

As Autoridades Executivas e a Legislatura na Estrutura Política da RAEHK

Albert Hung Yee CHEN*

A relação entre os órgãos executivos e legislativo é uma das questões centrais no estudo da constituição. Embora a Região Administrativa Especial de Hong Kong (adiante designado por RAEHK) não seja um país, tem uma estrutura política com um alto grau de autonomia constituída por autoridades executivas, a legislatura e judiciária no quadro teórico de “Um País, Dois Sistemas” e a concepção da *Lei Básica da Região Administrativa Especial de Hong Kong da República Popular da China* (doravante referida como a *Lei Básica de Hong Kong*). Portanto, a relação entre as autoridades executivas e a legislatura Hong Kong é uma parte importante do estudo da aplicação da *Lei Básica de Hong Kong* e da estrutura política de Hong Kong.

I. Os princípios básicos e conteúdos do projecto da estrutura política da RAEHK

1.1 Os princípios básicos

A Comissão de Redacção da Lei Básica aprovou os três princípios que se seguem na concepção da estrutura política da RAEHK. Em primeiro lugar, de acordo com o princípio “Um País, Dois Sistemas”, as disposições relativas à estrutura política da RAEHK incluídas na *Declaração Conjunta Sino-Britânica*, e da situação real em Hong Kong, a estrutura política da RAEHK deve ser propícia à manutenção da soberania nacional, unidade e integridade territorial, bem como assegurar um elevado grau de autonomia para a RAEHK. Em segundo lugar, a estrutura política deve ser propícia à prosperidade económica e à estabilidade social de Hong Kong, facilitar o desenvolvimento da economia capitalista de Hong Kong, e ter em conta os interesses de todos os estratos sociais. Em terceiro lugar, a estrutura política deve não só manter algumas das vantagens da estrutura política anterior em Hong Kong, mas deve também evoluir para facilitar o desenvolvimento da participação democrática adequada à situação de Hong Kong.

O Capítulo IV da *Lei Básica de Hong Kong* prevê a estrutura política da RAE. A estrutura política da RAE é diferente daquela da China continental (ou seja, o Congresso do Povo representando o povo no exercício do poder do Estado e cooperação multipartidária e consulta política sob a liderança do PCC), daquela que é muitas vezes adoptada nos países ocidentais, e daquela implementada na época colonial de Hong Kong. Alguns académicos acreditam que a estrutura política da RAE basicamente herda a estrutura de “liderança executiva” da era colonial.¹

* Professor catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Hong Kong

No entanto, outros apontam para a existência de três principais pontos de vista sobre a relação entre as autoridades executivas e a legislatura no processo de elaboração da Lei Básica: ① a estrutura liderada pela legislatura; ② a estrutura liderada pelo executivo; ③ a estrutura em que há cooperação, bem como freios e contrapesos entre as autoridades executivas e a legislatura. “Depois de uma longa discussão, a maioria dos membros do Comité de Redacção concordaram em adoptar o terceiro ponto de vista, e foi implementado na Lei Básica.”² Em Março de 1990, quando Ji Pengfei, director da Comissão de Redacção da Lei Básica de Hong Kong, informou o NPC sobre a *Lei Básica de Hong Kong (Anteprojecto)*, referiu: “As autoridades executivas e a legislatura dever-se-ão regulamentar uma à outra, bem como coordenar as suas actividades. De forma a manter a estabilidade e eficiência administrativa de Hong Kong, o Chefe do Executivo deverá ter poder real que, ao mesmo tempo, deve ser sujeito a algumas restrições”.

1.2 O Chefe do executivo e o Conselho Executivo

O Chefe do Executivo desempenha um papel fundamental na estrutura política da RAEHK e mesmo na relação entre a RAE e as autoridades centrais. De acordo com a *Lei Básica de Hong Kong*, em primeiro lugar, o Chefe do Executivo liderará a RAEHK e representa a RAE no intercâmbio entre a RAEHK e as autoridades centrais ou países estrangeiros. Neste contexto, a posição do Chefe do Executivo sobrepõe-se à posição das autoridades executivas, a legislatura e à judiciária da RAE. Em segundo lugar, o Chefe do Executivo é o chefe do poder executivo e é responsável por liderar o governo da RAE, ou seja, as autoridades executivas. O Chefe do Executivo deve ser, simultaneamente, responsável perante o Governo Popular Central e da RAEHK, incluindo ser pessoalmente responsável perante os residentes da RAE e juntamente com as autoridades executivas da RAE perante o órgão legislativo da RAE³, porque a *Lei Básica de Hong Kong* estipula que as autoridades executivas devem prestar contas à legislatura.

De acordo com a *Lei Básica de Hong Kong*, o Chefe do Executivo da RAEHK será escolhido através de eleição e nomeado pelo Governo Popular Central. O primeiro Chefe do Executivo foi eleito por uma comissão eleitoral composta por 400 membros de diversos sectores de Hong Kong. O segundo e terceiro Chefe do Executivo foram eleitos por uma comissão eleitoral composta por 800 membros dos quatro principais sectores da sociedade de Hong Kong, e a maioria dos membros foram eleitos por círculos eleitorais funcionais. Em 2010, depois da alteração do Anexo I da *Lei Básica de Hong Kong* (“Metodologia para a Escolha do Chefe do Executivo da Região Administrativa Especial de Hong Kong”), o número de membros da comissão eleitoral aumentou para 1.200.

