

Reflexões sobre o Aperfeiçoamento do Regime de Sufrágio Indirecto da Assembleia Legislativa de Macau

CHONG Chan Chan, CHAN Wai Tan*

Após a tomada de decisão, pelo Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional da República Popular da China, sobre as questões relacionadas com as *Metodologias para a Constituição da Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) no ano de 2013 e para a Escolha do Chefe do Executivo da RAEM no ano de 2014*, o governo da RAEM iniciou inquéritos à sociedade, quanto às propostas de revisão das metodologias para a constituição da Assembleia e para a escolha do Chefe do Executivo. Nesses inquéritos, mostra-se que as modificações relativas aos mandatos para os deputados eleitos por sufrágio indirecto e ao regime desse tipo de eleição, chamaram grande atenção e provocaram discussões acaloradas na sociedade. A nosso ver existem, na realidade, problemas no funcionamento do regime de sufrágio indirecto da Assembleia Legislativa da RAEM; aliás, esse regime eleitoral tem ainda valor prático e uma certa racionalidade que suporta a sua existência. Com o presente trabalho, pretendemos analisar o regime de sufrágio indirecto, em aspectos como os fundamentos teóricos do regime, as razões históricas para a sua existência na Assembleia Legislativa de Macau e as suas funções, bem como os seus fundamentos jurídicos e os problemas existentes. Com base na análise, tentaremos compartilhar as nossas ideias sobre o aperfeiçoamento deste regime.

I. Fundamentos teóricos do regime de sufrágio indirecto

1.1 O desenvolvimento de um regime eleitoral democrático não é realizado numa só acção, mas sim sob certas condições

A democracia, segundo a compreensão geral, é a ideia de que o povo é o dono, dono do seu próprio destino e do destino do seu país.¹ Divide-se em dois tipos: democracia directa e democracia representativa. Na democracia directa, as decisões políticas são tomadas directamente pelo povo, adoptando-se a opinião das maiorias; na democracia representativa, as decisões políticas são tomadas pelos representantes eleitos pelo povo e os representantes devem ser responsáveis perante o povo.²

O regime eleitoral é uma parte importante do sistema democrático, cuja existência possibilita que os representantes da vontade do povo ou os “rebeldes” fora do governo possam realizar, de maneira pacífica, a substituição das autoridades e a transferência do poder, em vez de recorrerem a meios de conflitos armados ou de revoltas. O regime eleitoral proporciona uma garantia regimentar para que o governo ouça o povo, obedeça a ele e se responsabilize perante ele. Constitui uma das

* Investigadoras assistentes do Centro de Estudos de Um País, Dois Sistemas do Instituto Politécnico de Macau, Candidatas doutorandas em Jurisprudência Constitucional e Direito Administrativo da Universidade de Renmin da China

manifestações fundamentais da soberania exercida pelo povo, que o povo participe na administração do seu país, com base no exercício dos direitos de eleger e de ser eleito.

Na perspectiva mundial, um sistema eleitoral democrático só contribui para a estabilidade e o desenvolvimento nacionais ou regionais quando corresponder à realidade social e se harmonizar com o nível de desenvolvimento político, económico e cultural da sociedade. Assim, a sua evolução tem que avançar progressivamente, em lugar de se realizar de uma vez.

Na perspectiva do percurso do desenvolvimento, o sistema eleitoral democrático de outros países do mundo também se aperfeiçoa gradualmente. No Reino Unido tem existido o sistema eleitoral desde 1688, quando a Revolução Gloriosa levou ao estabelecimento do regime da monarquia constitucional. No entanto, até ao ano 1831 havia no país somente 250 mil eleitores, número que correspondia apenas a 1/35 da população total, pois naquela altura o direito de sufrágio era concedido sob as restrições de propriedade e de anos de residência. Somente a partir de 1948 é que realmente se realizaram eleições em que se demonstraram a igualdade entre homens e mulheres e o princípio de “uma pessoa, um voto”.³ Nos Estados Unidos, o princípio da igualdade foi estabelecido em 1787, com a *Constituição dos Estados Unidos*; não obstante, as restrições quanto ao direito de sufrágio, tais como o pagamento do imposto comunitário, o teste intelectual, a cláusula do avô, a eleição preliminar entre os brancos e os bens pessoais, permaneceram durante muito tempo; o direito de sufrágio para mulheres e negros não foi assegurado. Foi somente na segunda metade do século XX que foi concretizada a eleição sob a igualdade entre homens e mulheres e o princípio de “uma pessoa, um voto”.⁴

