados eleitos pela Comissão Eleitoral. A segunda Assembleia Legislativa (2000-2004) é composta por 24 Deputados eleitos por sufrágio directo, 30 Deputados eleitos por sectores e 16 Deputados eleitos pela Comissão Eleitoral. A terceira Assembleia Legislativa (2004-2008) é composta por 30 Deputados eleitos por sufrágio directo e 30 Deputados eleitos por sectores. A Lei Básica estipula: Se for necessário alterar em nos anos posteriores a 2007, a metodologia para a constituição da Assembleia Legislativa, as alterações devem ser feitas com aprovação de uma maioria de dois terços de todos os deputados à Assembleia Legislativa e com a concordância do Chefe do Executivo, devendo o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional ser informado dessas alterações, para efeitos de registo.

decisão do órgão legislativo. É preciso criar aliança parlamentar para o Governo, através das operações da real política, poder manter o seu feliz funcionamento. Como o órgão legislativo não se sujeita, a nível institucional, ao órgão administrativo consegue-se uma posição autónoma e igualitária”¹⁵.

O Prof. Liu Zhaojiao deu conta que o arranjo constitucional da Lei Básica, por um lado, tenta manter a antiga liderança administrativa, em detrimento do desenvolvimento dos partidos políticos mas, ao mesmo tempo, introduz a eleição para o órgão legislativo a fim de estabilizar o ânimo da população. A chave do problema reside em que se o *Legislative Council*, através do exercício do seu poder de veto eficaz, pode ou não controlar ou não a governação da Região Administrativa Especial de Hong Kong. Embora o modelo de distribuição de lugares de deputados definido pela Lei Básica tente fazer com que a governação da Região Administrativa Especial de Hong Kong possa ter o apoio da maioria, esses votos de apoio não são automáticos, porque os partidos com representantes no *Legislative Council*, precisam de responder às reclamações dos seus apoiantes. Sob esta nova circunstância política, o Chefe do Executivo da Região Administrativa Especial de Hong Kong já não pode continuar com a sua governação apenas com o apoio da neutralidade dos funcionários, razão pela qual, o Chefe do Executivo precisa de organizar as suas forças políticas para regular as formas da sua governação”¹⁶.

Teoricamente analisando, as eleições baseadas na abertura democrática permitem que a representatividade e a legitimidade dos deputados legislativos sejam reforçadas. Isto constitui certo impacto para a “relativa liderança” anteriormente criada entre o poder administrativo e o poder legislativo, o que significa que o Governo, uma vez sem o apoio do órgão legislativo, verá afectada a sua governação de certa maneira. Como o Governo não tem uma aliança fixa no *Legislative Council*, cada vez que há a necessidade de fazer aprovar uma lei, o Governo tem de convencer os deputados legislativos. Em outros países onde se pratica o parlamentarismo,

¹⁵ Li Pengguang “Uma história da formação da liderança administrativa e o aparecimento de *compartilha de poderes*”, in “Lições do passado — Seminário sobre a Administração de Hong Kong”, 8 de Maio de 2004, <http://www.hkpri.org.hk/governinghk>.

¹⁶ “Sobre o fundador do sistema de responsabilização dos altos funcionários. O Doutor Wan Neng diz ser um procedimento normal e a remodelação da governação é inevitável”, Wenwei, 22 de Junho de 2002, Coluna Focos de Hong Kong, A05.

o Chefe do Executivo, mediante os lugares que o seu partido tem no órgão legislativo, pode ter determinado apoio, mas o Chefe do Executivo de Hong Kong não tem o pano de fundo de apoio partidário, de modo que a governação não conta com a automática aprovação dos deputados legislativos. Nestas circunstâncias, o Chefe do Executivo e até os titulares dos principais cargos, sofrem muito desgaste para reunir o consenso dos deputados legislativos sobre cada política ou projecto de lei, tornando o trabalho administrativo cada vez mais politizado e o sujeito à possibilidade de surgimento de factores negativos para a administração governativa.