O Chefe do Executivo no Conselho é o órgão máximo de tomada de decisão administrativa do Governo da RAEHK. Durante a era colonial de Hong Kong, o Conselho Executivo tinha a função de auxiliar o governador, no seu processo de elaboração de políticas. O Conselho Executivo, instituído pela *Lei Básica de Hong Kong* tem funções semelhantes de assistir o Chefe do Executivo na elaboração de políticas, e os seus membros são nomeados pelo Chefe do Executivo de entre os titulares dos principais cargos das autoridades executivas, os membros da Assembleia Legislativa e figuras públicas. O Chefe do Executivo deve consultar o Conselho Executivo antes de tomar decisões políticas importantes, ou da introdução de projectos lei à Assembleia Legislativa.

1.3 As autoridades executivas

De acordo com o *Lei Básica de Hong Kong*, o Governo da RAE será constituído pelas

autoridades executivas, e os seus principais funcionários serão nomeados pelo Chefe do Executivo e designados pelo Governo Popular Central. A Secretaria para a Administração, a Secretaria para as Finanças, a Secretaria para a Justiça, e vários gabinetes, divisões e comissões devem ser estabelecidos no Governo da Região Administrativa Especial de Hong Kong. Para além do Chefe do Executivo, os funcionários de mais alto nível incluem os Secretários das três secretarias e 12 secretários dos gabinetes. Desde a implementação do Sistema da Responsabilização dos Altos Funcionários em Julho de 2002, os três secretários das secretarias e vários secretários de gabinetes deixaram de ser funcionários públicos, e o Chefe do Executivo pode nomear figuras públicas que não funcionárias públicas como altos funcionários. Cada secretário de gabinete é responsável por liderar um gabinete político para uma área específica e todos os gabinetes juntos formam a sede do governo. Dentro dos gabinetes, há dezenas de divisões e comissões responsáveis pela implementação das políticas, e os chefes de tais agências reportam ao secretário de gabinete relevante. Além disso, o Comissariado contra a Corrupção e o Comissariado de Auditoria Independente funcionam de forma independente e são directamente responsáveis perante o Chefe do Executivo. O Provedor de Justiça também é directamente responsável perante o Chefe do Executivo. Desde 2008, o Governo da RAE tem criado novos cargos como subsecretários e assessores políticos, que não se enquadram na administração pública.

A *Lei Básica de Hong Kong* estipula que o Governo da RAE é responsável perante a Assembleia Legislativa. Neste contexto, “responsável” significa que ①o Governo da RAE deverá aplicar as leis aprovadas pela Assembleia Legislativa já em vigor; ②Dirigir discursos políticos regulares ao Conselho; ③Responder às questões levantadas pelos membros do Conselho; ④deverá obter a aprovação do Conselho em matéria de tributação e gastos públicos.

1.4 A legislatura

A Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Hong Kong é a legislatura da Região. Quando a RAEHK foi criada em 1997, foi montado um Conselho Legislativo Provisório. Em 1998, foi criada a primeira Assembleia Legislativa da RAE de Hong Kong através de eleições. Entre os 60 lugares da Assembleia, 20 lugares foram entregues a círculos eleitorais geográficos através de eleições directas, 30 lugares a círculos eleitorais funcionais (como círculos eleitorais de negócios, industrial, financeiro, trabalho, engenharia, serviços de saúde, educação, judiciais, etc.) e 10 lugares eleitos por votação da Comissão Eleitoral que elege o Chefe do Executivo. Em 2000, a segunda Assembleia Legislativa foi criada através de eleições. Entre os 60 lugares da Assembleia, 24 lugares foram eleitos através de eleições directas, seis lugares através de eleições da Comissão Eleitoral, e o número de lugares eleitos pelos círculos eleitorais funcionais manteve-se inalterado.

Em 2004 e 2008, foram criadas a terceira e quarta Assembleia Legislativa por meio de eleições. Entre os 60 lugares da Assembleia, 30 lugares foram eleitos através de eleições directas e os restantes 30 lugares por círculos eleitorais funcionais. Em 2010, o Anexo II da *Lei Básica de Hong Kong* (“Metodologia para a Constituição da Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Hong Kong e os Seus Procedimentos de Voto”) foi alterado, aumentando o número de lugares da Assembleia Legislativa para 70, com 35 lugares eleitos por sufrágio directo e 35 por círculos eleitorais funcionais.

De acordo com a *Lei Básica de Hong Kong*, a Assembleia Legislativa de Hong Kong tem as funções de legislaturas comuns, incluindo as legislativas, fiscais, e poderes de fiscalização, bem como o poder de instituir moção de censura ao Chefe do Executivo, se ele ou ela for acusado de

violação grave da lei ou de abandono do dever. Os projectos lei são geralmente elaborados pelo governo e apresentados à Assembleia Legislativa. A *Lei Básica de Hong Kong* estabelece um certo grau de restrição ao direito dos membros da Assembleia Legislativa introduzirem projectos lei individuais. O Anexo II da *Lei Básica de Hong Kong* cria o sistema de “votação por partes”, ou seja, para a aprovação de projectos lei apresentados por cada um dos membros da Assembleia Legislativa, é necessária uma maioria simples nos votos de cada um dos dois grupos de membros presentes: Membros entregues a círculos eleitorais funcionais e àqueles entregues por outros meios.