Por outro lado, a eleição democrática não é capaz de ser realizada sem qualquer condição. A qualidade pessoal dos eleitores tem grande influência sobre a eleição democrática. O representante da Assembleia Constituinte dos Estados Unidos, George Mason, disse uma vez que deixar o povo escolher uma pessoa adequada para ser chefe do executivo é tão anormal como deixar um cego fazer testes às cores.⁵ Essa ideia é bastante extrema; todavia, reflecte, de certa maneira, a importância da qualidade pessoal dos eleitores num sistema eleitoral democrático. Perante esse facto, haverá que, em primeiro lugar, melhorar a vida das pessoas, elevar o nível económico dos eleitores e, ao mesmo tempo, destacar a educação dos cidadãos, estimulando o entusiasmo dos eleitores na participação nos assuntos políticos e fortalecendo-se a sua capacidade de participar, assim como discutir os assuntos do país, fazendo com que os eleitores tenham capacidade suficiente para distinguir bem o justo do errado e, por consequência, façam escolhas correctas que tragam benefícios gerais e a longo prazo, tanto aos próprios eleitores, como à sociedade no seu conjunto. É claro que o aumento do nível da qualidade dos eleitores está estreitamente relacionado com a qualidade geral da sociedade de um país ou de uma região. Por isso, para que o sistema eleitoral democrático desempenhe um papel activo, também são básicos e indispensáveis o estabelecimento de uma ordem social que funcione bem, a formação de valores sociais fundamentais e a concretização dos interesses públicos da sociedade.

1.2 O regime de sufrágio indirecto possibilita a participação equilibrada e preenche as lacunas do regime de sufrágio directo

Há dois tipos de sufrágio democrático: o sufrágio directo e o sufrágio indirecto. Ambos estes tipos são formas de realização do sufrágio democrático. O sufrágio directo é o processo eleitoral em que os eleitores votam directamente nos funcionários públicos ou nos organismos representantes, enquanto que no sufrágio indirecto, os funcionários públicos e os organismos representantes não são designados pela votação do povo, mas sim pela eleição de um grupo de eleitores representantes, escolhidos pelo povo.

O sufrágio directo oferece a cada eleitor a oportunidade de escolher os representantes que

adequadamente ache mais confiáveis, fortalece os laços entre os eleitores e os representantes e faz com que os representantes fiquem sob a supervisão dos eleitores e sejam responsáveis perante si. Com o sufrágio directo, a vontade dos eleitores pode ser mais directamente expressa e isso favorece a realização dos seus interesses e solicitações. Todavia, o sufrágio directo tem também desvantagens. O seu procedimento eleitoral, por exemplo, é bastante complicado, o que, por um lado, dificulta a organização das eleições e, por outro, consome grandes quantidades de recursos sociais. Além disso, os eleitores são mais facilmente afectados pelas emoções superficiais da sociedade, o que pode ser aproveitado pelos políticos poderosos ou ambiciosos, para incitar a paixão irracional das pessoas e exercerem, em nome da democracia, a ditadura. O princípio da “submissão da minoria à maioria” do sufrágio directo, pode também resultar na “tirania das maiorias” e, em consequência, levar a que os direitos legítimos das minorias sejam negligenciados ou violados.

O regime de sufrágio indirecto compensa exactamente essas deficiências do sufrágio directo, no qual se simplifica o procedimento eleitoral, poupando tempo e recursos sociais; forma-se uma zona tampão entre o governo e os eleitores, mitigando conflitos directos entre as duas partes e evitando o confronto social e a separação de grupos étnicos; evita-se, com base no respeito pelos interesses das maiorias, a concentração do poder nas mãos das camadas sociais com grande poder, levando em consideração e protegendo os direitos legítimos das minorias, assegurando a participação equilibrada das diferentes camadas sociais, especialmente as minorias, na administração dos assuntos nacionais, fazendo com que as minorias tenham também os seus representantes quer nos órgãos governamentais, quer nos organismos representativos a defenderem os seus interesses e a transmitirem as suas solicitações.

