

Introdução

Após 20 de Dezembro de 1999 a Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM), aprovada em 31 de Março de 1993 pela Assembleia Popular Nacional da República Popular da China (Lei Básica), ocupará o lugar hoje preenchido pelo Estatuto Orgânico de Macau (EOM) e pelas normas da Constituição da República Portuguesa, (CRP) vigentes em Macau por recepção do EOM¹. Sem querer cair em nenhum exercício de futurologia, que não se coaduna com o espírito da ciência, mas procurando, através de uma análise objectiva de dados já disponíveis, antecipar parâmetros de evolução futura, o intuito é encontrar na Lei Básica os traços que permitam avaliar se estão criadas as condições para que nas próximas décadas aquilo que têm sido as linhas essenciais de funcionamento do sistema jurídico-político de Macau permaneçam inalteradas. Naturalmente que não é professada a opinião de que a continuidade do sistema político depende exclusivamente do que está regulado na Lei Básica. Qualquer estudioso da ciência política sabe que o estatuto jurídico que enquadra certa comunidade e apenas uma peça do edifício institucional que sustenta o respectivo sistema.

Pode dizer-se, aliás, que o enquadramento jurídico da vida colectiva da comunidade de Macau só nas últimas décadas adquiriu a importância que hoje tem. A descoberta do direito como instrumento eficaz, adequado e preeminente de gestão social é recente na história de Macau, muito mais recente do que a presença dos portugueses, tal como é recente na China. E sustenta-se que no futuro essa importância será crescente em Macau, tal como o será na China, à medida que o modelo weberiano de legitimação legal-racional vai fazendo o seu caminho e o direito começa a ser «tomado a sério»².

Os três pilares do sistema político de Macau

Não importa agora interrogar exaustivamente o passado, mas vale a pena mencionar aqui uma tese que tem sido defendida sobre os «segredos» da especificidade e da estabilidade do sistema jurídico-político do Território. De acordo com essa tese, o sistema de Macau tem subsistido com os seus traços essenciais por se ter atingido um equilíbrio estável (embora renovado, à medida que a dinâmica dos tempos exige mudança) entre três factores:

- um consenso formal ou informal entre as autoridades chinesas e portuguesas sobre a utilidade de um estatuto *diferente* para o Território de Macau;

A primeira versão do presente trabalho foi apresentada em 4 de Outubro de 1997 no Colóquio «A Administração de Macau: Perspectivas da sua Estruturação em 1999», organizado pela Associação de Estudos e de Direito, Administração Pública e Tradução de Macau, realizado em Macau em 3 e 4 de Outubro de 1997. Agradeça a Francisco Gonçalves Pereira, a João Soares e a Jorge Silveira algumas indicações e sugestões bibliográficas sem as quais o texto ficaria mais pobre.

- a subsistência, em permanente reconversão, de uma elite político-económica local; e,
- o funcionamento de um modelo de exercício do poder político fomentador dos equilíbrios necessários (*checks and balances*) à limitação infra-sistémica.

«Fórmula Macau» e estatuto autonómico diferente

O primeiro factor é o consenso sobre um estatuto *diferente*. Diferente, porque original. Diferente, porque não inspirado em qualquer outra realidade política estudada pelo Direito Internacional ou pela Teoria Geral do Estado. Diferente porque único na própria relação com o ordenamento jurídico interno português e chinês. Diferente, porque espelhando a própria especificidade cultural e civilizacional da comunidade de Macau. Resumir quase cinco séculos de história em meia dúzia de linhas comporta imensos riscos de generalização enganosa. Mas parece poder dizer-se que a permanência dos portugueses em Macau aconteceu por interesse mútuo dos portugueses e dos chineses. Os primeiros foram tolerados pelos segundos porque houve sempre conveniência, por motivos variáveis ao longo dos tempos, na sua presença ali. A permanência pela força seria particularmente difícil atenta a diferença de poderio. Nessa perspectiva, o estatuto de Macau resultou sempre de um jogo de consensos mais ou menos informais, mais ou menos consolidados em instrumentos jurídicos escritos, traduzidos naquilo que Fok Kai Cheong designa por «*fórmula Macau*»³. E embora visse os seus contornos jurídicos sofrer variações de época para época, uma das suas características é a estabilidade de contornos e filosofia. Como notou António Vitorino, há uns anos atrás, nem a própria aprovação e entrada em vigor da Declaração Conjunta do Governo da República Portuguesa e do Governo da República Popular da China sobre a questão de Macau⁴ (Declaração Conjunta) provocou a modificação da natureza do Território, ao invés do que sucedeu com Hong Kong⁵.

Essa arqueologia do *modus vivendi* de Macau explica o seu estatuto *sui generis*: o facto de ser território que quer a potência administrante, quer a potência *titular* da soberania reconhecem como chinês, torna singular a sua caracterização jurídica no quadro do Direito Internacional e na Teoria Geral do Estado. O modelo da sua autonomia em relação a cada uma daquelas potências é dificilmente observável noutra latitude. Essa autonomia em relação à potência administrante, que quase sempre existiu em grau maior do que aquela de que usufruíam os outros territórios sob soberania portuguesa, só tendo o poder central logrado alterar essa situação já no século XIX⁶, não se concretiza apenas na autonomia de organização e administração: é, inclusive, uma autonomia quanto ao tipo de sistema político e económico, que permitiu que os processos de democratização - bem como de estatização da economia verificados em Portugal em meados da década de setenta não tenham tido em Macau

mais do que uma pequena refração.

Uma elite

Quando se alude a uma elite não se está, evidentemente, a pensar no conceito *de elite* proposto por aqueles que primeiramente importaram o termo para âmbito da ciência da política e da sociologia, Gaetano Mosca e Vilfredo Pareto⁷. Não se trata de sustentar a existência de uma elite, em certo sentido aristocrático e funcionalista, composta por pessoas diferentes do resto da população devido a qualidades dos seus membros e que assegura o governo e o poder económico. Mesmo que a formação de uma elite não resulte do exercício democrático do poder pelos cidadãos, isto é, mesma que não dependa da vontade dos cidadãos expressa através do voto, pode haver uma elite não aristocrática. Em Macau é isso que sucede: a forma específica de exercício do poder tem permitido que a sociedade segregue um conjunto de pessoas, uma classe dirigente, capaz de interpretar através de mecanismos peculiares os interesses múltiplos e a vontade plural dos membros da comunidade. A elite político-burocrático-económica de Macau é compósita: há um sector burocrático, cuja legitimidade e estatuto lhe advém, directamente e tão-só, da potência administrante; há um sector de portugueses, naturais de Macau ou há muito radicados ali, cuja legitimidade e acesso à elite dirigente lhe advém da história e de um *know how* específico (domínio de duas línguas, intermediação entre comunidades⁸); há um sector chinês local que, como provou Francisco Gonçalves Pereira⁹, cruza duas esferas de legitimidade, a institucional e a tutelar¹⁰.

O primeiro sector da elite está condenado a desaparecer, a ver a sua importância bastante reduzida, ou a ser substituído por uma nova elite burocrática.

O segundo sector da elite poderá ver a sua função social e a sua incontornabilidade para o exercício do poder reduzida (mas não eliminada), uma vez consumada a transferência da Administração para a República Popular da China (RPC).

O terceiro sector da elite, composto pelos chineses locais, vem assumindo importância crescente. Uma das ambições deste estudo é saber se essa tendência se manterá, ou se a mudança de Administração e de estatuto jurídico-político conduzirá a que a elite chinesa local seja substituída por outra, com diferente composição e legitimidade.

Forma e sistema de governo assente em princípios específicos

A forma e o sistema de governo do Território teriam obviamente que ser o veículo principal da expressão do consenso entre portugueses e chineses ao nível do exercício do poder. E teria que se adaptar à particular forma de legitimação, composição e actuação das elites locais, influenciando ao mesmo tempo sobre a evolução dessas mesmas elites. Consenso, elites locais e forma e sistema de governo têm-se combinado

e interagido de modo a gerar os equilíbrios necessários à sobrevivência global do sistema político de Macau nas suas características essenciais.

Esse «*caderno de encargos*», a que a forma e o sistema de governo tiveram de corresponder, conduziu a que nas últimas décadas o jogo político em Macau se assemelhe muito a um *jogo de sombras chinesas*, onde o que parece não é. E não é duplamente: por um lado, nunca vemos o objecto projectado, só vemos a sua imagem; por outro, aquilo que imaginamos ser o objecto projectado na sombra afinal não está lá.

Quando se analisa um determinado sistema de governo, costuma salientar-se a existência de dois níveis, ou duas perspectivas:

- o nível do sistema constitucional/estatutário de governo (normativo); e,
- o nível do sistema factual de governo.

Quer dizer: uma coisa é o sistema tal como resulta do texto jurídico que o enquadra ou rege; outra coisa diferente é a forma como ele funciona realmente. A discrepância, maior ou menor, entre os dois níveis é detectada praticamente em todo o lado, independentemente da forma e do sistema de governo.

Em Macau uma avaliação rigorosa não se pode basear em dois níveis apenas, tem de recorrer a três:

- o sistema constitucional/estatutário;
- o sistema factual aparente; e,
- o sistema factual real.

Isto é, em Macau há um sistema estatutariamente, previsto (no Estatuto Orgânico), que é um sistema de equilíbrio de poderes entre Governador e Assembleia Legislativa, com ligeiro pendor, aqui e ali, a favor do Governador.

Na prática o sistema aparenta afastar-se do que resultaria de uma interpretação objectiva do EOM, para funcionar efectivamente como um sistema de franco desequilíbrio a favor do Governador, desequilíbrio esse revelado por indicadores quantitativos «arrasadores» (pelo menos até à IV legislatura¹¹) e por uma visibilidade notoriamente superior à de qualquer outro órgão.

Mas em termos reais, mesmo quando pareciam existir aqueles indicadores eloquentes da primazia factual do Governador, o sistema era — e ainda é de equilíbrio de poderes. Equilíbrio baseado no consenso, na consulta e na informalidade dos mecanismos, com papel saliente do Governador e das principais personalidades políticas da comunidade na motorização desse equilíbrio. O que significa que, afinal, o equilíbrio sempre existe, mas não coincide com o desenhado no Estatuto. E outro, atingido através de outros mecanismos, outros canais, outros inter-relacionamentos diferentes daqueles que encontramos no EOM.