Conforme mencionado acima, há freios e contrapesos entre as autoridades executivas e a legislatura da RAE. A este respeito, as seguintes disposições da *Lei Básica de Hong Kong* são de salientar, embora ainda estejam por aparecer casos relacionados:

① Se a Assembleia Legislativa recusar a aprovação de um orçamento ou qualquer outro projecto lei importante introduzido pelo governo, o Chefe do Executivo poderá dissolver a Assembleia Legislativa. Ou seja, será necessário eleger uma nova Assembleia Legislativa.

② Nestas circunstâncias, o Chefe do Executivo deve renunciar ao cargo quando, depois da dissolução da Assembleia Legislativa, a nova Assembleia Legislativa continuar a recusar a aprovação do projecto inicial em disputa.

③ Se o Chefe do Executivo considerar que um projecto lei aprovado pela Assembleia Legislativa não é compatível com os interesses gerais da Região, ele ou ela pode-se recusar a assiná-lo e devolvê-lo à Assembleia Legislativa para reconsideração. Se a Assembleia Legislativa aprovar o projecto em causa por maioria mínima de dois terços de todos os membros, o Chefe do Executivo tem duas opções. A primeira opção é assinar o projecto lei e a segunda opção é a de dissolver a Assembleia Legislativa.

④ Nessas circunstâncias, se a Assembleia Legislativa for dissolvida, a nova Assembleia Legislativa aprova novamente a proposta inicial em disputa, por uma maioria de dois terços de todos os membros, o Chefe do Executivo tem duas opções. A primeira opção é assinar o projecto lei e a segunda opção é renunciar ao cargo.

⑤ O Chefe do Executivo poderá dissolver a Assembleia Legislativa apenas uma vez em cada mandato.

II. A natureza da estrutura política da RAEHK e da relação entre as autoridades executivas e a legislatura

Antes de 1997, a estrutura política da era colonial havia sido descrita como “governança administrativa apartidária”⁴, “política burocrática isolada”⁵, ou “um governo em que o Governador tem poderes dominantes.”⁶ Nesta estrutura política, os poderes foram altamente centralizados em torno do governador, que era um cidadão britânico directamente nomeado pelo governo britânico. Todos os membros oficiais e membros não-oficiais (pessoas que não eram funcionários do governo) do Conselho Executivo (o órgão responsável pela elaboração de políticas ao mais alto nível) e da Assembleia Legislativa (a Legislatura), eram nomeados pelo Governador. O projecto para a estrutura política da RAEHK na *Lei Básica de Hong Kong*, em certa medida, tem como modelo a estrutura política da era colonial. No entanto, existe uma diferença fundamental entre a estrutura política da RAEHK e aquela da era colonial (ou seja, domínio colonial antes de 1995. Todos os lugares designados para a Assembleia Legislativa de Hong Kong foram abolidos em 1995), ou seja,

todos os lugares na Assembleia Legislativa RAE foram seleccionados por meio de eleição --- parte deles foram entregues por eleição directa (sufrágio universal regional), e a outra parte por círculos eleitorais funcionais (antes de 2004, alguns lugares foram devolvidos pela comissão eleitoral).

Em termos da estrutura política da RAEHK, a Assembleia Legislativa como legislatura tem sensivelmente as mesmas competências básicas, como aquelas de que dispunha a Assembleia Legislativa na era colonial, como a legislatura, fiscal e supervisão e fiscalização do governo etc. No entanto, as autoridades executivas já não têm quaisquer poderes constitucionais que possam garantir a aprovação da legislatura de políticas das autoridades executivas (principalmente o poder de nomear os membros da legislatura). Portanto, após a entrega, em 1997, houve mudanças significativas na natureza e no funcionamento da estrutura política de Hong Kong. Conforme apontado por alguns comentadores, após a devolução de Hong Kong, a Assembleia Legislativa, na prática, torna-se uma “legislatura com um alto grau de integridade, resolução e independência.”⁷ Durante o processo de administração, as autoridades executivas tiveram que fazer um “contínuo e aprofundado lobby a vários grupos políticos através da persuasão e lidar com diferentes partidos políticos.”⁸ E “mesmo que o Governo da RAEHK se esforce para pressionar os membros a fim de obter votos suficientes na Assembleia Legislativa, e tem frequentemente movimentos políticos, quando o governo está a promover legislação controversa e grandes projectos de infra-estrutura, ainda é muito difícil obter o apoio da Assembleia Legislativa.”⁹

Estes são os efeitos das mudanças nos meios de selecção dos membros da legislatura de Hong Kong sobre a estrutura política de Hong Kong. Quanto às disposições constitucionais sobre a competência e funcionamento da Assembleia Legislativa, é interessante notar que em dois aspectos importantes a Assembleia Legislativa após a transferência de Hong Kong enfrenta mais restrições do que a Assembleia Legislativa antes da transferência. De acordo com os documentos constitucionais de Hong Kong na era colonial, os membros individuais da Assembleia Legislativa pode iniciar um movimento ou introduzir um projecto lei sem o prévio consentimento do governador, desde que o movimento ou projecto de lei não tenha afectado a despesa do governo. No entanto, de acordo com o Artigo 74.º da *Lei Básica de Hong Kong*, é necessário o consentimento do Chefe do Executivo antes que os projectos lei “relativos às políticas governamentais” sejam introduzidos pelos membros da Assembleia Legislativa; em relação aos projectos lei que “dizem respeito a despesas públicas, à estrutura política ou o funcionamento do governo”, os membros da Assembleia Legislativa não têm poder para introduzir tais projectos e apenas as autoridades executivas têm o poder de apresentar tais projectos lei à Assembleia Legislativa para consideração e aprovação.