A particularidade de Hong Kong ainda se manifesta no facto de, devido às exigências dos princípios da Lei Básica e da liderança administrativa, os deputados legislativos não terem direito de participar na elaboração das políticas, só podendo exercer o seu direito de vigilância e reacção. Mesmo alguns projectos apresentados por eles são sujeitos a restrições. A nível do funcionamento prático, é inevitável que, sob a moldura da liderança administrativa, os deputados não tenham o “direito de moção”, nada podendo fazer. Alguns deputados, para prestar contas aos seus eleitores, podem tornar-se “opositores enérgicos”, mantendo uma atitude crítica a todas as políticas e projectos apresentados pelo Governo ou lançar algumas moções irreais para chamar atenção da comunicação social. Se se entrar neste círculo vicioso, só haverá a perda da vigilância dos deputados e o Governo tem cada vez mais dificuldades em levar a cabo as suas políticas, a ponto de tornar as relações entre o poder legislativo e poder administrativo mais tensas.

A agudização das contradições entre o Poder Legislativo e o Poder Administrativo depende da abertura democrática. As reformas constitucionais do regime político e o processo de democratização de Hong Kong devem basear-se na Lei Básica e devem seguir o princípio de “avanços paulatinos”. O próprio Professor Liu Zhaojia chegou a afirmar, Hong Kong embora tenha uma boa performance económica e um bom nível educativo, todo o ambiente político e social no seu conjunto não é apropriado para uma democratização acelerada. Algumas componentes importantes do regime constitucional não podem ser adoptadas, porque não têm sentidos reais: é muito fraco o sentimento da comunidade política; quem tem interesses criados não quer entrar nos jogos políticos, de acordo com as regras democráticas populares; fraqueza da liderança democrática e sua falta do apoio popular; oposição dos “grupos de interesses”

da China à “Democratização radical”, indiferença e suspeitas populares¹⁷. Através das experiências dos 10 anos de retorno, a consciência política dos cidadãos de Hong Kong tem sido treinada, de modo a ter uma mais profunda percepção das aspirações democráticas.

As eleições para a 3.^a Legislatura, que teve lugar em 12 de Setembro de 2004, foram as mais democráticas para eleger os deputados legislativos ao longo da história de Hong Kong. As eleições do Chefe do Executivo, em 2007, despertaram a atenção dos estudiosos sobre a viragem da cultura política dos habitantes de Hong Kong. De certa maneira, pode provar-se que uma democracia paulatina está a ser aceite pelos habitantes de Hong Kong. Os habitantes de Hong Kong, na vida política, já têm vindo a formar uma consciencialização bastante elevada e uma qualidade democrática relativamente madura e através dos seus esforços, estão a caminhar em direcção a uma sociedade verdadeiramente democrática, de modo a dar tempo aos reajustes e viragem do Governo. Durante o processo de amadurecimento paulatino da democracia, esforça-se por compatibilizar os lugares incompatíveis entre o poder legislativo e o poder administrativo. Ao mesmo tempo que promove as eleições democráticas, reajusta o modelo da governação com a liderança administrativa e consolida as suas funções governativas.

2. Impactos provenientes da política partidária

Antes dos anos 80 do século passado, em Hong Kong, praticamente não existia a participação política. Também não havia vias que permitissem aos cidadãos participar no regime constitucional, durante a administração colonial. Assim o modelo governativo de cima para baixo funcionava com certa estabilidade. Nessas circunstâncias políticas e sociais, não foi possível ter surgido uma participação institucionalizada. Durante uma centena de anos de governação colonial, a participação política foi privilégio das elites do poder e dos burocratas. Foi ignorada a vontade de participação política dos cidadãos. Com a realização da política de descolonização, foi despertado o ânimo da participação política dos habitantes de Hong Kong pelas reformas da administração local, entre outras políticas de abertura constitucional, o que está na origem de uma via

¹⁷ Liu Zhaojia «*As reformas constitucionais e o desenvolvimento político de Hong Kong*», Hong Kong, Editora Objectivos de Grande Ângulo, 1988, p. 108.

institucionalizada de participação. Durante o processo de formação e desenvolvimento da participação política, os grupos de *lobby* transformaram-se em grupos políticos, que vieram a dar em partidos políticos.