Essa situação de equilíbrio tem resistido ao desaparecimento ou à saída de cena dos seus «reinventores» mais recentes (Pedro José Lobo, Ho Yin, O Ching Ping, Ma Man Kei, Carlos Assunção) ou à substituição dos seus executores (aqueles, mais os sucessivos Governadores). E tem subsistido mesmo em novos contextos políticos, que podemos designar de maior pluralismo: pluralismo, porque surgem novos órgãos (o Grupo de Ligação Conjunto, por exemplo¹²) ou organizações (algumas das novas associações cívicas que enquadram candidatos a eleições directas) com pretensão de poder; pluralismo, porque as eleições legislativas, particularmente ao nível do sufrágio directo, logo que a base do recenseamento se alargou em: 1984, deixaram de ter o sentido único que tiveram até aí pluralismo, porque as próprias orientações político-ideológicas que entram em disputa com possibilidade de colher adesão se diversificam; pluralismo, finalmente, porque o léxico político passa a conter expressões de contestação do próprio *modus vivendi*¹³.

Lei Básica: continuidade?

A pergunta que se gostaria de deixar aqui respondida é se a Lei Básica¹⁴ contém os germes normativos que permitam a manutenção no futuro daquele equilíbrio entre os três factores que foram mencionados. Isto é: garante a subsistência de um estatuto *diferente* para Macau, permite a libertação de energias para a continuidade de uma elite política local autónoma e consagra uma forma de exercício do poder, limitada pelo funcionamento interno de um conjunto de *checks and balances*?

A Lei Básica assegura um estatuto autónómico diferente

Nos sinais presentes nada avaliza a tese da «decadência», da «absorção», da «perda da identidade» de Macau após a transferência da Administração em 20 de Dezembro de 1999. E uma atitude pessimista ou saudosista¹⁵, por compreensível que seja em alguns sectores da comunidade, não ajuda a construir o futuro, nem contribui para erguer a pulso um novo desígnio e um novo papel para Macau.

Não é necessário ser excessivamente optimista ou pouco realista — para acreditar que Macau tem condições para continuar a reivindicar e a ver reconhecido pela China um papel específico no contexto da «futura Grande Comunidade Chinesa» como segundo maior porto franco e entreposto da China¹⁶, aproveitando a sua identidade cultural singular sino-latina como factor distintivo em toda a região, turisticamente explorável¹⁷ e ocupando um papel de ligação cultural e também económica (porta de entrada, porta de saída) entre o mundo latino e a região da Ásia/Pacífico¹⁸.

A questão está em saber se, a Lei Básica consagra expedientes jurídicos que permitam no futuro a continuação do «singular modo de ser»¹⁹ que tem caracterizado Macau.

Embora o Artigo 31.º da Constituição da República Popular da China (RPC) seja pouco denso²⁰, o preceito tem sido invocado para legitimar a tese «um

país, dois sistemas»²¹. Com base nesse preceito constitucional, a RPC comprometeu-se a não aplicar na Região Administrativa Especial de Macau o sistema e as políticas socialistas, mantendo-se inalterados os actuais sistemas social e económico, bem como a respectiva maneira de viver, durante cinquenta anos a contar da passagem da Administração. No preâmbulo da Lei Básica consta mais uma vez o compromisso da criação de um «modelo de simetria»²².

Naturalmente que um modelo de simetria total nunca poderia ser concretizado pela Lei Básica. Desde logo, por causa da relação entre esta e a Constituição da RPC, que não poderá deixar de ser diferente da relação entre o Estatuto Orgânico de Macau e a Constituição da República Portuguesa.

Não sendo Macau território português; seria sempre seguramente defensável que a Constituição portuguesa não se aplicasse aí por vocação própria, podendo aplicar-se apenas na medida em que o EOM, carta suprema do Território de Macau, o determinasse. Esta foi a tese que se defendeu desde 1987²³, contrariando autores como Jorge Miranda, Gomes Canotilho e Vital Moreira que sustentaram a posição da integração do EOM no direito constitucional *formal* português.

Esse raciocínio torna-se menos viável no que toca à relação entre a Constituição da RPC e a Lei Básica. Mantendo a RAEM autonomia, será uma autonomia *dentro* do ordenamento constitucional chinês e não apenas dentro de um *espaço constitucional* como sucede com o Território de Macau no contexto constitucional português. A Lei Básica é direito constitucional, material chinês²⁴, sendo, por esse motivo, muito mais permeável ou dependente dos princípios e valores que o enformam; mesmo que se faça uma aplicação muito generosa do princípio «um país, dois sistemas», por exemplo: *no* sentido da construção de Gomes Canotilho que fala de «um país, dois sistemas e duas constituições»^{25/26}. Essa constatação permitirá compreender algumas das «assimetrias» entre o sistema vigente e o sistema projectado pela Lei Básica, que Francisco Gonçalves Pereira referencia²⁷.

Apesar dessas assimetrias, que se traduzirão, segundo alguns, na atenuação de alguns elementos democráticos e autonómicos (ainda Francisco Gonçalves Pereira), ou, porventura mais rigorosamente, na acentuação dos traços de «democracia paternalista»²⁸ que a comunidade de: Macau não tem dado mostras de abominar²⁹, pode dizer-se que a arquitectura geral da Lei Básica vai de facto no sentido de permitir que a RAEM exerça «um alto grau de autonomia (gozando) de poderes executivo, legislativo e judicial independente, incluindo o de julgamento em última instância» (Artigo 2.º da Lei Básica) e de garantir que os cidadãos da RAEM continuem a exercer os seus direitos, liberdades e garantias *nos* termos em que o fazem hoje, independentemente da evolução que se verificar na RPC³⁰.

Na realidade, em cada um daqueles três planos — executivo, legislativo, judicial - há exemplos de «ganhos de autonomia» da RAEM em

comparação com o que se verifica com o Território de Macau.

No plano do Executivo, um exemplo salta à vista: a escolha do Chefe do Executivo e dos membros do Governo fica menos dependente do Governo central chinês do que a escolha do Governador na Administração Portuguesa (veja-se o anexo I à Lei Básica – Metodologia para a Escolha do Chefe do Executivo da Região Administrativa Especial de Macau). Quanto ao Legislativo, atente-se no que se passa com o grau de autonomia legislativa dos órgãos de Macau na relação actual com a Assembleia da República e futura com a Assembleia Popular Nacional. Como Jorge Oliveira demonstrou³¹, enquanto a Assembleia da República pôde legislar para Macau em, termos muito amplos, os órgãos centrais chineses só poderão mandar aplicar leis nacionais na RAEM em termos excepcionais.

E no campo do Judicial a consagração expressa da faculdade de julgamento em última instância suscita um comentário: *neste campo, a Lei Básica adopta um princípio autonómico que os portugueses só nos últimos anos da sua Administração concretizaram, porventura muito pressionados pela Declaração Conjunta Luso-Chinesa e pela própria Lei Básica.*

Não faltam, conseqüentemente, exemplos da demonstração pela RPC da vontade de dar maior autonomia a Macau do que aquela que existia à data da assinatura da Declaração Conjunta e até da que existirá à data da transferência da Administração³²!

E mesmo nos casos onde os poderes dos órgãos de governo próprio de Macau parecem diminuídos, há atenuantes. Um exemplo: se é verdade que o sistema de revisão da Lei Básica dá menos relevo à intervenção dos órgãos de governo próprio da RAEM (Artigo 144.º da Lei Básica) do que aquele que têm os órgãos de governo próprio do Território de Macau em relação à revisão, do EOM (Artigo 292.º, n.ºs 3 e 4 da Constituição da República Portuguesa), não é despiciendo notar que a Lei Básica permite a alteração de aspectos importantes do sistema de governo por *iniciativa e deliberação* dos órgãos da RAEM. Nos anexos I e II, referentes às metodologias para a escolha do Chefe do Executivo e para a constituição da Assembleia Legislativa, concede-se a faculdade de os dois órgãos de governo próprio *lato sensu*, o Chefe do Executivo e a Assembleia Legislativa, acordarem, a partir de 2009, a revisão das metodologias, informando subseqüentemente o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional sobre as alterações, somente para efeitos de registo (ou ratificação?)³³.

A Lei Básica, no plano da caracterização jurídica da RAEM, cria uma fórmula atípica que (tal como acontece com a natureza jurídica do Território de Macau no EOM e na CRP) é de difícil catalogação. Como se refere, mais que uma vez, no trabalho mais sistematizado sobre a Lei Básica, *a Colectânea de perguntas e respostas relativas à Lei Básica de Macau*, a RAEM e os seus órgãos possuirão faculdades que excedem as de um Estado-membro de uma Federação: as competências na área da

política externa, da legislação, dos tribunais, da emissão de moeda, etc., são uma prova clara disso³⁴. Aonde tal conclusão nos conduz, e que tipo de forma política é essa, é algo que as Teorias Gerais do Estado e do Direito Internacional terão de esclarecer no futuro³⁵, mas que não andará longe do quasi-Estado de James Tang³⁶ ou do estatuto «entre o Estado associado e vários modelos nacionais de autonomia interna»³⁷. Em qualquer dos casos, com personalidade jurídica internacional³⁸.

A Lei Básica assegura a continuidade das elites locais

A transferência da Administração irá seguramente ter um impacto sensível ao nível das elites. Sendo de esperar que a capacidade da comunidade política da RAEM de gerar estruturas do tipo partidário de acordo com o modelo ocidental não aumente desmesuradamente - embora não seja de excluir que possam surgir a médio prazo, centradas em torno dos eleitos por sufrágio universal³⁹, o modo de gestação e de reprodução, de actuação e de representação de interesses pelas elites locais não variará dramaticamente em relação ao que sucede hoje. Aquele sector que invocava uma legitimidade sobretudo burocrática, composto por pessoal político ou administrativo oriundo de Portugal, será profundamente renovado, não sendo contudo possível prever se a renovação se fará à custa da substituição por pessoal proveniente da RPC ou por locais (embora o programa de localização de quadros, sobretudo na área da justiça e da administração pública pareça estar a privilegiar sobretudo pessoal bilingue local ou com ligações locais). A renovação não será, porventura, total, atenta a possibilidade contemplada na Lei Básica de quadros portugueses ocuparem cargos relevantes na Administração e na Justiça do Território, o que permitirá, pelo menos, a preservação de algumas práticas de gestão e de uma certa «maneira de ser administrativa» que tem sido condimento imprescindível da peculiaridade do sistema político e administrativo do Território. Outro segmento da elite que poderá ser muito atingido é o dos portugueses de Macau. Depois de em 1984 terem sido os principais atingidos por uma reforma eleitoral que lhes dificultou de modo radical um canal de influência que vinham utilizando quase em exclusivo - a eleição directa para a Assembleia Legislativa⁴⁰ -, a passagem para a Administração chinesa constituirá um novo desafio à sua capacidade de afirmação contra a tendência de diminuição da sua importância enquanto elite político-económico-social. Aquilo que é o factor decisivo na sua capacidade de influência, o *know how* de intermediação numa sociedade dualista, permanecerá. O facto de a Lei Básica consagrar o português como língua oficial (Artigo 9.º) e de lhes abrir a esmagadora maioria dos cargos públicos, incluindo o de deputado (Artigo 68.º) e, mais importante, de afirmar o objectivo de manter inalterada a maneira de viver até aqui existente, levará a que aquele *know how* continue a ser valorizado. O que significará que uma eventual diminuição de influência resultante do desaparecimento -da sua relação privilegiada com a Administração do

Território poderá não ser tão grande que implique uma ruptura do figurino de relações entre os tradicionais segmentos das elites do Território⁴¹.