Outra disposição adoptada após a transferência de Hong Kong é o “sistema de votação por partes” na Assembleia Legislativa. Este sistema é expressamente instituído pelo artigo II do Anexo II da *Lei Básica de Hong Kong*: A aprovação de propostas, projectos lei ou alterações às propostas de lei apresentados por cada um dos membros da Assembleia Legislativa, é necessária uma maioria simples dos votos de cada um dos dois grupos dos membros presentes: membros eleitos por sufrágio universal (incluindo os membros eleitos pela comissão eleitoral antes de esses lugares serem abolidos) e aqueles eleitos por círculos eleitorais funcionais. Este mecanismo faz com que seja difícil que as propostas ou projectos lei apresentados por membros da Assembleia Legislativa sejam aprovados na Assembleia Legislativa.

Para além disso, de acordo com o projecto da *Lei Básica de Hong Kong*, o centro do poder na estrutura política de Hong Kong -- nomeadamente, o Chefe do Executivo, titulares dos principais

cargos, e do Conselho Executivo -- não está aberto ao concurso público da política eleitoral, o que reduz os incentivos da elite social para prosseguir a sua carreira no seio dos partidos políticos e o público em geral também não terá um forte desejo de aderir aos partidos políticos. Não melhor das hipóteses os partidos políticos podem exercer a sua influência através da monitorização do desempenho do governo, criticando a administração do governo e votando contra as propostas do governo na Assembleia Legislativa. A inibição implícita do desenvolvimento de partidos políticos e da política partidária dentro da estrutura política estabelecida pela *Lei Básica de Hong Kong* pode-se considerar uma das principais características da estrutura política da RAEHK.

Lau Siu Kai referiu que, devido à estrutura política concebida pela *Lei Básica de Hong Kong* não conseguir integrar efectivamente os interesses da sociedade e dos poderes, certos “arranjos políticos fora do sistema constitucional” são necessárias para executar esta função.¹⁰ No final da década de 1980, quando a *Lei Básica de Hong Kong* estava a ser elaborada, Lau Siu Kai já havia apresentado essa visão e descreveu as medidas como sendo uma “coligação de governo”.¹¹ Ele esperava que essa coligação fosse integrada por algumas pessoas da elite da sociedade de Hong Kong, especialmente aquelas com interesses no seio do sistema estabelecido e as forças políticas pró-China, enquanto o governo central teria um papel fundamental na formação desta coligação: serviria como patrocinador para promover o alinhamento de elite que de outra forma seria improvável que cooperassem entre si. A partir de 1997, descobriu-se que essa ideia da “coligação de governo” e o papel de coordenação do Governo Central pode realmente descrever e explicar o modo de governação da RAEHK.

A experiência obtida após a transferência de Hong Kong demonstrou que a coligação de governo que consiste nas forças “estabelecidas” e “pró-China” é realmente viável, pelo menos certificando que a maioria dos projectos lei, propostas de orçamento e as propostas de despesas do governo (solicitações de investimento) propostos pelo Governo são aprovados na Assembleia Legislativa por maioria de votos, mas também tem deficiências graves, resultando em muitas dificuldades ou problemas na governação de Hong Kong. Em primeiro lugar, se a coligação do governo conseguirá manter-se unida, extensa na sua composição de forças políticas, eficaz e obter o apoio total da sociedade depende das competências políticas e perspicácia do Chefe do Executivo. Em segundo lugar, mesmo que esta coligação do governo obtenha uma maioria dos lugares na Assembleia Legislativa (ou seja, a maior parte dos lugares eleitos por círculos eleitorais funcionais e alguns dos lugares eleitos por sufrágio universal), ainda carece de legitimidade suficiente na sociedade de Hong Kong porque não inclui os “pan-democratas”, que durante muito tempo tenham obtido a maioria (cerca de 60 por cento) dos votos na eleição para lugares na Assembleia Legislativa por sufrágio universal. Em terceiro lugar, esta coligação do governo está apenas vagamente delimitada por conceitos “pró-China” e “pró-governo” e carece de coesão interna, organização eficaz e uma plataforma política ou filosofia comum. Em quarto lugar, a coligação do governo inclui alguns partidos políticos (como o DAB, Partido Liberal) ou grupos políticos (como a Federação dos Sindicatos, Aliança das Empresas e Profissionais de Hong Kong), que têm um certo número de lugares na Assembleia Legislativa. Estes partidos ou grupos políticos não são participantes que cumpram as responsabilidades administrativas, mesmo que os seus líderes sejam membros da Assembleia Legislativa, pois o sucesso desses líderes e dos seus partidos nas eleições não está ligada ao desempenho do governo. Em quinto lugar, é difícil essa coligação do governo servir de intermediária entre o público e o governo, porque os seus membros são principalmente membros do círculo eleitoral funcional que representam grupos de interesses sociais relativamente

estreitos (principalmente empresários), e membros dos partidos que ficam com menos de metade dos votos na eleição para lugares na Assembleia Legislativa por sufrágio universal. Portanto, a tendência de desenvolvimento da política da RAEHK é que a diferença entre o governo e a sociedade seja cada vez maior.¹² Enquanto isso, a sociedade civil de Hong Kong está cada vez mais activa e consciente dos direitos civis, exigindo mais do governo e com maiores expectativas quanto à responsabilidade do governo e das reformas democráticas.

