

Aprender com Profundidade o Estudo da Lei Básica e Aumentar a Qualidade dos Funcionários Públicos: Discurso na Cerimónia do Final do Curso “Estudo sobre a Lei Básica da RAEM-Nível Avançado”

QIAO Xiaoyang*

A necessidade do estudo da Lei Básica por parte dos funcionários públicos deve ser diferente de outros. Sendo funcionário público, aprendo constantemente, como vocês, a Lei Básica. Tenho uma experiência: os conteúdos da Lei Básica são abundantes e podem descrever-se como “Vista horizontalmente, a montanha Lushan é uma cordilheira; verticalmente, é um pico. E as alturas são totalmente diferentes ao longe ou ao perto.” Somos funcionários públicos; quando aprendemos a Lei Básica, devemos evitar “Não posso reconhecer o verdadeiro rosto de Lushan, porque eu é que estou na montanha.” Mas como é que podemos ser assim? Além de conhecermos bem as disposições da Lei Básica, precisamos também de estudar e compreender, a partir de um nível mais elevado, por que razão são assim reguladas, quais as teorias legais por detrás e qual a essência filosófica da Lei Básica, pois que “Para reconhecer o verdadeiro rosto de Lushan, preciso de estar fora da montanha.”

Hoje, gostaria de apresentar três sugestões, na óptica do estudo da Lei Básica pelos funcionários públicos da RAEM, para que possamos trocar opiniões.

I. Estudo da Lei Básica na Perspectiva do Aprofundamento do Conhecimento da Alteração Histórica de Macau

Quando ouvimos esta declaração, talvez pensemos que quando se fala do princípio “Um País, Dois Sistemas” e da Lei Básica, se trata de um discurso de “não-mudança”. Porque é que hoje estamos a falar de “mudança”? De facto, regularam-se muitas “não-mudanças” relativamente ao princípio “Um País, Dois Sistemas” e à Lei Básica. Por exemplo, manteve-se o sistema capitalista anteriormente existente e os sistemas socioeconómicos e a maneira de viver inalterados, bem como as disposições legais basicamente imutáveis. Era certo que falávamos sempre de “não-mudanças”, continuando a falar que devíamos conhecer profundamente as “não-mudanças” previstas na Lei Básica. Mas isso era a partir do pressuposto de que o Governo da República Popular da China voltou a assumir o exercício da soberania Sobre Macau. A transferência de Macau para a Pátria é uma grande alteração histórica.

Acho, em termos gerais, que há três aspectos que são radicais em relação a esta alteração histórica. Em primeiro lugar, o retorno de Macau à Pátria, tornando-se uma região especial do Estado, pondo fim à governação colonial do estrangeiro que durava há mais de 400 anos, implicou

* Vice-Secretário-Geral do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional e Presidente da Comissão da Lei Básica da RAEM do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional

a alteração fundamental da posição jurídica de Macau. Depois, quando o Estado aplica a política do princípio “Um País, Dois Sistemas” em Macau, autorizando a RAEM a exercer um alto grau de autonomia, as pessoas de Macau não são apenas os donos do Estado, mas também assumem as responsabilidades pela gestão do território em obediência à Lei Básica. Isto constitui uma alteração radical do estatuto da identidade das pessoas de Macau. Em terceiro lugar, enquanto se executa a Lei Básica de Macau que foi elaborada segundo a Constituição da República Popular da China, os diplomas legais constitucionais que se aplicavam em Macau durante a governação de Portugal deixaram de ter validade. Isto é uma alteração fundamental na base constitucional da RAEM. Para se adaptar às três mudanças radicais, a natureza do relacionamento entre as autoridades centrais e a Região Administrativa Especial de Macau estipulada na Lei Básica é completamente diferente da do relacionamento entre Portugal e a RAEM. Há também uma diferença radical entre os sistemas políticos da RAEM e os do Governo Português de Macau. No âmbito do sistema socioeconómico, sob a orientação dos princípios de permanência do sistema capitalista e da maneira de viver anteriormente existentes, as disposições da Lei Básica sucederam aos sistemas anteriores e também se desenvolveram com base nestes sistemas. Isso quer dizer que existem “mudanças”. Dou aqui um exemplo concreto. Um dos conteúdos importantes do princípio “Um País, Dois Sistemas” e da Lei Básica é manter inalterado o modo de viver dos cidadãos de Macau. O seu sentido principal é garantir os direitos e deveres fundamentais dos residentes de Macau. Estipula-se plena e sistematicamente tudo isto no Capítulo III da Lei Básica e é a primeira vez que existem disposições completas sobre a protecção dos direitos do homem em Macau. Isso já é um grande desenvolvimento. Dou um outro exemplo mais particular. Nos termos do artigo 118.º da Lei Básica, “A Região Administrativa Especial de Macau define, por si própria e de harmonia com o interesse geral local, a política relativa à indústria de turismo e diversões.” Segundo esta disposição, Macau pode desenvolver a indústria do jogo. Esta refere-se a uma “não-mudança”. Mesmo assim, o desenvolvimento da indústria de jogos de Macau deve ser correspondente com o interesse geral local, mostrando assim uma alteração porque não havia antes este requisito.

A autoridade central tem prestado muita atenção e tem salientado a alteração histórica no momento em que Macau retornou à China. Certamente ainda nos lembramos da dedicatória escrita pelo Presidente Jiang Zemin quando Macau retornou à Pátria, que era “iniciar uma nova era de Macau”. “A transferência dos poderes de Macau para a Pátria abriu uma nova era de Macau, os compatriotas locais tornaram-se realmente os donos deste território e Macau entrou assim nos novos tempos”, disse ele. Qual é o sentido das noções “nova era” e “novos tempos”? Posso citar um discurso proferido por Jiang Zemin em Hong Kong, para responder esta questão. “O retorno de Hong Kong à Pátria é uma grande viragem na História de Hong Kong. Só os que a seguem e conhecem bem as responsabilidades de proprietários é que podem ser os donos e planear com seriedade o desenvolvimento e o futuro de Hong Kong”, disse. Este diálogo enunciou conceitualmente as relações entre o conhecimento da mudança dos tempos e o estabelecimento de filosofias de governação. Todos sabemos que quando se mudam as épocas, os conceitos e as filosofias também se alteram. A governação deve ser a vanguarda que dirige o desenvolvimento e o progresso da sociedade; isso exige que os trabalhadores da Administração analisem detalhadamente as alterações e se consciencializem de mudar os conceitos e as filosofias, construindo princípios de governação adaptados aos novos tempos. Para Macau, em concreto, é preciso aprofundar o conhecimento das alterações históricas e estabelecer a consciência e a responsabilidade histórica, para então se constituírem verdadeiramente filosofias de governação adaptadas aos princípios “Um

País, Dois Sistemas”, “Macau gerida pelo povo de Macau” e “alto grau de autonomia”.

Desde que foi estabelecida a RAEM, tem havido um bom desempenho relativamente às filosofias adaptadas ao “Um País, Dois Sistemas”. O Ex-Chefe do Executivo, Edmund Ho, apresentou dez linhas de Acção Governativa e o Chefe do Executivo, Chui Sai On, apresentou as suas primeiras Linhas de Acção Governativa. Desde os seus títulos até aos conteúdos todas estas Linhas revelaram que o Governo da RAEM prosseguiu bem as alterações históricas do território, tendo já estabelecido uma série de filosofias de governação adaptadas a estas mudanças. À medida que a sociedade, as políticas e a economia se vão desenvolvendo, há cada vez mais exigências vindas dos cidadãos de Macau relativamente à capacidade e ao nível da governação. Em anos passados, para responder a estas solicitações, o Governo da RAEM propôs fazer reformas jurídicas e da Administração Pública, estabelecer e aperfeiçoar os vários regimes que estão dentro dos limites do alto grau de autonomia da RAEM. Tudo isto é um trabalho cheio de desafios, porque qualquer reforma irá envolver as questões da “mudança”, da “não-mudança” e os interesses de todas as partes. Penso que uma atmosfera favorável às reformas apenas pode ser criada se as mudanças ocorridas puderem ser bem explicadas à sociedade, para analisar quais as leis e os sistemas que não são compatíveis com a mudança histórica. E só assim é que os trabalhos da reforma podem ser bem elaborados.