A elite chinesa local manterá muito provavelmente as suas vias de legitimação, mas reforçará o seu peso político. As tradicionais vias de legitimação, por intermédio dos órgãos da RPC, das associações (desde a Associação Comercial até às associações de base, como a dos operários, a dos moradores⁴², etc.), permanecerão e são revalorizadas pela Lei Básica. A legitimação de carácter institucional é reforçada. A maioria dos órgãos de topo do poder político são desenhados para membros da elite chinesa local⁴³: o Chefe do Executivo da RAEM *deve* ser cidadão chinês com pelo menos quarenta anos de idade, que seja residente permanente da região e tenha residido em Macau pelo menos vinte anos consecutivos (Artigo 46.º da Lei Básica); os membros do Conselho Executivo devem ser cidadãos chineses de entre os residentes permanentes da Região (Artigo 57.º, n.º 3, da Lei Básica); os titulares dos principais cargos do Governo da RAEM, bem como o Presidente e o Vice-Presidente da Assembleia Legislativa devem ser cidadãos chineses residentes permanentes, que tenham residido habitualmente em Macau pelo menos quinze anos consecutivos (Artigos 63.º e 72.º, n.º 2, da Lei Básica); o Presidente do Tribunal de Última Instância deve ser cidadão chinês de entre os residentes permanentes da RAEM (Artigo 88.º, n.º 2, da Lei Básica); a Comissão Eleitoral que elege o Chefe do Executivo é representativa dos sectores mais proeminentes do Território⁴⁴ (ver anexo I à Lei Básica - Metodologia para a Escolha do Chefe do Executivo da Região Administrativa Especial de Macau); a nomeação de deputados e outros titulares de cargos políticos da responsabilidade do Chefe do Executivo (no caso dos deputados da Assembleia Legislativa, sete, não mudando esse número no momento em que os escolhidos por eleição directa passarem a ser dez e depois doze) provavelmente passará a recair maioritariamente ou exclusivamente sobre chineses locais.

E evidentemente que as vias já hoje utilizadas pela elite chinesa local para acesso ao poder passarão praticamente a sê-lo em exclusivo, nomeadamente as eleições directas e indirectas para cargos políticos.

Porventura com alguma mudança do pessoal político: o alargamento da base do sufrágio, o aumento do número de titulares eleitos por sufrágio directo e a preservação do pluralismo político prometida pela Lei Básica, provocarão seguramente o acesso à elite política de jovens quadros chineses votados a ideias de abertura política que já se começaram a mostrar com alguma eficácia e pujança nas últimas eleições legislativas, em 1996.

Em suma, não parece *que se possa* dizer que a entrada em vigor da Lei Básica venha a ser *susceptível* de lesar um dos factores estruturais que explicam a peculiaridade do actual sistema político de Macau. Haverá uma evolução, mas não um terramoto ou uma radical mudança semelhante às que ocorrem vulgarmente *nas* situações de mudança de potência administrante. Haverá seguramente evolução ao nível das elites

burocráticas; o segmento da elite dos portugueses de Macau terá pela frente um forte desafio no sentido de manter a sua quota de influência; a elite chinesa local adquirirá maior influência e mais fácil acesso ao poder decisório. Mas tudo acontecerá *no interior* da elite, que tem sustentado o sistema. Não haverá substituição integral, ou de grande vulto, de uma elite por outra diferente. Isso será suficiente para preservar esse pilar do sistema de Macau.

A Lei Básica permite a continuidade do jogo de sombras

Um Executivo bicéfalo aparente

No que toca à estática e à dinâmica do sistema e da forma de governo, a Lei Básica deixou para o futuro o esclarecimento de muitas dúvidas sobre a sua exacta configuração. Porventura num grau muito superior ao que encontraremos em Constituições modernas, normalmente bastante minuciosas na definição da composição, competências e funcionamento dos órgãos e dos vários procedimentos para a tomada de decisão política⁴⁵. Mas os dados normativos de que já dispomos, particularmente no tocante ao futuro sistema de governo da RAEM, permitem concluir que a Lei Básica prefigura uma solução de separação orgânica de poderes e de equilíbrio institucional diferente daqueles que vigoram no contexto do Estatuto Orgânico de Macau⁴⁶.

Do ponto de vista da arquitectura orgânica do sistema as coisas não sofrem evolução sensível.

Reconhece-se, todavia, que não é isso que resulta à primeira vista. Uma leitura menos atenta da Lei Básica poderia deixar a impressão que a própria estrutura orgânica sofre modificações. Porque, continuando a distinguir-se entre Legislativo e Executivo, parece evoluir-se para. Uma situação de distinção formal – que o EOM não faz – entre duas entidades executivas: o Chefe do Executivo e o órgão executivo ou Governo. Mas a configuração deste *órgão executivo* (na terminologia da Lei Básica) merece algumas dúvidas. A luz do Artigo 62 afigura-se claro que a designação «órgão executivo» não é rigorosa, uma vez que verdadeiramente não há *um* órgão executivo, mas sim um *complexo de órgãos* e de estruturas orgânicas, com funções políticas nuns casos, administrativas noutros, composto pelo próprio Chefe do Executivo, pelas secretarias (e respectivos secretários...), pelas direcções de serviços (e respectivos directores...), pelos departamentos e divisões (e respectivos dirigentes...). A esta estrutura complexa pode-se conferir a designação lata de Governo, mas não *a de órgão executivo*. Por essa razão, em termos substantivos não se deu o passo de cortar com o sistema do EOM na parte em que este entrega os poderes executivos a um único órgão, o Governador. A Lei Básica ficou a meio caminho, criando um órgão verdadeiro e próprio, o Chefe do Executivo, a par de uma realidade institucional mais ou menos difusa, que não pode ser considerada um órgão em sentido estrito e rigoroso, o Governo, o qual tem paralelo

naquilo que se usa designar, actualmente, por Governo de Macau. Mas o facto de a Lei Básica ter ficado a meio caminho, entre a entrega do executivo a um só órgão e a instituição de um executivo *bicéfalo*, neste caso composto por dois órgãos em sentido rigoroso, pode trazer dificuldades nos planos jurídico e prático. Na verdade, aquela Lei pretende confiar competências a essa realidade institucional difusa que é o Governo na acepção do Artigo 62.º. Ora, o exercício destas competências pode suscitar algumas dificuldades, uma vez que não ficou definido de que modo se repartem, qual o quinhão de responsabilidade de cada um dos membros ou dos órgãos que integram o Governo e, sobretudo, como se exercem. Por exemplo: a aprovação de uma proposta de lei (Artigo 64.º, n.º 5, da Lei Básica) é feita por todo o Governo (na acepção ampla do Artigo 62.º da Lei Básica), ou só por parte do Governo (porventura o Chefe do Executivo em conjunto com os secretários, como sucede hoje)? E, em qualquer dos casos, em que termos e de acordo com que procedimento⁴⁷?

O Chefe do Executivo

Como quer que seja, o Chefe do Executivo age numa dupla condição: como órgão singular e como membro de uma estrutura complexa de órgãos a que a Lei Básica também confere genericamente algumas competências, havendo em alguns casos sobreposição que terá de ser eliminada pela prática⁴⁸.

Ora, tendo em conta essa dupla condição, mas sobretudo a sua qualidade singular de «dirigente máximo» ou de chefe da RAEM (Artigo 45.º da Lei Básica), de alguma forma equiparável ao chefe do Estado das entidades estatais soberanas, a sua posição parece mais reforçada do que a posição do Governador no quadro actualmente desenhado pelo EOM⁴⁹. Merecem referência dois fundamentos principais dessa conclusão. Em primeiro lugar, o Chefe do Executivo usufruirá de maior autonomia perante o poder soberano e poderá invocar uma legitimidade mais poderosa do que o actual Governador. Isso resulta claro da comparação das regras respeitantes às respectivas nomeações e exonerações. O Governador é nomeado pelo Presidente da República, após consultas (EOM., Artigo 7.º, n.º 2), e por ele livremente exonerado. Diferentemente, o Chefe do Executivo, de acordo com a Lei Básica (Anexo I) que neste aspecto resolveu uma ambiguidade da Declaração Conjunta⁵⁰ —, é eleito por um colégio eleitoral de trezentos membros que deverá ter grande representatividade, não deixando a Lei Básica qualquer margem para o Governo Popular Central recusar a nomeação, que se torna assim um poder estritamente vinculado⁵¹. Além disso, o Chefe do Executivo é exonerado pelo Governo Popular Central (Artigo 15.º da Lei Básica), não havendo qualquer indicação na Lei Básica de que essa exoneração se possa fazer livremente. Diferentemente do que sucede para o caso do Governador de Macau, que não tem período fixo de mandato, podendo inferir-se daí que pode ser livremente exonerado

a qualquer tempo pelo Presidente da República, a própria Lei Básica estabelece um período fixo de cinco anos para a duração do mandato do Chefe do Executivo (renovável uma só vez, Artigo 48.º). Nessas circunstâncias, no puro rigor dos princípios do direito público que a ordem jurídica da RAEM irá herdar, a omissão de referência expressa à possibilidade de livre exoneração pelo órgão central deve ser interpretada no sentido de, no decurso dos seus cinco anos de mandato, o Chefe do Executivo só poder ser exonerado nos estritos termos do Artigo 71.º, n.º 7, da Lei Básica (moção de censura, após conclusão de uma espécie de processo de *impeachment*).