Outra perspectiva para entender a ordem política da RAEHK é vê-la como uma “semidemocracia”, algo em entre o autoritarismo brando e a democracia liberal ao estilo ocidental. A estrutura política consiste em duas partes principais, que interagem uma com a outra nas operações da estrutura política. A primeira parte é a burocracia dos funcionários públicos, um legado da era colonial, que é liderada pelo Chefe do Executivo e os altos dirigentes. A isto pode-se chamar a “parte burocrática” da estrutura política em Hong Kong, que é, em última instância, responsável perante Pequim, porque o Chefe do Executivo e os principais dirigentes são nomeados por Pequim e Pequim pode garantir que esses funcionários sejam confiáveis através do processo de nomeação. Outra parte da estrutura política é constituída por membros eleitos da Assembleia Legislativa e dos partidos políticos, a que se pode chamar “a parte democrática” da estrutura política em Hong Kong, que é responsável perante os eleitores dos círculos eleitorais geográficos e funcionais em Hong Kong porque eles são eleitos pelos eleitores. Estas duas partes funcionam de acordo com diferentes princípios e lógicas, que constituem a principal contradição interna da estrutura política em Hong Kong. Conforme referido por Yash Ghai, a estrutura política da RAEHK é um “híbrido de democracia e autoritarismo, com o primeiro reflectido na legislatura (mesmo que não seja representativo de uma democracia plena), e o último reflectido nas autoridades executivas e na intervenção das Autoridades Centrais; tal sistema está cheio de contradições, o que limita a democracia e autonomia”.¹³

As análises de Ma Ngok também são instigantes: “A legislatura fraca não cria necessariamente poder executivo forte, nem vice-versa. Da mesma forma, um governo fraco não significa necessariamente que exista uma oposição forte, nem vice-versa. A Situação real após a transferência é que um governo fraco ou constrangido existe ao lado de uma sociedade civil fraca ou restringida, a comunidade política entre ambos também é fraca”.¹⁴ A maioria dos académicos que estudam esta questão acreditam que o caminho para resolver este desafio de governança é alcançar a plena democratização em Hong Kong.

III. A relação entre as autoridades executivas e a legislatura e os problemas de uma estrutura “liderada pelo executivo”

3.1 As origens to conceito de “liderado pelo executivo”

Na discussão sobre o desenvolvimento e a democratização da estrutura política em Hong Kong, o Governo Central e os académicos do continente, muitas vezes enfatizam a implementação da estrutura política “liderada pelo executivo” em Hong Kong. Wang Shuwen, membro da Comissão de Redacção da Lei Básica salientou que “de acordo com as disposições pertinentes da Lei Básica, a estrutura política da RAEHK, é uma estrutura ‘liderada pelo executivo’ ”.¹⁵ As disposições relevantes são aquelas na *Lei Básica de Hong Kong* sobre o estatuto e competências do Chefe do Executivo, tais como os artigos 43.º, 48.º -51.º, 60.º, 62.º, 74.º, 76.º, etc.

Em 2004, o Governo da RAEHK introduziu pela primeira vez o conceito de “liderado pelo executivo” no discurso oficial do Governo da RAE de Hong Kong sobre o desenvolvimento constitucional em Hong Kong. Tanto o relatório à Comissão Permanente da Assembleia Popular Nacional sobre o desenvolvimento da estrutura política em Hong Kong por Tung Chee-hwa, o primeiro Chefe do Executivo da RAE e do Segundo Relatório do Grupo de Trabalho sobre Desenvolvimento Constitucional enfatizaram que a estrutura política actual de Hong Kong é um “sistema executivo liderado pelo Chefe do Executivo” e qualquer pacote de reformas políticas “deve consolidar” essa estrutura e “não desviar-se desse princípio de concepção.”

A *Lei Básica de Hong Kong*, não menciona o conceito de “liderado pelo executivo” e Ji Pengfei, não referiu as palavras “liderado pelo executivo” na sua explicação do projecto da *Lei Básica de Hong Kong* ao Congresso Nacional do Povo em 1990. Ele apenas referiu que a estrutura política da RAE deve “focar-se em manter a estabilidade e prosperidade em Hong Kong”, e “deve-se considerar que os interesses dos diferentes sectores da sociedade e da estrutura devem facilitar o desenvolvimento da economia capitalista na Região. Enquanto a parte da estrutura política existente que já foi provada ser eficaz será mantida, deverá ser gradualmente introduzido um sistema democrático que se adapte a realidade de Hong Kong.”

Li Fei, então vice-presidente a Comissão da CNP (actualmente presidente da Comissão da Lei Básica de Hong Kong no âmbito da Comissão Permanente da CNP) referiu no seu discurso em Hong Kong a 8 Abril de 2004 que “a estrutura política da RAEHK retém a parte eficaz da estrutura política original, principalmente reflectida no governo liderado pelo executivo”. Esta observação encontra-se numa nota de rodapé às observações acima mencionadas por Ji Pengfei. Na estrutura política de Hong Kong Britânica, o governador exerce poderes imensos, e um governo “liderado pelo executivo” é uma descrição muito apropriada. Especificamente, antes de algum dos lugares da Assembleia Legislativa estarem abertos a eleições, todos os membros oficiais e não-oficiais eram nomeados pelo Governador. É apropriado dizer que a Legislatura era totalmente dependente do chefe das autoridades executivas e não é possível a legislatura desempenhar um papel activo de freios e contrapesos.