As reformas parlamentares têm sido o cataclismo do surgimento dos partidos políticos de Hong Kong. Sobretudo as eleições legislativas de sufrágio directo em 1991 não só deram lugar a um grupo de partidos políticos, também aumentaram o ânimo das organizações de forças políticas em criar partidos políticos¹⁸. Principalmente porque, após as eleições, houve uma viragem na ecologia política de Hong Kong, fazendo com que a elite política sentisse a necessidade de organizar partidos políticos¹⁹. O início do sufrágio directo começou a abrir paulatinamente as portas dos poderes políticos à sociedade. Os grupos de *lobby*, em vez de exercerem pressões sobre o Governo de fora, começaram a tentar usar as eleições para entrar no regime político, passando assim de uma força anti-regime para uma força dentro do regime, de modo a converter-se em grupos políticos, lançando os alicerces para a criação de partidos políticos. Com o desenvolvimento da política eleitoral, os partidos de Hong Kong têm adquirido constantes desenvolvimentos, cada vez mais enérgicos, no cenário político. Foi iniciada a era da política partidária de Hong Kong. Até agora, os maiores partidos que funcionam no cenário político de Hong Kong que já entraram numa fase de estabilidade, são: Democratic Alliance for the Betterment and Progress of Hong Kong, **Democratic Party**, **Liberal Party**, **Hong Kong Association for Democracy and People's Livelihood** e **Civic Party**. Os partidos políticos de Hong Kong costumam ser de envergadura pequena e quase a maioria tem uma estrutura organizativa não muito bem organizada. Falta-lhes a disciplina, mas com as suas posições políticas bem claras, funcionam em modelo relativamente fixo. Na actualidade, os principais conteúdos da política partidária de Hong Kong são: (1) Promover eleições em disputa de lugares de deputados; (2) Integrar interesses e reflectir a vontade popular; (3) Inspecionar e vigiar o Governo e influenciar as políticas governativas; (4) Formar a elite

¹⁸ Zhou Ping «*Desenvolvimento político de Hong Kong*» 1980-2004», Pequim. Editora da Academia das Ciências Sociais da China, 2006, p. 147.

¹⁹ Huang Wenjuan «*O regime constitucional e a política de Hong Kong*», Taipe, Fundo Nacional para o Desenvolvimento, 1997, p. 208.

Zhou Ping «*Desenvolvimento político de Hong Kong: 1980-2004*», Pequim, Editora da Academia das Ciências Sociais da China 2006, p. 7-8.

política e criar estrelas políticas; (5) Fazer mobilização política promovendo a participação dos habitantes e (6) Divulgar a cultura política, numa tentativa de concretizar a socialização política²⁰. Como a política partidária já desabrochou em Hong Kong e criou as suas raízes, os partidos representam interesses diferentes e têm os seus apoiantes e no *Legislative Council* têm lugares proporcionais; por isso, para conseguir o consenso da sociedade, deixa de ser uma coisa fácil para o Governo.