Por outro lado, a autonomia do Chefe do Executivo não sofre qualquer abalo sério pelo facto de a Lei Básica determinar no seu Artigo 45.º que aquele órgão «é responsável, nos termos desta lei, perante o Governo Popular Central»⁵². Daí não se pode inferir nenhuma forma de responsabilização do Chefe do Executivo perante o Governo Central que não esteja prevista expressamente na Lei Básica. Por exemplo, não parece que do facto de o Chefe do Executivo ser responsável perante o Governo Central se possa retirar que o primeiro está sujeito a receber instruções do segundo⁵³, uma vez que a faculdade de dar instruções e o dever de as seguir não estão previstos em local algum na Lei Básica. Em segundo lugar, o Chefe do Executivo, para além de suceder em quase todas as competências que o EOM entrega actualmente ao Governador, entre as quais o exercício do poder de veto político sobre leis aprovadas na Assembleia Legislativa e a representação interna e externa da RAEM (no caso da representação externa, mediante, autorização das autoridades centrais, a qual equivale à delegação de poderes do Presidente da República, prevista no Artigo 4.º, n.º 2, do EOM), ainda recebe adicionalmente algumas outras de grande relevo. Designadamente: o poder de nomear e exonerar os membros, em número indeterminado, do Conselho Executivo⁵⁴, sem necessidade de autorização ou qualquer, intervenção do Governo Central (Artigo 50.º, n.º da Lei Básica; recorde-se que os membros do actual Conselho Consultivo, o órgão que materialmente equivale ao futuro Conselho Executivo⁵⁵, não são todos nomeados pelo Governador), o poder de submeter ao Governo Central a indigitação de vários titulares de cargos políticos, entre os quais os Secretários (Artigo 50.º, n.º 6 da Lei Básica), de magistrados e outras entidades independentes e de dirigentes administrativos, para efeitos de nomeação; o poder de condicionar o exercício das funções do Comissário contra a Corrupção e do Comissário da Auditoria, uma vez que ambos dependem dele (Artigos 59.º e 60.º da Lei Básica), a poder de indultar pessoas ou de comutar penas (Artigo 50.º, n.º 17); o poder de dissolução da Assembleia Legislativa (Artigo 52.º da Lei Básica), embora só o possa fazer uma vez por mandato, tenha de consultar o Conselho Executivo e seja obrigado a explicar publicamente as razões da dissolução, as quais estão taxativamente enumeradas⁵⁶, ao invés do que sucede, por exemplo, com o poder de dissolução da Assembleia da

República pelo Presidente da República Portuguesa no sistema da Constituição de 1976, o qual é de exercício praticamente livre.

O poder de dissolução da Assembleia Legislativa tem sido exemplo muito utilizado para ilustrar o reforço dos poderes do Chefe do Executivo face àquela. Assembleia ou mesmo para provar a supremacia do Executivo sobre o Legislativo⁵⁷. Mas uma leitura global dos preceitos respeitantes a esse poder revelam que daí não resulta forçosamente a consequência do reforço dos poderes do Chefe do Executivo, mas antes um mecanismo de resolução de conflitos interorgânicos sobre questões políticas fundamentais. Mecanismo que, em última análise, devolve aos cidadãos de Macau o poder de decidir.

Haveria um reforço dos poderes do Chefe do Executivo se ele pudesse prevalecer qualquer que fosse o desenvolvimento da luta política entre os dois órgãos. Ora, tal como o mecanismo está desenhado, há a hipótese de, em última instância, a Assembleia Legislativa sair vencedora da contenda: se, após a dissolução, os eleitores do sufrágio directo e indirecto derem maioria àqueles que pretendem que certa lei seja aprovada, mesmo que essa não seja a vontade do Chefe do Executivo, e essa lei for subsequentemente confirmada (os deputados nomeados pelo Chefe do Executivo só por si não obstam à maioria de dois terços dos deputados exigida para a confirmação pelo Artigo 54.º, n.º 2, da Lei Básica), ao dirigente máximo do Governo não resta outra saída senão demitir-se (renunciar ao cargo, nas palavras da Lei Básica) ou submeter-se à vontade da Assembleia⁵⁸. E de recordar que no sistema do EOM não há nenhum mecanismo que conduza automaticamente a que, em certas circunstâncias, um conflito entre o Governador e a Assembleia Legislativa seja resolvido em última instância a favor desta pela simples vontade dos cidadãos e dos seus representantes na Assembleia Legislativa. A coexistência da vontade do Presidente da República nesse sentido é imprescindível.

Consequentemente, se é indesmentível que o Chefe do Executivo beneficia de um reforço de autonomia, de legitimidade e de poderes, esse reforço repercute-se, em termos estritamente jurídicos, sobretudo na relação com o poder central.

A Assembleia Legislativa

No que toca à relação com a Assembleia Legislativa, a comparação entre a situação das relações entre os dois órgãos na Lei Básica e no EOM denuncia na primeira mais uma recalibragem do papel do Chefe do Executivo do que um reforço, já que a Assembleia Legislativa também vê a sua posição valorizada no contexto do sistema de governo⁵⁹. Tal valorização não resulta, naturalmente, de os membros da Assembleia Legislativa passarem a ter uma quota do poder de escolha do Chefe do Executivo, ao invés do que sucede no contexto do EOM. A dimensão da sua representação na Comissão Eleitoral ou na Comissão de Selecção que designa o Chefe do Executivo é, porventura, pequena, embora o seu peso específico possa suplantam a crueza dos números. Tão-pouco deriva

de o Artigo 65.º da Lei Básica determinar que o Governo da RAEM, dirigido pelo Chefe do Executivo, responde perante a Assembleia Legislativa (declaração que não encontramos no EOM), devendo fazer cumprir as leis por ela aprovadas, apresentar-lhe relatórios sobre a execução da acção governativa e responder às interpelações dos seus deputados. Algumas destas injunções são até pouco densificadas na Lei Básica, como é o caso da responsabilidade do Governo perante a Assembleia Legislativa, uma vez que não é sequer definido o tipo de responsabilidade (política, criminal, disciplinar, institucional...?).

A valorização da Assembleia Legislativa resulta sobretudo de ela passar a ser o único órgão legislativo da RAEM. O Chefe do Executivo, ao invés do que se verifica com o Governador da Administração portuguesa, não disporá de poder legislativo⁶⁰. Na verdade, a Lei Básica não lhe dá a faculdade de produzir decretos-lei, mas apenas de emanar ordens executivas e regulamentos administrativos (Artigo 50.º, n.ºs 4 e 5). O Governo, dirigido pelo Chefe do Executivo, tem competência, além disso, para apresentar propostas de lei e elaborar outros regulamentos administrativos (Artigo 64.º, n.º 5). As dificuldades que o exercício destas competências suscitarão na prática foram anteriormente referidas.

E o facto de a Assembleia ser o único órgão legislativo da RAEM que explica a inexistência de um preceito, semelhante ao Artigo 31.º do EOM, que defina quais as matérias de reserva absoluta ou relativa. Para compreender o seu peso autónómico é necessário não olvidar que a Assembleia Legislativa disporá de competências legislativas que têm de se considerar muito amplas, isto é muito mais extensas do que as comumente confiadas a órgãos de características locais, muito para além das competências dos parlamentos dos Estados-membros de uma federação⁶¹, para já não falar das assembleias regionais das regiões autónomas portuguesas. Mesmo tendo em conta as limitações materiais resultantes dos Artigos 17.º e 18.º da Lei Básica.

E certo que os projectos de lei e, de resolução dos deputados não podem envolver receitas e despesas públicas, a estrutura política ou o funcionamento do Governo, devendo aquelas que envolvam a política do Governo obter prévio consentimento do Chefe do Executivo. Alguns autores vislumbram aqui mais um indicador de uma ruptura do equilíbrio de poderes hoje existente no sistema de governo⁶².

Não pode negar-se que o mecanismo das «autorizações de iniciativa legislativa», conferidas pelo Chefe do Executivo aos deputados, emitidas no contexto de uma espécie de «reserva relativa de iniciativa legislativa» (António Magalhães), é de algum modo inovador. Mas as restrições ao poder de iniciativa legislativa expressas no citado Artigo 75.º são compatíveis com o princípio da separação de poderes. Passando a Assembleia Legislativa a ter o exclusivo do poder legislativo, compreende-se bem que não possam os deputados condicionar avulsamente a política financeira do Governo, através de iniciativas que

envolvam as receitas e as despesas. Em Portugal também assim sucede, vigorando a chamada lei travão (Artigo 167.º, n.ºs 2 e 3, da Constituição de 1976).

Seria dificilmente compreensível que qualquer deputado pudesse tomar uma iniciativa legislativa com vista a que a Assembleia Legislativa aprovasse uma lei que alterasse a estrutura ou o funcionamento do Governo. Recorde-se que em Portugal essa é matéria da *exclusiva competência* do Governo (Artigo 198º, n.º 2), o que significa que o Parlamento não pode mexer em nenhuma circunstância nesses assuntos, nem mesmo por iniciativa do Governo. Na Lei Básica não se vai tão longe, uma vez que não se obsta a uma iniciativa do, Governo e a uma lei da Assembleia Legislativa sobre estrutura e funcionamento do Governo.

Para além disso, a necessidade de obtenção de autorização prévia para iniciativas de deputados «que envolvam a política do Governo» é compreensível à luz da «reserva do executivo», se interpretarmos o preceito de modo restrito, como deve ser interpretado. No Artigo 75.º da Lei Básica não se fala de todos os assuntos políticos da *RAEM*, mas apenas de *política do Governo*: Para que esta segunda expressão não tenha um sentido absurdo, um sentido que, por exemplo, abrangesse, tendencialmente todos os assuntos em que o Governo tivesse uma posição política, incluindo àqueles que carecessem de lei para serem concretizados, o que praticamente inviabilizaria qualquer iniciativa dos deputados⁶³, terá de se encontrar um sentido que abranja apenas aqueles aspectos atinentes à margem de livre discricionariedade, de livre apreciação ou de livre opção política de que o Governo dispõe no exercício das funções executivas. A possibilidade irrestrita de a Assembleia, sem que o Governo seja visto nem achado (até porque poderá não dispor de um grupo parlamentar apoiante, no sentido ocidental do termo...); aprovar medidas legislativas que corporizem uma política governativa alternativa à do Governo é dificilmente compaginável com um sistema de equilíbrio e separação de poderes, mesmo que pautada por um ambicioso esquema de *check and balances*. Por isso não seria estranha que se tivesse ido mais longe e que, pura e simplesmente, se houvesse negado aos deputados a possibilidade de iniciativa quando estivesse em causa a política governativa, no sentido estrito que se sugeriu antes. Mas optou-se por um sistema que, apesar de pouco ortodoxo, dá mesmo aí algum protagonismo aos deputados e à Assembleia Legislativa.