Portanto, o termo “liderado pelo executivo” originalmente foi usado para descrever a estrutura política de Hong Kong na era colonial. A *Lei Básica de Hong Kong*, em certa medida, mantém esta estrutura política, dando ao Chefe do Executivo uma estatuto bastante elevado e grande poder. Assim, a estrutura política da RAE pode-se também considerar “liderada pelo executivo.” No entanto, o princípio de “liderado pelo executivo” é coerente com o princípio da coordenação, bem como os freios e contrapesos entre os poderes executivo e legislativo e do princípio da independência judicial, uma vez que estes três princípios são a base do projecto de estrutura política da RAE.

Além disso, refere-se que a ênfase na estrutura “liderada pelo executivo” está relacionada com a afirmação do poder do Governo Central sobre Hong Kong. Chen Zuo-er, então vice-director do Gabinete para os Assuntos de Hong Kong e Macau Assuntos do Conselho de Estado, referiu num simpósio sobre a Lei Básica, realizado em Pequim a 12 de Março de 2004 que “A estrutura política da RAE deve ser liderada pelo executivo, porque esta estrutura é comprovadamente eficaz, e mais importante ainda, porque apenas uma estrutura política liderada pelo executivo pode cumprir a exigência da Lei Básica que o Chefe do Executivo deverá prestar contas às Autoridades Centrais. Nem uma estrutura liderada pela legislatura nem o sistema de separação de três poderes podem fazê-lo”.

3.2 A estrutura “liderada pelo executivo” não significa um governo forte

Não obstante a estrutura política actual da RAEHK poder ser descrita como uma estrutura “liderada pelo executivo”, isso não significa que irá, naturalmente, surgir um governo forte, ou seja, as autoridades executivas vão desfrutar de uma posição dominante na estrutura política da RAEHK. Mais especificamente, o chamado governo “liderado pelo executivo” concebido pela *Lei Básica de Hong Kong*, na prática, pode tanto levar a um governo poderoso, como a um governo fraco.

Os redactores da *Lei Básica de Hong Kong* provavelmente tinham como objectivo construir autoridades executivas fortes, autoritárias e eficientes (incluindo o Chefe do Executivo), com um alto grau de capacidade de governança executiva, mas se investigando e analisando mais de perto, não é difícil descobrir que o projecto da estrutura política adoptada pela *Lei Básica de Hong Kong*, de facto, não conseguiu garantir a realização desse objectivo. Pelo contrário, desde o estabelecimento da RAEHK, Hong Kong não conseguiu estabelecer um governo forte, e desde 1 de Julho de 2003, o governo da RAEHK tornou-se cada vez mais fraco.

Em relação à possibilidade da estrutura “liderada pelo executivo” poder chegar à altura desejada, Lau Siu Kai fez uma brilhante exposição. Ele ressaltou que “a fim de perceber a estrutura política liderada pelo executivo, o Chefe do Executivo..... e o seu governo devem obter o apoio fiável e estável de uma forte coligação de governo”¹⁶, e essa coligação deve ter “uma ampla base social.”¹⁷ Também referiu que, a fim de perceber a estrutura liderada pelo executivo, o Chefe do Executivo “deve ter uma capacidade política extraordinária”¹⁸, e ele “não pode prosseguir sozinho, ser hipócrita ou opinativo. Ele deverá tomar a iniciativa de contactar e negociar com todos os sectores da sociedade..... a fim de recolher uma força política entre todas as camadas da população e intersectorial como base sólida para o seu governo”.¹⁹ “É em alturas em que o Chefe do Executivo consegue controlar eficazmente a Assembleia Legislativa e obter amplo apoio e popularidade entre o público que a estrutura liderada pelo executivo se pode realizar.”²⁰

Numa monografia publicada em 2000, Lau Siu Kai escreve que “da perspectiva do Chefe do Executivo, nos próximos anos, o ambiente político vai-se deteriorar ainda mais. Uma vez que a capacidade política do Chefe do Executivo não se consegue elevar rapidamente, a distância entre a visão constitucional da estrutura liderada pelo executivo e a realidade política irá certamente crescer ainda mais.”²¹ Infelizmente, a situação em Hong Kong nos últimos 10 anos tem provado o que disse.

Yash Ghai, um antigo professor da Faculdade de Direito da Universidade de Hong Kong, no seu livro *Hong Kong's New Constitutional Order (A Nova Ordem Constitucional de Hong Kong)* referiu que a estrutura política estabelecida pela *Lei Básica de Hong Kong* é intrinsecamente contraditória. Por um lado, os poderes das autoridades executivas e as Autoridades Centrais encarnam um regime autoritário; Por outro lado, a Assembleia Legislativa representa as políticas democráticas e a popularidade e legitimidade dos deputados eleitos directamente à Assembleia Legislativa excede a dos líderes das autoridades executivas. A Assembleia Legislativa pode paralisar as operações do governo através do exercício do seu poder de vetar leis e propostas de orçamento.²²