De facto, embora o valor democrático seja um valor importante na administração social e na vida social, não se trata de um valor único. O que vale mais no espírito democrático é o respeito pelas opiniões diferentes e a tolerância. Os valores democráticos podem coexistir com os outros valores sociais. Numa sociedade democrática, os valores democráticos devem combinar-se com o princípio da “governança conforme a lei” e o princípio da “submissão da minoria à maioria” deve combinar-se com o princípio da “protecção dos direitos humanos fundamentais”. Tomamos como exemplo o caso dos Estados Unidos. O Presidente dos EUA é eleito por sufrágio indirecto pelos grupos de delegados que representam os diferentes estados. Este modo eleitoral funciona com o risco de sair um resultado em que um candidato que obteve menos votos acabe por ganhar a eleição, o que contraria o princípio da “submissão da minoria à maioria”. Mas mesmo assim, continuam no país as eleições por sufrágio indirecto. Porquê? Porque quem elaborou a Constituição dos Estados Unidos achou que os valores republicanos da estabilidade federal, da igualdade entre os estados e da prevenção da “tirania das maiorias” valiam tanto como os valores democráticos e, portanto, era necessário restringir-se a eleição democrática, a fim de garantir a estabilidade social e os interesses públicos.⁶

II. Razões históricas para a existência do regime de sufrágio indirecto da Assembleia Legislativa de Macau e as funções do regime

2.1 Formação e funções do regime de sufrágio indirecto da Assembleia Legislativa, durante o período da administração portuguesa de Macau

Em 1974, com a Revolução de 25 de Abril, foi deposto na República Portuguesa o regime ditatorial e estabeleceu-se a Democracia Representativa, começando por implementar-se a política de descolonização. A *Constituição da República Portuguesa*, que entrou em vigor em 25 de Abril

de 1976, reconheceu a independência territorial, relativa a Macau, de Portugal, e indicou claramente que Portugal leva em consideração o caso especial de Macau e elabora regras gerais adequadas de forma a realizar a administração sobre Macau. E o Estatuto Orgânico de Macau, decretado em Fevereiro de 1976, define que o Governador e a Assembleia Legislativa constituem dois órgãos paralelos de governo de Macau, os quais possuem ambos competência legislativa.⁷ Desde a primeira legislatura em 1976, que a Assembleia tem sido composta por três grupos de membros: os deputados eleitos por sufrágio directo, os deputados eleitos por sufrágio indirecto e os deputados nomeados. Essa maneira de constituição manteve-se até à última legislatura antes da transferência da administração de Macau para a China.

O estabelecimento do regime de sufrágio indirecto da Assembleia Legislativa de Macau é estreitamente relacionado com as características administrativas de Portugal em Macau e com o papel especial que as associações desempenham na sociedade de Macau. A sociedade de Macau é constituída, principalmente, pelos chineses. A fim de fortalecer a sua gestão na região, de mediar as disputas na sociedade chinesa e de aliviar ressentimentos na mesma, o governo português de Macau necessitava, objectivamente, das associações chinesas para tratar os conflitos de interesses entre os chineses, mantendo a ordem social. Depois da Revolução de 25 de Abril, foi elaborada a nova constituição de Portugal, com a qual o país avançou para se integrar completamente nas instituições democráticas europeias. Assim, o Decreto-lei n.º 3/76/M, promulgado em 1976 pelo governador de Macau da altura, definiu claramente a liberdade de associação dos cidadãos de Macau. Neste contexto, as associações chinesas obtiveram um bom desenvolvimento, aperfeiçoando progressivamente as suas funções de auto-organização e auto-gestão, e começaram a desempenhar um papel cada vez mais importante na vida social. Essas associações tinham, nos seus próprios sectores, as funções de unir pessoas de diferentes camadas e de manter a estabilidade social, bem como participavam cada vez mais na administração dos assuntos sociais, transformando-se em canais de comunicação entre o governo e os cidadãos, defendendo os interesses dos cidadãos e expressando ao governo a sua vontade. Para além disso, ofereciam ainda vários serviços sociais e conseguiam ajudar o governo a resolver grandes problemas da sociedade.