Qualquer que seja a interpretação sobre o alcance do poder de iniciativa dos deputados e das competências positivas da Assembleia Legislativa há algo que não muda e que será relevantíssimo do ponto de vista político: a sua capacidade de obstrução. Mesmo que a Assembleia Legislativa não disponha de condições jurídicas ou práticas de imprimir a sua orientação na política governativa, ela terá uma quase ilimitada capacidade de impedir que o Executivo prossiga as suas próprias políticas.

Basta uma persistente atitude negativa da Assembleia Legislativa para

com as propostas do Governo, desde as orçamentais até, às legislativas. Recorde-se que o Chefe do Executivo só pode dissolver a Assembleia uma vez em cada mandato. Esgotado esse instrumento, a Assembleia Legislativa pode obrigar o Chefe do Executivo a permanentes negociações sobre o conteúdo das políticas, com vista a dissuadi-la de uma atitude meramente negativa.

Aos poderes reforçados no âmbito da função legislativa acresce uma outra circunstância muito relevante: a possibilidade de a Assembleia Legislativa poder prevalecer, em certas condições, sobre o Chefe do Executivo numa situação de conflito, o que seria: quase impossível no sistema de governo do EOM. Basta que se verifique alguma das situações do Artigo 54.º, n.ºs 2 e 3, ou que a moção de censura prevista no Artigo 71 n.º 7, impressione o Governo Popular Central em grau suficiente para este proceder à demissão do Chefe do Executivo.

Este último mecanismo parece mais forte do que o das moções de censura à acção governativa previstas no Artigo 30º, n.º 2, alínea c, do EOM. Na verdade, as moções de censura da Lei Básica, ainda que penalizadas por uma tramitação muito complexa e de difícil concretização; são dirigidas e visam claramente a demissão do Chefe do Executivo; enquanto que as do EOM não têm forçosamente essa intenção. Além disso, o facto de o processo ser de difícil concretização e de a maioria de aprovação da moção de censura ser de dois terços dos deputados acaba por dar à moção de censura um carácter quase incontornável: do ponto de vista político, a relação entre o Governo Central Popular e a comunidade da RAEM sairia provavelmente muito penalizada se aquele optasse por uma decisão que protegesse o Chefe do Executivo contra a vontade da Assembleia Legislativa (e ignorando as conclusões da Comissão de inquérito)⁶⁴. E nessas circunstâncias, o próprio Chefe do Executivo sairia muito fragilizado, na medida em que a sua subsistência política passaria, em termos factuais, a depender excessivamente do Governo Central e a sua legitimidade local seria intoleravelmente reduzida.

Imagem global do sistema:

limitação e coordenação recíprocas

Em suma: a Lei Básica optou por um sistema de equilíbrios diferente do que resulta do EOM. Mas, como sustenta Xiao Weiyuan, o sistema daquela Lei continua a ser animado não pelo princípio da independência entre os três poderes mas pelo objectivo da «limitação e coordenação recíprocas entre o Executivo e o Legislativo»⁶⁵, como é timbre da quase generalidade dos sistemas de governo modernos. O Chefe do Executivo vê reforçada a sua legitimidade, a sua autonomia, as suas competências no estrito plano das funções executiva e de pilotagem ou liderança do sistema. A Assembleia Legislativa, para além de também ver reforçada a sua legitimidade, a sua autonomia e os seus poderes, adquire o estatuto de órgão legislativo exclusivo. Este duplo reforço, e o esquema de

«limitação e coordenação recíprocas», se algum perigo implica é o da paralisia ou bloqueio recíprocos dos dois órgãos de governo da RAEM em situações de conflito que a Lei Básica não parece ter prevenido em toda a dimensão e: que podem desembocar em impasses frequentes ou, numa situação *de unworkability* do próprio sistema de governo⁶⁶. Mas isso é assim justamente porque no *plano jurídico-formal* não se pode falar de erosão do estatuto de nenhum dos órgãos de governo da RAEM quando comparados com os congéneres do Território de Macau⁶⁷.

Naturalmente que não está afastada a possibilidade de no *plano dos factos* ocorrer essa erosão. Aí só a experiência o dirá. Mas nesse plano as probabilidades não são de sentido único.

Pode suceder que o poder central e o Chefe do Executivo se envolvam numa aliança tácita com vista a uma interpretação e aplicação da Lei Básica que se traduzam numa descaracterização da Assembleia Legislativa e numa concentração de poder no Chefe do Executivo.

Mas também pode suceder a hipótese alvitrada designadamente por Yash Ghai: o poder do Chefe do Executivo pode ser desafiado pela dinâmica do sistema montado pela Lei Básica, de modo a que se assista a um enfraquecimento da sua posição. Pode aquele ter de se envolver numa desgastante actividade de mediação entre o Legislativo e o poder central; sendo forçado a abrir mão das suas próprias posições para garantir a resolução de divergências entre interesses e perspectivas. Ou ser regularmente confrontado com um grupo de deputados eleitos por sufrágio universal, enquadrados por consistentes organizações partidárias e ancorados numa forte legitimidade democrática, que lhe diminuam a capacidade de manobra e o obriguem a ceder em questões políticas fundamentais. Ou ainda ser obrigado a constantes negociações com as instituições da sociedade civil sobre aspectos da sua política, com transigências que vão muito além do que hoje é comum e faz parte dos equilíbrios do sistema de governo de Macau⁶⁸.

Mas a prática poderá orientar-se ainda noutro sentido, continuando a produzir o jogo de sombras que hoje encontramos. Isto é: poderá haver a ilusão da prevalência do Chefe do Executivo sobre o Legislativo, escondendo essa ilusão, todavia, um equilíbrio baseado no consenso, na consulta e na informalidade dos mecanismos⁶⁹.

Esta última será, porventura, a hipótese mais plausível. Não significa isso que negligenciemos o facto de hoje em dia os sistemas de governo, quaisquer que sejam, raramente conseguirem fugir a um certo predomínio do executivo. E porventura o sistema que ficou desenhado na Lei Básica da RAEM não deixa de espelhar ali e acolá a tentação de cair num modelo *de «executive led policial system»*⁷⁰. Mas não pode desvalorizar-se o facto de a vertente consensual, contratualista e informalizada, do sistema de Macau actual se dever sobretudo à componente subjectiva chinesa – à *chinese way* de lidar com a coisa pública –, o que, associado ao prognóstico de que as elites chinesas sairão fortalecidas com a transferência da Administração, permite justificar uma previsão: o sistema

de governo da RAEM continuará a ser o fascinante jogo de sombras chinesas que já hoje é.

A primeira condição para que isso seja assim parece estar já preenchida na Lei Básica: o equilíbrio de poderes no plano jurídico-estatutário.

Conclusão

O sistema político de Macau tem assentado sobretudo em três pilares, renovados constantemente, mas persistentes nas suas características fundamentais: um estatuto autonómico *diferente por* resultar da necessidade de dar consistência jurídica à chamada «fórmula Macau»; uma elite local, com equilíbrios e composição própria, integrada por portugueses expatriados, portugueses de Macau e chineses, conseguindo cada um desses segmentos legitimidade própria e acesso ao poder de decisão por vias distintas; uma forma e um sistema de governo que criam margem para que o estatuto autonómico derivado da referida «fórmula Macau» funcione e para que as elites participem na decisão política sem disfunções sistémicas. O sistema de governo gerado pela conjugação dos planos factuais com os planos jurídico-institucionais assemelha-se a um jogo de sombras, *onde o que parece não é*, que se traduz num equilíbrio formado através de mecanismos informais de consensualização. A análise da Lei Básica permite concluir que, à partida, não há qualquer motivo de ordem estritamente jurídica para pensar que os pilares do «singular modo de ser» de Macau irão ser abalados ou destruídos após a transferência da Administração para a RPC em 20 de Dezembro de 1999.

Assim, a autonomia jurídico-política é assegurada em termos tão amplos que suscita inclusive dúvidas sobre a exacta caracterização jurídica da RAEM. A dimensão da autonomia jurídico-política é suficiente para considerar que estão reunidas as condições para que Macau mantenha a sua autonomia e identidade própria nos planos cultural, económico e político, isto e no plano do seu papel global no Mundo.

Por outro lado, não são afectados (em alguns casos são consolidados) os fundamentos mais relevantes do jogo local de elites, embora seja previsível uma diferente correlação e alguma recomposição interna, que conduzirão à redução da quota de poder ou à perda total de poder de alguns dos seus segmentos e ao aumento da influência da elite chinesa local.

Finalmente, o sistema de governo continuará a basear-se, em termos jurídicos, no princípio da separação de poderes, com equilíbrio, limitação e coordenação entre esses poderes. Isso permitirá que na prática o sistema continue a funcionar como actualmente: com predomínio *aparente* do Executivo, mas equilíbrio *efectivo* entre Executivo e Legislativo (com independência do poder «neutro», o Judicial), resultante de um *modus consensualizado* de construção da decisão política, em que participam os órgãos formais, mas também estruturas mais ou menos informais, não legitimadas juridicamente.