II. Estudo da Lei Básica na Perspectiva do Aprofundamento do Conhecimento do Regime da RAEM

Porque é que é necessário o aprofundamento do conhecimento do regime da RAEM? Gostaria de citar o 3.º parágrafo do preâmbulo da Lei Básica para explicar. “De harmonia com a Constituição da República Popular da China, a Assembleia Popular Nacional decreta a Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China, definindo o sistema a aplicar na Região Administrativa Especial de Macau, com vista a assegurar a aplicação das políticas fundamentais do Estado em relação a Macau.” Estas disposições expressam claramente que a Lei Básica é constitucional por ser feita de acordo com a Constituição da República Popular da China; o seu conteúdo essencial refere-se ao sistema a aplicar em Macau, com o fim de assegurar a aplicação das políticas fundamentais do Estado em relação ao território. Tem de conhecer-se o sistema da RAEM a partir do nível referido.

Quais são as políticas fundamentais que o Estado aplica relativamente a Macau? São “Um País, Dois Sistemas”, “Macau gerida pelo povo de Macau” e “alto grau de autonomia”. Acredito que todos já as conhecemos muito bem. Aqui foco-me a falar sobre as relações entre políticas e regime de gestão do Estado. Temos de compreender bem que “Um País, Dois Sistemas”, “Macau gerida pelo povo de Macau” e “alto grau de autonomia” são maneiras de gestão da autoridade central em relação a Macau. O Estado executa o sistema socialista e Macau mantém inalterados o sistema capitalista e a maneira de viver anteriormente existentes. Isso é uma relação entre a globalidade e a parcialidade, a generalidade e a especialização no âmbito da gestão do Estado. Para aprofundarmos o conhecimento do regime da RAEM, é necessário compreendermos que o regime da RAEM é uma parte integrante do sistema de gestão do Estado. Ele tem as suas especializações e carece de ser adaptado ao princípio do valor universal no sistema de gestão do Estado.

Como sabem, o sistema de gestão do nosso Estado foi elaborado de acordo com a Constituição