Devido às restrições em arranjos institucionais, o desenvolvimento dos partidos políticos também está sujeito a certas restrições. Por outro lado, é restrito o número de lugares de deputados de sufrágio universal. Isto faz com que nenhum partido consiga governar Hong Kong, não passando de um partido da posição no *Legislative Council*. Por outro lado, a estrutura política de Hong Kong é orientada pela liderança administrativa e o actual regime eleitoral para o Chefe do Executivo da Região Administrativa Especial de Hong Kong ainda não está completamente aberto. Pode acontecer que o Chefe do Executivo eleito não tenha necessidade de se relacionar com os partidos políticos, o que também restringe o desenvolvimento dos partidos políticos. O veterano político Zhong Shiyuan, na sua memória, fez uma muito profunda análise sobre as dificuldades políticas de Hong Kong, após o seu retorno à China e lançou uma solução: “Para as inúmeras dificuldades que se enfrentam, a solução é introduzir a política partidária. Cabe a cada partido apresentar o seu candidato a Chefe do Executivo e apresentar o seu programa eleitoral e depois ficam sujeitos à votação dos cidadãos. O vencedor nomeia os titulares dos principais cargos e os altos funcionários para o auxiliarem na governação da Região Administrativa Especial de Hong Kong. Por isso, só desta maneira o Chefe do Executivo e os titulares dos principais cargos e os altos funcionários podem conjugar esforços para levar a cabo as políticas anunciadas durante a campanha eleitoral e que obtiveram apoio dos eleitores”²¹. Trata-se de um pensamento que vale a pena ser reflectido. Também há quem sugira que o Governo possa organizar cimeiras de todos os círculos, à procura de consenso social para o usar como a base da governação. Só assim pode exercer de maneira eficaz os seus poderes, sem receio da vigi-

20 Zhou Ping «*Desenvolvimento político de Hong Kong: 1980-2004*», Pequim, Editora da Academia das Ciências Sociais da China 2006, p. 7-8.

21 “*Sem reformas do regime político, não será possível uma governação eficiente*”, Min Pao, 7 de Outubro de 2001, A2.

lância do *Legislative Council*. A Lei Básica não tem mecanismos de avaliação do futuro desenvolvimento. A elite política e os cidadãos devem servir-se desta oportunidade para estruturar, através de profundos estudos, um projecto que tanto corresponda à cultura política de Hong Kong como seja aceite pelo Governo central.

Em relação à particularidade e originalidade do regime político da Região Administrativa Especial de Hong Kong, dentro do regime político ainda há insuficiências a serem eliminadas. O regime político definido na Lei Básica, tem sido, por assim dizer, resultado de uma série de meios-termos, evidenciando que o Governo central tem reservado certo espaço para o futuro regime constitucional de Hong Kong. A analisar pelas experiências acumuladas ao longo dos 10 anos do retorno de Hong Kong à China, a Liderança Administrativa não deixa de ser um regime mais apropriado para o desenvolvimento estável de Hong Kong a longo prazo. Hong Kong, no seu futuro desenvolvimento, continua a precisar de consolidar a Liderança Administrativa e dar-lhe desempenho. O papel do Chefe do Executivo neste regime é decisivo. Ele não é eleito pelas eleições gerais, nem pelo órgão legislativo, mas pela Comissão Eleitoral que representa diferentes grupos de interesses. Não conta com sufrágio directo, como base dos seus poderes, nem apoios partidários no *Legislative Council*. Poderia acontecer que o Chefe do Executivo e a Assembleia Legislativa, cada qual para seu lado, em vigilância mútua, criassem graves desgastes. Tanto o poder administrativo como o poder legislativo poderiam queixar-se da falta de poderes suficientes para poder levar a cabo uma governação eficiente. É inegável que dentro de qualquer regime político existam deficiências natas, que crescem ao ponto de criar dificuldades, o que não deverá ser menosprezado.

Já lá vão 10 anos desde a reintegração de Hong Kong na China. Perante as mudanças da situação social e política, é preciso criar um novo conjunto de posições políticas e modelos administrativos. Durante o processo de estudos, o Governo da Região Administrativa Especial de Hong Kong enfrentou dificuldades cada vez mais complexas de governação e os cidadãos de Hong Kong também têm experimentado dores na viragem económica, perplexidade de identidade e pressões de aspiração pela democracia. Por isso, criar um novo projecto político de consenso talvez seja a tarefa mais urgente. Todos os esforços neste sentido valerão a pena.