Acredito que, sob a estrutura política concebida pela *Lei Básica de Hong Kong*, há várias possibilidades em termos de força ou fraqueza do governo (as autoridades executivas): Em primeiro lugar, o Chefe do Executivo recebe o apoio forte e sólido do partido político ou coligação que tem a maioria dos lugares na Assembleia Legislativa (o governo mais forte); Em segundo lugar, surge um partido político ou coligação que tem a maioria dos lugares e opõe-se ao Chefe do

Executivo (o governo mais fraco); Em terceiro lugar, o Chefe do Executivo mantém relações de cooperação com a maioria dos membros da Assembleia Legislativa, e forma uma coligação de governo solta com eles, enquanto o partido político ou coligação que tem a maioria dos lugares na Assembleia Legislativa está disposto a cooperar com o Chefe do Executivo, e negocia com o Chefe do Executivo sobre algumas políticas individuais, compartilhando o poder político; ou, se não houver qualquer partido político ou coligação que tem a maioria dos lugares na Assembleia Legislativa e há apenas vários pequenos partidos políticos e membros independentes, o governo deve pressionar a favor de políticas individuais para garantir o apoio da maioria dos deputados (governo relativamente fraco).

A estrutura política da RAEHK faz parte da terceira categoria. Como referiu o Segundo Relatório do Grupo de Trabalho sobre Desenvolvimento Constitucional, em 2004: “as Autoridades Executivas e a Legislatura, muitas vezes são capazes de 'regular' (ou seja, actuar como um controle mútuo), mas não são capazes de se 'coordenar' (ou seja, complementar totalmente) um com o outro. Para além disso, no sistema actual, o Chefe do Executivo não tem apoio estabelecido na Assembleia Legislativa. Isto teve um efeito adverso sobre o sistema liderado pelo executivo e sobre a eficiência administrativa”²³.

Nos projectos constitucionais das democracias modernas, existem dois modelos mais comuns em termos da relação entre as autoridades executivas e a legislatura, o primeiro é um sistema de gabinete parlamentar ao estilo britânico (adoptado em países asiáticos como a Malásia, Singapura, Japão e Índia), o segundo é o sistema presidencial ao estilo americano (adoptada na Coreia do Sul, Taiwan e Filipinas). No sistema de gabinete parlamentar, se o governo e o parlamento forem dominados pelo mesmo partido político (em vez de um “governo de coligação” ter de ser estabelecido porque nenhum partido no parlamento obteve uma maioria), o governo pode ser forte; Mas o Parlamento geralmente pode forçar o primeiro-ministro ou presidente a demitir-se por moção de censura contra ele. Por exemplo, tal situação poderia acontecer se o líder do partido que se tornou o primeiro-ministro perde o apoio de seu partido, No sistema presidencialista de governo, o presidente e a maioria do parlamento podem pertencer a diferentes partidos políticos. Neste caso, não é certo que as políticas e legislação do Presidente consigam ser aprovadas no parlamento. Mas, no sistema presidencialista, o presidente tem um mandato fixo e o Parlamento não pode facilmente dispensá-lo (a não ser por meio de moção de censura). Para além disso, devido ao facto do presidente ser eleito directamente pelo povo, ele gozava de grande autoridade e legitimidade.

A estrutura política da RAEHK obviamente não é um sistema de gabinete parlamentar, e está mais próximo de ser um sistema presidencialista. Mas, em pelo menos quatro áreas, existem diferenças significativas entre a estrutura da RAEHK e o sistema presidencialista. Em primeiro lugar, até agora o Chefe do Executivo de Hong Kong nunca foi eleito por sufrágio universal. Portanto, o Chefe do Executivo carece de legitimidade e autoridade suficiente em comparação com o presidente eleito por sufrágio universal num sistema presidencial. Em segundo lugar, o Chefe do Executivo não é líder de um partido político. Na concepção actual da estrutura política da RAEHK, é impossível que o Chefe do Executivo e a maioria na Legislatura pertençam ao mesmo partido político. Em terceiro lugar, como mencionado acima, não é possível os partidos políticos e os políticos de Hong Kong controlarem o governo, através da participação nas eleições gerais (actualmente apenas alguns dos lugares da Assembleia Legislativa são eleitos por sufrágio universal), e eles só podem participar na Assembleia Legislativa. No entanto, os poderes e as operações da Assembleia Legislativa estão sujeitos ao artigo 74.º (a restrição do poder de membros

para projectos lei) e sistema de “votação por partes” na *Lei Básica de Hong Kong*, que decide por si que os políticos eleitos e a Assembleia Legislativa em Hong Kong, no máximo, podem desempenhar o papel de reguladores do governo ou da chamada “oposição”. Em quarto lugar, Hong Kong não é uma entidade política independente, e o Governo Central do Povo (especialmente o seu Gabinete de Ligação em Hong Kong) desempenha um papel fundamental na formação e manutenção da “coligação de governo”, em Hong Kong.²⁴

Concluindo, embora existam considerações sobre um governo “liderado pelo executivo” no projecto da estrutura política da RAEHK na *Lei Básica de Hong Kong*, a prática tem demonstrado que o Governo da RAEHK só pode ser um governo fraco. Esta situação resulta em grande parte do projecto na *Lei Básica de Hong Kong*, porque os poderes da legislatura da RAE entregues pela *Lei Básica de Hong Kong* são comparáveis aos da Assembleia Legislativa na época colonial; qualquer proposta legislativa ou proposta de investimento do governo tem de ser aprovada por uma maioria de votos na Assembleia Legislativa antes de ser implementada. Neste sentido, a *Lei Básica de Hong Kong* assegura a continuidade e estabilidade do sistema e os poderes da legislatura antes e depois da transferência de soberania em 1997; no entanto, porque a legislatura da RAE é uma organização representativa produzido por eleições, é diferente por natureza da Assembleia Legislativa da Hong Kong britânica. Existe uma enorme diferença entre os mesmos poderes legislativos, fiscais ou de fiscalizações exercidas pelos membros nomeados no passado e aqueles actualmente exercidos pelos membros eleitos.