Só o futuro dirá se vai ser, de facto, assim

NOTAS

¹ Conforme diz António Vitorino, «Macau na jurisprudência do Tribunal Constitucional», in *Estado e Direito*, n.º 5/6, 1990, p. 99, a Lei Básica funcionará como «mini-constituição» da RAEM. Do mesmo modo que o EOM já é uma «mini-constituição», pelo menos se, como sempre entendemos, se considerar que o ordenamento jurídico do Território e o, ordenamento jurídico da República Portuguesa são separados, embora com vias de comunicação reguladas pelas «leis fundamentais» de cada um deles (justamente a CRP e o EOM): ver sobre isso, Vitalino Canas, «Relações entre o ordenamento constitucional português e o ordenamento jurídico do território de Macau», in *separata ao BMJ*, n.º 365, 1987. Do ponto de vista formal, a diferença mais visível entre o EOM e a Lei Básica resulta de esta última ser completa por si só, o mesmo não sucedendo com o EOM: a primeira contém uma carta de direitos, enquanto que o segundo tem *de recorrer* ao mecanismo da recepção formal dos direitos, liberdades e garantias contidos na CRP. Contra a ideia de mini-constituição ver, porém, a «Colectânea de perguntas e respostas relativas à lei básica de Macau», jornal *Tai Chung Pou*, Macau, 1995, p. 97. Mas repare-se que neste mesmo trabalho (pp., 117-118), se defende que a RAEM gozará de maior autonomia que os Estados federados dos Estados Unidos da América, os quais, como se sabe, dispõem de Constituições próprias, ao mesmo tempo que estão subordinados à Constituição norte-americana. Ora, se o grau de autonomia da RAEM é superior, por maioria de razão a Lei Básica pode ser considerada uma mini-constituição, embora se trate de uma hetero-mini-constituição, isto é, que não, resulta do exercício do poder constituinte pela comunidade estrita que visa reger mas sim do exercício de um poder soberano por uma comunidade mais vasta em que aquela se insere.

² Baogang He; *The Democratization of China*, Londres/Nova Iorque, 1996, p. 196; nota que o modo de legitimação legal-racional se transformou crescentemente no modo de legitimação predominante na China de Deng Xiao Ping. Isto é, o direito transformou-se na forma legítima de resolução de conflitos e de regulação social. Por isso, desde 1978 a China fez um vigoroso esforço de revitalização do sistema jurídico e as normas e constituições passaram a ser «tomadas a sério».

³ Ver Fok Kai Cheong, por exemplo em *Estudos sobre a instalação dos portugueses em Macau*, Lisboa, s.d., p. 83 e seguintes. Os próprios responsáveis do regime de Salazar não negavam a natureza especial da presença de Portugal em Macau, a qual sempre se baseou na «boa vontade da China» e numa certa «partilha de autoridade». Ver neste sentido, por todos, Franco Nogueira, Um político *confessa-se* (*Diário*: 1960-1968), 3.ª ed., Lisboa, 1987, p. 208, *apud* António Vasconcelos de Saldanha, Alguns aspectos da "questão de Macau" e o seu reflexo nas relações luso-chinesas no âmbito da Organização das Nações Unidas», in *Revista Jurídica de Macau*, vol. II, n.º 3, 1995, p. 49.

⁴ Assinada em Pequim em 13 de Abril de 1987, publicada no *Diário da República*, I Série, de 14 de Dezembro de 1987.

⁵ António Vitorino, *ibidem*, p 99.

⁶ Sobre isto, ver por todos a súmula de Jorge Silveira, *Subsídios para a história do direito constitucional de Macau (1820-1974)*, Macau, 1991, p. 9 e seguintes.

⁷ Ver por exemplo Caetano Mosca, *Elementi di Scienza Politica*, Bari, 1953; Vilfredo Pareto, *Manuel d'Économie Fanique*, Genebra/Paris, 1981.

⁸ Sobre isto, ver Chio In Fong, «Macaenses: uma comunidade importante e específica de Macau - um futuro promissor em perspectiva», in *Revista Administração*, n.º 23, vol,

VIII, n.º 1, p. 78.

⁹ Francisco Gonçalves Pereira, Portugal, a China e a questão de Macau, Macau, 1995, p 101 e seguintes.

¹⁰ *Idem, ibidem*, p. 122.

¹¹ A V legislatura revela já alguns *sinais*, numa perspectiva *meramente* quantitativa, de evolução. Um mero exemplo: pela primeira vez desde que o Estatuto Orgânico está em vigor e as actuais instituições políticas funcionam, foram apresentados mais projectos de lei (iniciativa dos deputados) do que propostas de lei (iniciativa do Governador). Isto é, foram apresentados 50 projectos de lei e apenas 41 propostas de lei. No entanto, o Governador ainda teve mais sucesso com as suas propostas do que os deputados com os seus projectos: a Assembleia aprovou 35 das 41 propostas de lei e só 28 dos 50 projectos de lei. Sobre estes números estatísticos ver o trabalho de *Ceca Jorge, Lei Pang Chu e Paulo Coutinho, 1976-1996: 20 anos da Assembleia Legislativa de Macau*, Macau, 1996, principalmente o anexo, pp. 30-31. A VI legislatura será muito curiosa também deste ponto de vista: manter-se-á ainda por mais tempo a tendência de a Assembleia Legislativa demonstrar mais simpatia para com as propostas do Governador, ou a nova composição saída das eleições de 1996 conduzirá a um novo salto na autonomização política do órgão legislativo?

¹² Sobre o papel activo do Grupo de Ligação Conjunto no sistema de Governo, ocupando agora um dos vértices do triângulo político do território, ver Paulo Cardinal, *Sistema Político de Macau na transição: continuidade ou convergência*, comunicação no Seminário do IDICM, *As leis básicas. Problemas e Perspectivas*, Novembro de 1994, policopiado.

¹³ Paulo Cardinal, *ibidem*, nota que há um outro jogo de aparências: o que resulta da intervenção dos órgãos da República no contexto do sistema de Governo de Macau. O sistema previsto no EOM parece à partida extremamente complexo devido às relações entre os órgãos de governo próprio e os órgãos da República, mas «numa segunda aproximação surpreendemos um sistema mais simples e mais "local"».

¹⁴ Será utilizada a versão oficial em português a qual tem validade jurídica, não sendo uma mera tradução. Ver Chio In Fong, «A Lei Básica em português — um contributo colectivo», in *Revista Administração*, n.º 27, vol. vii, n.º 1, 1995, pp. 136-137.

¹⁵ Que pressentimos em muita gente e tem expressão nos media e em alguns trabalhos escritos: ver por exemplo Jorge Morbey, *Macau 1999 — O desafio da transição*, Macau, 1990.

¹⁶ Gary Ngai, «A posição de Macau na diáspora chinesa e o seu papel na futura "Grande Comunidade Chinesa"», in *Política Internacional*, vol. I, n.º 14, Primavera-Verão de 1997, p. 38.

¹⁷ *Idem, ibidem*, p. 39.

¹⁸ *Idem, ibidem*, p. 41.; Wang Hai, «Macau, ponte de intercâmbio entre a China e o Mundo», in *Revista Administração*, n.º 15, vol. v, n.º 1, 1995, p. 127 e seguintes; *idem*, «Macau: porta de abertura do sudoeste da China», in *Revista Administração*, n.º 22, vol VI, n.º 4, 1993, p. 895 e seguintes.

¹⁹ Ver Gary Ngai, «Este singular modo de ser», in *Expresso*, 1 de Dezembro de 1995, caderno destacável, p. 17 e seguintes.

²⁰ Artigo 31.º da Constituição da RPC: «o Estado pode estabelecer, quando necessário, regiões administrativas especiais. Os sistemas a aplicar nessas regiões administrativas são estipulados em leis pela Assembleia Popular Nacional segundo a situação concreta (trad. constante do Esclarecimento do Governo da República Popular da China sobre as políticas fundamentais respeitantes a Macau, anexa à Declaração Conjunta); Há quem ponha em causa a compatibilidade da própria político «um país, dois sistemas» com a

Constituição chinesa: ver Victor Calvete, «Lei Básica, questões básicas», in O ordenamento *Jurídico* de Macau no contexto da *Lei Básica*, Macau, 1991, p. 20.

²¹ ver por todos Xiao Weiyuan, *O Estatuto jurídico e a função da Lei Básica de Macau*,

Seminário de *Direito Comparado* dos sistemas Jurídicos de Macau e de Portugal e do Interior da China, Maio de 1997, policopiado; Yash Ghai, *Hong Kong's new constitutional order*, Hong Kong, 1997, p. 48, 55, 56, 138 e seguintes.

²² Francisco Gonçalves Pereira, *op. cit.*, p. 136.

²³ Vitalino Canas, *op. cit.*

²⁴ Crê-se que em sentido equivalente, Francisco Gonçalves Pereira, *Lei Básica. O modelo convencional e a prática constituinte*, intervenção ao seminário «As leis básicas: *problemas e perspectivas*», Novembro 1994, texto policopiado, fala da natureza de «lei constitucional* da Lei Básica. A isto acresce que, como acentua Xiao Weiyun, *op. cit.*, a Lei Básica é uma lei de carácter nacional, aplicável a todo o País a que todos estão submetidos.

²⁵ Gomes Canotilho, «As palavras e os homens. Reflexões sobre a Declaração Conjunta Luso-Chinesa e a institucionalização do recurso de amparo de direitos e liberdades na ordem jurídica de Macau», in *O Direito*, Outubro de 1994, p 4 e seguintes,

²⁶ E duas *Grundnormen*? A questão da continuidade do sistema jurídico, até aqui baseado numa certa *Grundnorm*, para além da transição, então porventura assente noutra *Grundnorm*, é um tema de grande relevância para a teoria do direito. Ver alguns subsídios em Raymond Wacks, «One Country, Two Grundnormen? The Basic Law and the Basic Norm», in Raymond Wacks, *ed.*, *Hong Kong, China and 1997, Essays in Legal Theory*, Hong Kong, reimpresso em 1994, 151 e seguintes.

²⁷ Francisco Gonçalves Pereira, *op. cit.*, pp. 138-139.

²⁸ Baogang He, *op. cit.*, p. 40 e seguintes.

²⁹ O sistema político desenvolvido pela Administração portuguesa, que, em acorde tácito com os chineses, nunca foi de plena democracia liberal, não tem sido seriamente contestado por isso. A democracia paternalista de Deng e dos seus seguidores na sua versão mais perfeita e mais acabada, cobrirá muitas das reivindicações dos chamados sectores democráticos, pelo que é de presumir que tenha alguma adesão no seio da comunidade chinesa de Macau. Obviamente, não havendo dados seguros que o demonstrem, trata-se de uma *mera* conjectura...