da China; e estipula-se na Constituição que o Estado pode criar regiões administrativas especiais sempre que necessário, instituindo regimes especiais. Então como se regulam os sistemas da RAEM conforme a Constituição da República Popular da China? Em termos dos conteúdos estipulados na Lei Básica, podem compreender-se sinteticamente em três aspectos. Em primeiro lugar, o sistema da RAEM tem de obedecer ao princípio do sistema unitário que é de uma significância universal para o regime de gestão do Estado. A Assembleia Popular Nacional decide estabelecer a RAEM, decretando a Lei Básica da RAEM e definindo o sistema a aplicar na RAEM. Tudo isto é uma referência importante ao princípio unitário. Os artigos da Lei Básica também revelaram plenamente este princípio, designadamente o artigo 1.º que estipula que a RAEM é parte inalienável da República Popular da China; o artigo 2.º determina que o alto grau de autonomia da RAEM é autorizado pela Assembleia Popular Nacional; o artigo 12.º estipula que a RAEM é uma região administrativa local da República Popular da China, a qual goza de um alto grau de autonomia e fica directamente subordinada ao Governo Popular Central; o artigo 45.º regula que o Chefe do Executivo da Região Administrativa Especial de Macau é responsável perante o Governo Popular Central. A teoria legal destas disposições baseia-se no princípio unitário. Em segundo lugar, de acordo com o artigo 31.º da Constituição da República Popular da China, o sistema capitalista a aplicar na RAEM é deferido por lei a decretar pela Assembleia Popular Nacional. Isto é uma especialização que o regime de gestão do Estado autoriza. A Lei Básica também estipula inteiramente os sistemas capitalista, económico e cultural a aplicar em Macau, sobretudo nos termos do artigo 11.º: “De acordo com o artigo 31.º da Constituição da República Popular da China, os sistemas e políticas aplicados na Região Administrativa Especial de Macau, incluindo os sistemas social e económico, o sistema de garantia dos direitos e liberdades fundamentais dos seus residentes, os sistemas executivo, legislativo e judicial, bem como as políticas com eles relacionadas, baseiam-se nas disposições desta Lei.” Em terceiro lugar, no âmbito do sistema de gestão da RAEM, as respectivas disposições da Lei Básica possuem generalidade e especialização de gestão do Estado. De um modo geral, o regime de gestão do Estado relativo à RAEM refere-se a que, desde o retorno de Macau à China, a Assembleia Popular Nacional, o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional e o Governo Popular Central mantiveram alguns poderes indispensáveis que possam concretizar a soberania do Estado autorizando, entretanto, a RAEM a exercer um alto grau de autonomia para tratar dos assuntos internos e aplicar o princípio “Macau gerida pelo povo de Macau”. Sob o princípio “Um País, Dois Sistemas”, o exercício do sistema de poder, assumido pelo Governo Popular Central em relação a Macau, é um regime político do Estado estipulado de acordo com a Constituição da República Popular da China e as disposições legais do Estado. Isso é a generalidade da gestão do Estado. Por outro lado, a Lei Básica decretou um conjunto de sistemas políticos da RAEM em relação ao alto grau de autonomia executado pela RAEM. É isto a especialização. É necessário especialmente destacar que o sistema político do Estado e o da RAEM não são completamente distintos; eles têm uma ligação intrínseca. Isto porque o estabelecimento da RAEM e o seu sistema são definidos pela Assembleia Popular Nacional. O Governo Popular Central é responsável pelos assuntos de defesa e das relações externas, entre outros. E evidencia-se também nas relações entre a Assembleia Popular Nacional e a Comité Permanente da APN, nas relações entre o Governo Popular Central e os órgãos do poder político da RAEM. Por exemplo, as leis produzidas pelo órgão legislativo da Região Administrativa Especial de Macau devem ser comunicadas, para registo, ao Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional. Quando os tribunais da Região necessitarem, no julgamento de casos, da interpretação de

disposições desta Lei respeitantes a matérias que sejam da responsabilidade do Governo Popular Central ou do relacionamento entre as Autoridades Centrais e a Região, o Tribunal de Última Instância da Região deve obter uma interpretação das disposições por parte do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional. O Chefe do Executivo da Região Administrativa Especial de Macau é responsável, nos termos desta Lei, perante o Governo Popular Central, fazendo cumprir as directrizes emanadas do Governo Popular Central em relação às matérias previstas na Lei Básica. A RAEM e os órgãos judiciais de outras partes do País podem prestar assistência jurídica mútua. Como tal, quando se falar de gestão da RAEM, além de se mencionar o poder de alto grau de autonomia, fala-se também do poder da autoridade central; não só se fala do sistema político da RAEM, mas também se menciona o regime político do País. Estes dois aspectos constituem uma unidade orgânica. Só através das autoridades centrais e dos órgãos da RAEM no exercício das suas atribuições enquadradas pela Constituição e pela Lei Básica é que as disposições desta poderão ser executadas efectivamente, e os assuntos de Macau serem bem desenvolvidos, por forma a assegurar a estabilidade e o desenvolvimento próspero de Macau a longo prazo.

Em suma, todas as políticas fundamentais do Estado a aplicar em Macau reflectem-se nos sistemas da RAEM previstos na Lei Básica. Apesar de o Estado aplicar uma forma especial para administrar o território, o desenvolvimento de Macau e o do Estado são uniformes. Depois de se conhecer este ponto, quando se estiverem a elaborar ou a executar as políticas, a visão vai ser mais abrangente; quando se estiver a planear o desenvolvimento e o futuro de Macau, mais ideias surgirão.