O núcleo dos poderes da Assembleia Legislativa da RAEHK é o seu poder de veto sobre qualquer proposta legislativa ou de investimento feita pelo governo; devido a desse poder crítico, a Assembleia Legislativa pode negociar com e pressionar o governo em relação a muitas questões de política, forçando o governo a ajustar as suas políticas às exigências da Assembleia Legislativa, em nome do interesse público e social. Portanto, em última análise, a estrutura política da RAEHK é uma estrutura bastante democrática (embora não totalmente democrática) em que o governo (autoridades executivas), e a Assembleia Legislativa partilham e em conjunto exercem poder político, embora o seu modelo de partilha de poder seja diferente tanto do sistema de gabinete parlamentar tradicional como do sistema presidencialista.

Notas:

- ¹ Wang Shuwen (Editor) (1997). *Introdução à Lei Básica da Região Administrativa Especial de Hong Kong* (Edição Revista). Pequim: Editora da Escola do Partido do Comité Central do PCC. 207.
- ² Xu Chongde (Editor) (1994). *Manual para as Leis Básicas de Hong Kong e Macau*. Pequim: Editora da Universidade do Povo da China. 169.
- ³ Idem. 189.
- ⁴ Harris, P. (1988). *Hong Kong: Um Estudo de Burocracia e Política*. Hong Kong: Macmillan. IX.
- ⁵ Lau, S. K. (1984). *Sociedade e Política em Hong Kong*. Hong Kong: Editora de Universidade Chinesa. 25.
- ⁶ Wesley-Smith, P. (1987). *Legislação Constitucional e Administrativa em Hong Kong*. Publicado nos *Estudos de*

- Direito da China e Hong Kong*. Vol. I. 163-164.
- ⁷ Ip Lau Suk Yee Regina (2006). *Hong Kong: Um Estudo de Caso de Desenvolvimento Democrático em Sociedades em Transição*. Tese de mestrado na Universidade de Stanford. Hong Kong: Instituto de Política Savantas. 37. Ip Lau Suk Yee Regina é a antiga Secretária de segurança do Governo da RAEHK, e foi eleita como membro da Assembleia Legislativa em 2008 e reeleita em 2012.
- ⁸ Idem.
- ⁹ Idem. 39.
- ¹⁰ Lau, S. K. (1988). *Lei Básica e a Nova Ordem Política de Hong Kong*. Hong Kong: Instituto de Estudos Sociais, Universidade Chinesa de Hong Kong. 2.
- ¹¹ Idem. 33.
- ¹² Lau S. K. e H. C. Kuan (2002). Sistema de Partidos Políticos Atrofiado de Hong Kong. *China Quarterly*. Vol. 172. 1026; Ma Ngok (2007). *Desenvolvimento Político em Hong Kong: Estado, Sociedade Política, e Sociedade Civil*. Hong Kong: Editora da Universidade de Hong Kong. 2, 222; Cheung, A. B. L. (2005). A Crise Institucional de Hong Kong's Pós-1997: Problemas de Governação e Incompatibilidade Institucional. Publicado na *Revista de Estudos do Leste Asiático* Vol. 5. 135, 136.
- ¹³ Yash Ghai (1999). *A Nova Ordem Constitucional de Hong Kong: O Retorno à Soberania Chinesa e a Lei Básica (2ª Edição)*. Hong Kong: Editora da Universidade de Hong Kong. 301.
- ¹⁴ Ma Ngok (2007). *Desenvolvimento Político em Hong Kong: Estado, Sociedade Política, e Sociedade Civil*. Hong Kong: Editora da Universidade de Hong Kong. 229.
- ¹⁵ Wang Shuwen (Editor) (1997). *Introdução à Lei Básica da Região Administrativa Especial de Hong Kong* (Edição Revista). Pequim: Editora da Escola do Partido do Comité Central do PCC. 207.
- ¹⁶ Lau S. K. (Editor). *Modelo para Hong Kong no Século 21*. Hong Kong: Editora da Universidade Chinesa. 13.
- ¹⁷ Idem. 32.
- ¹⁸ Idem. 27.
- ¹⁹ Idem. 15.
- ²⁰ Idem. 9.
- ²¹ Idem. 4.
- ²² Yash Ghai (1999). *A Nova Ordem Constitucional de Hong Kong: O Retorno à Soberania Chinesa e a Lei Básica (2ª Edição)*. Hong Kong: Editora da Universidade de Hong Kong. 292-302.
- ²³ Ver parágrafo 3.27 do relatório.
- ²⁴ Neste sentido, um dos exemplos mais recentes é a disputa sobre licenciamento de televisão de acesso livre em Hong Kong, de Outubro a Novembro de 2013, durante o qual o Gabinete de Ligação entrou em contacto com alguns dos membros da Assembleia Legislativa individualmente sobre se a Assembleia Legislativa deve exercer os seus poderes de investigação.