O desenvolvimento das associações de Macau lançou a base para o estabelecimento do regime de sufrágio indirecto da Assembleia Legislativa e o surgimento e crescimento das associações chinesas proporcionou ainda condições para que os chineses residentes de Macau pudessem ter um lugar, através do sufrágio indirecto, na Assembleia. A par disso, após a concessão da autonomia limitada a Macau pelo Estatuto Orgânico de Macau em 1976, o governo português, com o objectivo de fortalecer a sua administração sobre Macau e de evitar o poder excessivo, em particular o poder excessivo na Assembleia Legislativa dos macaenses locais, precisava, objectivamente, do apoio por parte dos chineses em Macau para fazer o equilíbrio na sociedade. Esses factores acima mencionados contribuíram para o estabelecimento, em Macau, do regime de sufrágio indirecto da Assembleia Legislativa que se baseia nas associações e que foi mantido ao longo dos anos.

O estabelecimento do regime de sufrágio indirecto, apesar de ser, em certo sentido, uma maneira de manter a gestão portuguesa em Macau é, na verdade, um meio eficaz de governação social e demonstra o espírito de participação equilibrada no órgão legislativo. O n.º 4 do artigo 21º do Estatuto Orgânico de Macau de 1976 indica expressamente que o sufrágio indirecto se destina a assegurar a representação dos interesses de ordem moral, cultural, assistencial e económica. Nas alterações ao Estatuto introduzidas em 1990, essa cláusula foi eliminada; no entanto, o regime tem-se mantido, o que continua a mostrar a importância prestada à consideração dos interesses das diferentes camadas e sectores, contribuindo para a concretização do espírito legislativo de participação equilibrada.

2.2 Após a transferência da administração de Macau para a China, o regime de sufrágio indirecto continua a beneficiar a representação dos diferentes interesses da sociedade de Macau e a realização de uma participação legislativa equilibrada

Num sistema moderno de eleição, combina-se geralmente o sufrágio directo com o indirecto, com o objectivo de atenuar as tensas relações entre a vontade das maiorias e a racionalidade.⁸ A participação equilibrada constitui um dos princípios fundamentais que o desenvolvimento constitucional de Macau deve seguir e perante o facto de que a cultura e os interesses na sociedade de Macau estão a tornar-se cada dia mais diversificados, a Assembleia Legislativa deve demonstrar mais ainda, através da sua constituição, a participação equilibrada das diferentes camadas, sectores e grupos de interesse. A *Decisão do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional sobre as questões relativas à Metodologia para a Constituição da Assembleia Legislativa em 2013 e à Metodologia para a Escolha do Chefe do Executivo em 2014 da Região Administrativa Especial de Macau* (adiante designada por Decisão) dispõe, de forma expressa, que qualquer alteração à Metodologia para a Constituição da Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau, deve ser em prol da defesa dos interesses das diversas camadas sociais e dos diversos sectores de Macau. O secretário-geral do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional, Qiao Xiaoyang, quando se referiu aos princípios seguidos pela Decisão no colóquio de todos os sectores de Macau, apontou que “a Decisão dá ênfase à defesa dos interesses das diversas camadas sociais e dos diversos sectores de Macau, quer dizer, insiste no princípio da tolerância” porque, em primeiro lugar, Macau é uma região administrativa especial da República Popular da China mas, de facto, trata-se de uma cidade, a administração de uma cidade, distinguindo-se fundamentalmente da administração de um país, requerendo, por isso, a participação ampla e equilibrada dos residentes; em segundo lugar, o princípio da tolerância corresponde ao pluralismo social de Macau. Uma sociedade pluralista deve ter um espírito de tolerância e assegurar a representação na Assembleia Legislativa, das diversas camadas sociais e dos diversos sectores, de forma que tenham meios formais para defender os seus interesses e expressar as suas solicitações. Em terceiro lugar, o princípio corresponde às características tanto políticas como culturais de Macau. Macau é uma cidade pequena, em que convivem harmoniosamente diversas comunidades sociais e a política eleitoral de confrontação não serve a uma cidade desse tipo. O modo de constituição da Assembleia Legislativa por três grupos, mais especificamente, pelos deputados eleitos por sufrágio directo, pelos deputados eleitos por sufrágio indirecto e pelos deputados nomeados, ajuda à realização dos interesses dos diversos sectores sociais e à satisfação das suas solicitações, em prol da harmonia da sociedade. Os deputados eleitos por sufrágio directo podem transmitir directamente a vontade do povo, enquanto que os deputados eleitos por sufrágio indirecto garantem a participação equilibrada das diversas camadas sociais e dos diversos sectores, contribuindo para o funcionamento eficaz da estrutura política com predominância do poder Executivo. O equilíbrio conseguido na Assembleia Legislativa pelos representantes dos diversos interesses favorece a estabilidade do sistema político, bem como o equilíbrio entre os interesses dos residentes das diversas camadas e os interesses dos diversos sectores.