III. Estudo da Lei Básica na Perspectiva do Aprofundamento do Conhecimento da Estrutura Política com Predominância Administrativa da RAEM

A estrutura política da RAEM é uma parte importante para o sistema da RAEM. É importante que se implemente a governação legal sob este regime, entendendo que já se apresentou detalhadamente a estrutura política nas aulas de estudo. Então, porque falar hoje sobre este tema? Como funcionários públicos, devemos conhecê-lo bem e dele falar constantemente. Mesmo repetindo algo, tal serve para aprofundar as respectivas impressões.

Apresento apenas três pontos que servem como referência, não indo desenvolver mais.

Em primeiro lugar, o conceito “predominância administrativa” pode servir para abordar o sistema político da RAEM. Abordamos o sistema político dos EUA pelo presidencialismo, o da Inglaterra pelo sistema parlamentarista e o da França pelo sistema semi-presidencial. Diz-se que o sistema político da RAEM é dominado pelo poder executivo, porque a predominância do poder executivo é a maior característica do regime político da RAEM. Cita-se uma afirmação proferida pelo Professor Xian Weiyun, principal redactor do capítulo sobre a estrutura política. “A predominância administrativa é o objectivo legislativo principal da estrutura política da Lei Básica.” Esta estabeleceu uma estrutura política dominada pelo poder executivo através da posição jurídica e da situação real da RAEM. E o mais importante é aquilo com que o poder ornamenta o Chefe do Executivo, onde predomina a instalação e funcionamento do organismo do poder político da RAEM. A expressão “predominância administrativa” reflectiu a característica da estrutura política deste território e o Professor tratou-a por “sistema do Chefe do Executivo”. Nestes termos, podemos chamar o sistema político da RAEM como “estrutura política com predominância

administrativa”.

Depois, a estrutura política com predominância administrativa executada na RAEM foi estabelecida a partir da posição jurídica e da situação real da RAEM. A posição jurídica da RAEM traduz uma região administrativa local subordinada directamente ao Governo Popular Central, sendo esta a relação com o Governo Popular Central. Tendo um alto grau de autonomia conferido pelo Governo Central, é necessário que exista, no sistema político da RAEM, um órgão que possa executar a Lei Básica, que exerça esse alto grau de autonomia e que seja responsável perante Pequim. Como os órgãos judiciais exercem independentemente o poder judicial, não é possível serem responsáveis perante o Governo Central; o órgão legislativo é constituído por deputados das várias classes e sectores, representando interesses diferentes e assim não é provável que seja responsável perante o Governo Central. Com tudo isto, só o Chefe do Executivo é que pode ser o responsável perante Pequim. Assim, torna-se necessário atribuir-lhe poder concreto. Isso revela-se principalmente nas disposições sobre as competências do Chefe do Executivo previstas na Lei Básica. Além disso, o estado jurídico de Macau leva a aplicar-se a estrutura política com predominância administrativa na RAEM, podendo o consenso das pessoas dos diversos sectores sociais ser outro factor que se aplica a esta estrutura política. Quando se redigia a Lei Básica, as pessoas dos vários sectores sociais queriam manter as partes efectivas da estrutura política, porque a conheciam bem. Então, qual é a característica da estrutura política anteriormente existente? O governador possuía poderes relativamente mais vastos. A estrutura política com predominância administrativa manteve esta característica que se adapta à situação real.