³⁰ Sobre a protecção dos direitos em Macau ao abrigo da Lei Básica ver Luo Weijian, «A Lei Básica - Garantia importante dos direitos e liberdades fundamentais dos residentes de Macau» e Ng Kuok Cheong, «As deficiências da Lei Básica», in *Revista Administração*, n.º 19/20, vol. VI, 1993, p. 103.e seguintes e p. 115 e seguintes respectivamente; António Vitorino, Os problemas da localização e da autonomização jurídicas em Macau, colóquio parlamentar, Lisboa, 1994, p. 126 e seguintes. Sobre a situação dos direitos humanos na RPC, nomeadamente a atenção que lhes é votada pela Constituição e pela doutrina chinesas, ver Yash Ghai, *op. cit.*, p. 125 e seguintes; Baogang He, *op. cit.*, 77 e seguintes, Albert H. Y. Chen, «Developing Theories of Rights and Human Rights in China», in Raymond Wacks *op. cit.*, P. 123 e seguintes. O último autor manifesta algum optimismo sobre o desenvolvimento recente dos estudos sobre direitos humanos na RPC. Com reflexo nos próprios textos oficiais, a linguagem do sujeito, da autonomia pessoal, da liberdade, dignidade e valor do indivíduo, de levar os direitos a sério, de democracia e consciência cívica, é agora lugar comum nos ensaios produzidos pelos filósofos do direito chineses, p. 146. Isto apesar de a ciência jurídica chinesa continuar «casada» com a mundividência marxista e de os autores que parecem mais sensibilizados para os direitos humanos continuarem a sentir-se obrigados a defender-se da

acusação de individualismo e a refugiar-se muito na teoria e nas perspectivas abstractas e pouco na prática. Tendo em conta as declarações dos líderes chineses, esse optimismo tem base real. É um claro sinal dos tempos que o Presidente chinês, Jiang Zemin, assegure, em entrevista à Time, transcrita pela revista Visão de 30 de Outubro de 1997, que «respeitamos os direitos humanos» e que «os direitos e as liberdades de que o nosso povo actualmente desfruta não têm precedentes».

³¹ Jorge Oliveira, «A continuidade do ordenamento jurídico de Macau na Lei Básica da futura Região Administrativa Especial», in *Revista Administração*, n.º 19/20, vol. VI; n.º 1, 1993, pp. 33-35.

³² A forma como a Lei Básica regula o sistema judicial é a pedra de toque do grau de garantia que se pode esperar para a continuidade do sistema jurídico e para a protecção dos direitos fundamentais no Território. O que se pode dizer é que a Lei supera esse teste de modo convincente, não obstante um ou outro aspecto onde a autonomia poderia ter conduzido a outra solução:

i) o poder judicial é independente, com estrita sujeição à lei (Artigos 19.º e 83.º);

ii) os tribunais de Macau julgam em última instância (Artigos 19.º e 84.º);

iii) garantem-se três instâncias (Artigo 84.º);

iv) os tribunais do Território têm jurisdição sobre todas as causas judiciais da RAEM, permanecendo porém «as restrições à sua jurisdição que se devam manter, impostas pelo ordenamento jurídico e pelos princípios anteriormente vigentes em Macau», excepcionando-se também «os actos do Estado» (Artigo 19.º);

v) na primeira instância pode haver tribunais de competência especializada (Artigo 85.º);

vi) mantém-se o regime do Tribunal de Instrução Criminal que for herdado do sistema judicial anterior (Artigo 85.º)

vii) mantém-se o Tribunal Administrativo, que julga em primeira instância, com recurso para o Tribunal de Segunda Instância (Artigo 86.º);

viii) o sistema de nomeação e exoneração dos juizes das várias instâncias é uma recuperação quase *ipsis verbis* da Declaração Conjunta (Artigo 87.º);

ix) os presidentes dos tribunais são nomeados pelo Chefe do Executivo (Artigo 88.º);

x) o Procurador da RAEM é nomeado pelo Governo Popular Central (Artigos 15.º e 90.º);

xi) a exoneração de juizes é feita em casos taxativamente definidos e de acordo com um procedimento apertado; e,

xii) a fiscalização da legalidade das normas produzidas pela RAEM cabe, em alguns casos, ao Comité Permanente da Assembleia Nacional Popular (Artigo 17.º).

Para uma visão de conjunto esquemática, Jiang Enci, «Retrospectiva e perspectivas de evolução da reforma judiciária de Macau durante o período de transição», in *Revista Administração*, n.º 23, vol. VII, n.º 1, 1994, p. 57 e seguintes.

³³ A tradução portuguesa da Lei Básica denota uma discrepância terminológica entre a Metodologia para a Escolha do Chefe do Executivo e a Metodologia para a Constituição da Assembleia Legislativa: a primeira estabelece que o envio ao Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional se destina a ratificação, enquanto a segunda esclarece que é para registo. Ora, em termos jurídicos é

manifesto que registo é uma coisa e ratificação é outra. Esta postula uma intervenção mais intensa, porque requer uma apropriação material da decisão ratificada pelo órgão ratificante. A pergunta que se coloca é se a discrepância é desejada, isto é, se o legislador da Lei Básica pretendeu uma intervenção mais forte do órgão central na mudança das regras de escolha do Chefe do Executivo do que na mudança das regras para a constituição do Legislativo. Nada na Lei Básica o permite dizer com segurança. Porventura poderá entender-se que a intenção é sempre no sentido do mero registo, uma vez que é essa a interpretação que mais se coaduna com o estatuto altamente autónómico da RAEM.

³⁴ Ver o jornal *Tai Chung Pou*, *op. cit.*, pp. 117, 118 e 308.

³⁵ Ver sobre o assunto Amaldo Gonçalves, «Macau, no triângulo das relações externas da China com o Ocidente pós-1999 — o estatuto político-constitucional», in *Revista Administração*, n.º 21, vol. vi, 1993, p. 569, particularmente p. 582 e seguintes. Apesar de ser notório que muitos dos poderes dos órgãos da RAEM vão além daqueles que observamos na maioria dos Estados-membros de uma federação, o autor chama a atenção para o facto de a China ser constitucionalmente um Estado unitário, o que a leva a rejeitar liminarmente o modelo federal. A qualificação jurídica de Macau, tal como a de Hong Kong vai implicar, porventura, a abertura de uma categoria nova. Tal como diz Roda Mushkat, *One country, two international legal personalities*, Hong Kong, 1997, p. 1, referindo-se a Hong Kong, uma entidade que não é um Estado, mas tem atributos estatais, não é soberana mas possui um grau alto de autonomia, não é um sujeito de direito internacional, mas é um actor respeitável do palco internacional, representa um desafio estimulante para os estudiosos do direito internacional.

³⁶ James Tang, «Hong Kong International Status», in *The Pacific Review*, n.º 6, 1993, p. 205, apud Roda Mushkat, *op. cit.*

³⁷ Arnaldo Gonçalves, *op. cit.*, p.: 585,

³⁸ No mesmo sentido, Gonçalo Cabral, «O acesso de Macau ao Direito Internacional convencional na perspectiva do Estatuto Orgânico», in *Revista Jurídica de Macau*, vol. III, n. 2, 1996, p. 112 e seguintes. Veja-se também a argumentação de Roda Mushkat, *op. cit.*, p. 8 e seguintes, alinhada a pensar na Região Administrativa Especial de Hong Kong (RAEHK), mas facilmente transponível para a RAEM.

³⁹ Embora importantes, não parecem decisivos ou completamente impeditivos os obstáculos funcionais à criação de estruturas e vida partidária que alguns encontram nas leis básicas de Macau e Hong Kong; cf., por exemplo, Yash Ghai, *op. cit.*, p. 263.

⁴⁰ Ver sobre as vias de concretização da respectiva influência, por cada uma das comunidades étnicas de Macau, Vitalino Canas, «Population and City Growth in Macau», Macau, 1990, p. 299 e seguintes; e idem, «Preliminares do Estudo da Ciência Política», Macau, 1992, p. 220 e seguintes. Ao alargar a base do sufrágio, favorecendo algumas dezenas de milhares de eleitores chineses, a força numérica da comunidade dos portugueses de Macau diluiu-se, fenómeno que se tem acentuado de eleição para eleição. Hoje, resta-lhes a via do sufrágio indirecto e, sobretudo, a via da nomeação pelo Governador para cargos na Assembleia Legislativa e nos municípios. As últimas eleições para a Assembleia Legislativa demonstraram a impossibilidade prática de eleição de um único deputado macaense através do sufrágio directo.

⁴¹ A perspectiva «chinesa» sobre as possibilidades e o papel das elites macaenses, é objecto de um significativo ensaio de Chio In Fong, op. cit., p. 77 e seguintes.

⁴² Sobre o papel destas associações ver, por todos, Francisco Gonçalves Pereira, op. cit. A importância política destas associações cívicas esteve seguramente na mente dos redactores da Lei Básica,; como o denuncia, por exemplo, Xiao Weiyuan, , «A. estrutura política. da Lei Básica.; da Região Administrativa Especial de Macau», in Revista Administração, n.º 19/20, vol. VI, 1993, p. 62, quando escreve que o «desenvolvimento de Macau tem de, contar com o esforço dos industriais e dos comerciantes... Por sua vez, os operários e os agentes de outros sectores sociais também... deverão continuar a dar a sua contribuição para o desenvolvimento de Macau».

⁴³ Coloca-se, todavia, a dúvida sobre se a Declaração Conjunta avaliza a exigência da cidadania chinesa para os cargos seguidamente enumerados no texto: sobre isso Paulo Cardinal, «O sistema político de Macau na Lei Básica separação e supremacia do executivo face ao legislativo», in Revista Administração, n.º 19/20, vol. VI, 1993; p. 95 e seguintes. Levanta o mesmo problema para, o caso de Hong Kong, Yash Ghai, op. cit., p. 69.

⁴⁴ Observando o papel das associações e, sobretudo, o relevo dos sectores industrial; comercial e financeiro e, das classes profissionais na designação dos órgãos políticos, há quem sugira que a RPC pretendeu, através, da Lei Básica, assegurar o domínio do poder político pelas classes empresariais e profissionais, entregando-lhes a responsabilidade pela designação do Chefe do Executivo e pela designação de boa parte dos deputados, para além de dar aos deputados mais ligados àqueles sectores o poder de veto sobre iniciativas legislativas de membros da parlamento eleitos segundo mecanismos mais democráticos do que a eleição indirecta. A Lei Básica criaria as condições essenciais para «uma aliança entre o Chefe do Executivo e a comunidade de negócios»: nestes termos Yash Ghai, op. cit., p. 260. Não parece que a lógica ou o princípio dinâmico director do sistema se esgote nessa aliança estratégica. Mas não se rejeita que tal aliança estratégica seja parte de um todo muito complexo de interacções e de equilíbrios que, aliás, constituirão uma réplica mais ou menos perfeita da situação actual. Nessa perspectiva, não haverá uma única aliança estratégica, mas várias alianças estratégicas que geram o equilíbrio dinâmico que dá substância ao espírito de consenso e de conciliação de interesses divergentes que caracteriza o sistema de Macau.