2.3 O regime de sufrágio indirecto favorece a formação de talentos políticos

A política com as associações constitui uma das principais características da vida política de Macau, oferecendo um grande espaço de crescimento aos talentos políticos da região. Os talentos políticos de Macau acumulam experiências políticas, alargam a visão política e aperfeiçoam as próprias qualidades pessoais, através das suas actividades nas associações. As associações desempenham o papel de canais importantes, pelos quais a maioria dos residentes obtém informações e partilha as suas opiniões, o que faz parte integrante da vida política dos residentes. Os

princípios referentes à administração de Macau também estão bem relacionados com esse tipo de vida política da região: o princípio “Um País, Dois Sistemas” proporciona um ambiente social favorável à formação de talentos políticos; o princípio “Alto Grau de Autonomia” amplia a base sobre como descobrir e formar talentos políticos; a participação política sob o princípio “Macau Governado pelas suas Gentes” encontra a sua forma fundamental nas associações. Como não há associações políticas em Macau, se os residentes quiserem entrar na Assembleia Legislativa, necessitam do apoio das associações não políticas a que pertencem ou com as quais estejam estreitamente relacionados, para estabelecer uma imagem como participantes na política e para fazer campanha eleitoral, divulgando o seu programa político. As associações, de facto, desempenham o papel de organização nuclear em Macau, onde os residentes exercem o direito de participar nos assuntos políticos. E os residentes de Macau, tendo como plataforma as associações, cultivam, forjam e elevam, através da participação democrática, da prestação de serviços e da auto-gestão, as suas capacidades de administração, assim como de participação nos assuntos políticos, e com o regime de sufrágio indirecto da Assembleia Legislativa tornam-se, em nome dos representantes das associações e dos sectores, deputados da Assembleia, tomando parte nos assuntos públicos, nas finanças públicas, nos importantes assuntos sociais, bem como na discussão e decisão das leis, lutando a favor dos interesses dos respectivos sectores que representam. Muitos excelentes talentos políticos, de que são exemplo os dois Ex-Chefe e actual Chefe do Executivo, submeteram-se, durante largo tempo, às duras provas da vida comunitária. Há também bastantes casos em que um deputado foi primeiro eleito por sufrágio indirecto, mais tarde, com o seu próprio esforço e competência, ficou amplamente conhecido dos residentes, e passou a ser reeleito por sufrágio directo. Com tudo isso, podemos ver que o regime de sufrágio indirecto da Assembleia Legislativa de Macau proporciona uma plataforma à participação democrática dos residentes, assim como ao fortalecimento da sua competência de participar nos assuntos políticos e favorece a formação de talentos políticos.