Em terceiro lugar, sob a estrutura política com predominância administrativa, requere-se o tratamento do relacionamento entre os poderes executivo, legislativo e judicial em obediência à Lei Básica. A 1ª secção do Capítulo IV sobre a estrutura política da Lei Básica refere-se ao Chefe do Executivo; a 2ª secção ao órgão executivo; a 3ª debruça-se sobre o órgão legislativo; a 4ª ocupa-se dos órgãos judiciais. Os poderes administrativo, legislativo e judiciário são exercidos pelos respectivos órgãos. Assim, há descentralização na estrutura política com predominância administrativa. Face à descentralização, surge uma questão sobre o tratamento da relação entre os três órgãos. O Presidente da Comissão de Redacção da Lei Básica, Ji Pengfei, indicou, na descrição da proposta, que o Chefe do Executivo, órgãos executivo, legislativo e judiciário têm de cumprir o princípio da colaboração e da fiscalização. E regem-se também os poderes do Chefe do Executivo, órgãos executivo, legislativo e judiciário na Lei Básica sob este princípio. Como tal, os órgãos executivo, legislativo e judicial colaboram e fiscalizam, consubstanciando a “descentralização e a fiscalização.” Há pessoas que acham que a estrutura política da RAEM é a “independência dos três poderes”, compreendendo as disposições da Lei Básica sob o conceito de “poderes separados”. Isso não é correcto. Devem, de facto, perceber-se as relações entre os três poderes a partir das disposições previstas na Lei Básica e não simplesmente a partir da noção “independência dos três poderes”.

Desde a transferência de soberania, tem-se constatado em Macau uma boa colaboração e fiscalização entre os órgãos executivo, legislativo e judicial, facto este que conduziu ao sucesso do desenvolvimento da RAEM nos últimos anos. Podemos concluir, através da experiência obtida na RAEM, que a colaboração e a fiscalização mútuas entre os órgãos do poder político constituem um factor importante para a concretização de uma boa gestão da RAEM. Só assim é que o alto grau de autonomia conferido pela Lei Básica pode ser utilizado para desenvolver o território em prol do bem-estar da população. É preciso salientar que quando se fala de colaboração, isso não significa

que se negue a independência judicial. Esta é um símbolo importante de um Estado de Direito. Segundo a Lei Básica da RAEM, confirma-se que os tribunais da RAEM exercem independentemente a função judicial, sendo livres de qualquer interferência e estando apenas sujeitos à lei. O Ministério Público desempenha com independência as funções jurisdicionais atribuídas por lei e é livre de qualquer interferência. Porém, isso não significa que não exista colaboração. Quando se menciona a colaboração, também se deve falar da fiscalização. Ambas servem para executar a Lei Básica e são importantes. Por exemplo, após a transferência de Macau para China, com razões históricas, o poder do regulamento administrativo era relativamente maior; por isso, para tratar melhor este problema, a Assembleia Legislativa decretou o “Regime jurídico do enquadramento das fontes normativas internas”. Por outro lado, as recentes decisões do Tribunal de Última Instância contra a Administração foram perfeitamente normais. É o reflexo de que o poder executivo é fiscalizado pelos poderes legislativo e judiciário. Com tudo isto, num modelo liderado pelo Executivo, a Administração possui mais poderes, por forma a comportar também mais responsabilidades.

“O Governo da RAEM tem de melhorar ainda mais as leis e os regulamentos da RAEM, reforçar o estabelecimento de sistemas e servir especialmente melhor as pessoas, ser justo, incorrupto e eficaz, aperfeiçoar o regime do regulamento administrativo do Governo e garantir uma governação reforçada no incremento contínuo do nível de governação”, solicitou o Presidente Hu Jintao no discurso proferido na Cerimónia das Comemorações do décimo aniversário de retorno de Macau à Pátria. A predominância do poder executivo e o nível de gestão dependem muito do desenvolvimento da qualidade da equipa de trabalhadores dos serviços públicos. Desde que se estabeleceu a RAEM, apareceu pela primeira vez uma equipa de funcionários públicos constituída por residentes permanentes de Macau. Esta equipa é jovem e cheia de energia. Após 11 anos de governação desde a transição, a implementação provou que esta equipa está acima dos padrões em geral. Hoje vi que muitos funcionários públicos participaram neste Estudo, aprofundando o estudo da Lei Básica, trocando experiências nos trabalhos. Estou plenamente convicto de que o Governo da RAEM pode responder às exigências do Presidente Hu Jintao, reforçando a sua qualidade e capacidade, elevando constantemente o nível de governação e enfrentando os diversos desafios e dificuldades no futuro, de modo a construir um Macau mais próspero.