⁴⁵ A explicação pode residir na observação de Yash Ghai, *ibidem*, p. 50: a legislação chinesa é normalmente muito breve, deixando aos aplicadores da lei a tarefa de a densificar.

⁴⁶ Há quem sustente, todavia, que quer no EOM, quer na Declaração Conjunta se buscou inspiração no modelo do sistema semipresidencial: cf. Paulo Cardinal; «O sistema político de Macau na Lei Básica — separação e supremacia do executivo face ao legislativo», p. 85 e idem, «Sistema Político de Macau na transição: continuidade ou convergência». Sendo o sistema de governo semipresidencial um sistema de equilíbrio entre três órgãos teríamos de procurar entre os órgãos do poder central (portugueses, no caso do EOM, chineses, no caso da Declaração Conjunta luso-chinesa) aquele que ocupasse o terceiro vértice do triângulo. Sobre a hipótese de o actual sistema de governo de Macau poder ser qualificado de semipresidencial já nos pronunciámos negativamente em «Preliminares da Estudo da Ciência Política», p. 266. Sobre a assimilação do sistema da Declaração Conjunta luso-chinesa a esse modelo

temos ainda maiores reticências. Quanto ao sistema de governo da Lei Básica concede-se sem esforço que não é nem parlamentar nem presidencial, como sustenta Yash Ghai, op. cit., p. 262, para o caso, perfeitamente assimilável, neste como noutros aspectos, da RAEHK. Todavia, não é verdade que o sistema de governo da RAEM não se reconduza a nenhuma das categorias típicas conhecidas: não é difícil identificar *nele* o perfil típico dos sistemas presidencialistas (que diferem dos sistemas presidenciais, entre os quais se situa o norte-americano...) que encontramos em muitos Estados de democracia *mais ou* menos recente e hesitante de África e *da* América Latina. Veja-se o estudo de um caso em Vitalino Canas, «O Sistema de Governo Moçambicano na Constituição de 1990»; in Revista *Luso-Africana de Direito*, vol. I, 1997, p. 167 e seguintes. Sobre o regime presidencialista, Richard Moulin, *Le presidentialisme et la classification des regimes politiques*, Paris, 1978.

⁴⁷ Outra dificuldade deriva da utilização de alguns conceitos vagos ou indeterminados como o de «principais cargos do Governo» da RAEM (Artigo 63.º da Lei Básica).

⁴⁸ Cf. Yash Ghai, op. cit., p. 246.

⁴⁹ Sem embargo, cf. Xiao Weiyuan, op. cit., p. 66; o autor sustenta taxativamente que «o Chefe do Executivo não pode ter poderes tão grandes como os do Governador». Numa perspectiva objectiva, não parece que esta orientação tenha obtido plena concretização na redacção final da Lei Básica.

⁵⁰ Neste sentido Francisco Gonçalves Pereira, op. cit.

⁵¹ No mesmo sentido, para Hong Kong, Yash Ghai, op. cit., p. 231. Pode entretanto suscitar-se a dúvida sobre se a regra para a designação do primeiro Chefe do Executivo, que consta da «Decisão da Assembleia Popular Nacional relativa à Metodologia para a Formação do Primeiro Governo, da Primeira Assembleia Legislativa e dos Órgãos Judiciais da Região Administrativa Especial de Macau», é diferente da regra constante do anexo 1 da Lei Básica (Metodologia para a Escolha do Chefe do Executivo da Região Administrativa Especial de Macau). Também sobre isso se afigura que aquilo que Yash Ghai sustenta para o caso da RAEHK é adaptável para as regras que vigorarão na RAEM. Por isso, as diferenças de formulação na «Decisão» e na «Metodologia» não obstam a que em todas as situações de designação do Chefe do Executivo (a primeira ou qualquer outra) a intervenção do Governo Popular Central seja meramente formal, isto é, não possa ser no sentido de vetar a escolha quer da Comissão Eleitoral (terminologia da «Metodologia») quer da Comissão de Selecção (terminologia da «Decisão»). Se assim não fosse haveria uma lacuna na Lei Básica, nos anexos e na «Decisão», uma vez que não só não contemplam o veto como não regulam a forma de resolução do impasse subsequente.

⁵² De acordo com o mesmo preceito, o Chefe do Executivo é também responsável perante a RAEM. Não se vislumbra todavia qual o significado e o alcance desta relação de responsabilidade entre um órgão e a pessoa colectiva em que se integra.

⁵³ No caso de Hong Kong, defende tese contrária Yash Ghai, op. cit., p. 175.

⁵⁴ A exacta função e posição no sistema de governo do Conselho Executivo, num contexto de reforço dos poderes e da legitimidade quer do Chefe do Executivo quer da Assembleia Legislativa, é alga, que se afigura de difícil prognóstico. Ver sobre o assunto Yash Ghai, *ibidem*, pp. 241-242.

⁵⁵ Parece consensual que o Conselho Executivo é um órgão exclusivamente consultivo. Ver por exemplo Paulo Cardinal, «o sistema político de Macau na Lei Básica - separação e supremacia do executivo face ao legislativo», P. 888.

⁵⁶ O Artigo 52.º da Lei Básica enumera taxativamente três fundamentas para a dissolução: recusa de assinatura de um projecto de lei aprovado duas vezes pela Assembleia Legislativa; recusa pela Assembleia Legislativa do orçamento; aprovação pela Assembleia Legislativa de uma proposta de lei que atinja, no entender do Chefe do Executivo, o interesse geral da RAEM (a propósito, há seguramente um lapso na tradução portuguesa, uma vez que, seguindo a terminologia portuguesa, as propostas de lei são apresentadas pelo Governo - Artigo 64.º, n.º 5 -, enquanto os projectos de lei são apresentados pelos deputados - Artigo 75.º. Quando o Artigo 52.º, n.º 2, se refere a proposta de lei quer seguramente aludir a *projecto* de lei, sob pena de se incorrer num absurdo...).

⁵⁷ Ver por exemplo Francisco Gonçalves Pereira, *op. cit.* Por outro lado, Paulo Cardinal fala em supremacia ou primazia acentuada do Chefe do Executivo e Governo: ver «O sistema político de Macau na Lei Básica - separação e supremacia do executivo face ao legislativo», p. 92 e *idem*, «Sistema Político de Macau na transição: continuidade ou convergência. Se o primeiro autor fala de «assimetrias» entre a situação actual e a da Lei Básica, o segundo prefere o termo «descontinuidades», sustentando aliás que no caso de Macau elas serão mais numerosas e significativas que no caso de Hong Kong. Ver também Anabela Ritchie, «Do Conselho Legislativo à próxima Assembleia Legislativa», in *Revista Jurídica de Macau*, vol. III, n.º 1, Janeiro/Abril de 1996, pp. 21-22.

⁵⁸ Trata-se, conseqüentemente, de um mecanismo que conduz a que o problema seja resolvido por votação da população, ainda que em dois tempos. Não é inteiramente o que defende Ng Kuok Cheong, *op. cit.*, p. 122, mas tem materialmente o mesmo efeito útil.

⁵⁹ No mesmo sentido Xiao Weiyuan, *op. cit.*, pp. 68-69.

⁶⁰ No mesmo sentido Rui Afonso, *Os problemas da localização e da autonomização jurídicas em Macau*, colóquio parlamentar, Lisboa, 1994, p. 115. Ver, contudo, as pertinentes observações de Paulo Cardinal, «O sistema político de Macau na Lei Básica - separação e supremacia do executivo face ao legislativo», pp. 89-90, o qual levanta a hipótese de o Governo poder exercer poder legislativo em algumas matérias, porventura em exclusividade, na sequência, aliás, da habilitação da Declaração Conjunta. Ver também no sentido de considerar que o Governo tem competência legislativa no contexto da Lei Básica, Jorge Oliveira, *op. cit.*, p. 27. Entre os exemplos apontados pelos autores é particularmente relevante o do Artigo 92.º da Lei Básica que autoriza o Governo da RAEM a «estabelecer disposições para o exercício da profissão forense» na RAEM. No entanto, o artigo em causa não qualifica o tipo de disposições que podem ser emitidas, o que autoriza a interpretação, mais adequada se considerado o sistema global da Lei Básica, de que o Artigo 92.º contém uma mera habilitação para a produção de um regulamento administrativo independente.

⁶¹ É um facto também assinalado pelo jornal Tal Chung Pou, p. 220.

⁶² É, novamente, o caso de Francisco Gonçalves Pereira, *op. cit.*, e de Paulo Cardinal, «Sistema Político de Macau na transição: continuidade ou convergência». Ver também António Magalhães, «O princípio da separação dos poderes na Lei Básica. da futura Região Administrativa Especial de Macau», comunicação ao Colóquio Globalização e diferença - *O direito ocidental em contextos não ocidentais*, Macau, Fevereiro de 1997.

⁶³ Como nota Yash Ghai, *op. cit.*, p. 253.

⁶⁴ Coincidente, *idem*, *ibidem*, pp. 256, 268 e 269.

⁶⁵ Xiao Weiyuan, *op. cit.*, p. 63.

⁶⁶ Yash Ghai, *op. cit.*, p. 265.

⁶⁷ Como sustenta Francisco Gonçalves Pereira, *op. cit.*

⁶⁸ Ver, neste sentido, Yash Ghai, *op. cit.*, p. 264. O autor chega a sugerir a possibilidade de o sistema ter de se parlamentarizar, pp. 265-266.

⁶⁹ Não deixa de ser curioso que a própria Lei Básica remeta, em situações de crise, para as consultas e para o consenso informalizado, isto é, não regulado no seu *iter* procedimental: cf. Artigo 52.º, n.º 2.

⁷⁰ Yash Ghai, *op. cit.*, p. 174. Tenha-se em conta que no período britânico o «*executive led political system*» esteve na base do sistema de governo de Hong Kong de modo mais efectivo do que em Macau. Não admirará que no futuro a aplicação da Lei Básica da RAEHK, na tentativa de se manter fiel a essa tradição, penda mais para a preponderância do Executivo.