III. Fundamentos jurídicos do regime de sufrágio indirecto da Assembleia Legislativa de Macau

O regime de sufrágio indirecto da Assembleia Legislativa está principalmente estabelecido nas seguintes leis e regulamentos: *Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau*; *Decisão do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional sobre as questões relativas à Metodologia para a Constituição da Assembleia Legislativa em 2013 e à Metodologia para a Escolha do Chefe do Executivo em 2014 da Região Administrativa Especial de Macau*; *Lei n.º 12/2000: Lei do Recenseamento Eleitoral*; e *Lei n.º 3/2001: Regime Eleitoral da Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau..*

3.1 Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau

De acordo com o parágrafo segundo do artigo 68º da Lei Básica da RAEM, a Assembleia Legislativa é constituída por uma maioria de membros eleitos. E o Anexo II da Lei Básica define que a segunda Assembleia Legislativa, diferente da primeira, é composta por 27 membros, entre os quais 10 são deputados eleitos por sufrágio directo, 10 são deputados eleitos por sufrágio indirecto e 7 são deputados nomeados, e que a terceira e as posteriores Assembleias Legislativas são compostas por 29 membros, entre os quais, 12 são deputados eleitos por sufrágio directo, 10 são deputados eleitos por sufrágio indirecto e 7 são deputados nomeados. A metodologia eleitoral específica relativa aos deputados é definida pela lei eleitoral, que é proposta pelo Governo da

Região Administrativa Especial de Macau e aprovada pela Assembleia Legislativa. Se for necessário alterar em 2009 e nos anos posteriores a metodologia para a constituição da Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau, as alterações devem ser feitas com aprovação de uma maioria de dois terços de todos os deputados à Assembleia Legislativa e com a concordância do Chefe do Executivo, devendo o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional ser informado dessas alterações, para efeitos de registo.

3.2 Decisão do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional sobre as questões relativas à metodologia para a constituição da Assembleia Legislativa em 2013 e à metodologia para a escolha do Chefe do Executivo em 2014 da Região Administrativa Especial de Macau

A Decisão dispõe que “(1) ... mantém-se inalterada a disposição do artigo 1.º do Anexo II da Lei Básica de Macau na parte que prescreve que a terceira e as posteriores Assembleias Legislativas são compostas por três grupos de membros, ou seja, por deputados eleitos por sufrágio directo, deputados eleitos por sufrágio indirecto e deputados nomeados. (2) Sem prejuízo do disposto no artigo 1º desta Decisão, poderá proceder-se à alteração adequada da metodologia para a constituição da Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau em 2013 e da metodologia para a escolha do Chefe do Executivo da Região Administrativa Especial de Macau em 2014, nos termos previstos nos artigos 47º e 68º, assim como no artigo 7º do Anexo I e no artigo 3º do Anexo II, todos da Lei Básica de Macau.” De harmonia com as disposições ora referidas, a Assembleia Legislativa de 2013 da RAEM vai continuar a ser composta por três grupos de membros: deputados eleitos por sufrágio directo, deputados eleitos por sufrágio indirecto e deputados nomeados. Não competirá ao governo de Macau fazer qualquer alteração nesse sentido. Só quando se basear nessa condição prévia é que se pode proceder, nos termos do artigo 68º da Lei Básica da RAEM e do artigo 3º do Anexo II à mesma lei, às alterações adequadas. Além disso, na Decisão também se define que qualquer alteração à metodologia para a constituição da Assembleia Legislativa de Macau deve partir das situações reais de Macau, em prol dos princípios da manutenção da estabilidade do sistema político fundamental da RAEM, do funcionamento eficaz da estrutura política com predominância do poder Executivo, da defesa dos interesses das diversas camadas sociais e dos diversos sectores de Macau, da manutenção da prosperidade, da estabilidade e do desenvolvimento de Macau a longo prazo.

3.3 Lei do Recenseamento Eleitoral (Lei n.º 12/2000)

Segundo a lei do recenseamento eleitoral, podem inscrever-se no recenseamento das pessoas colectivas as associações e os organismos desde que, cumulativamente: (1) Estejam registados na Direcção dos Serviços de Identificação; (2) Tenham sido reconhecidos como pertencentes aos sectores há, pelo menos, 4 anos; (3) Tenham adquirido personalidade jurídica há, pelo menos, 7 anos (Artigo 26º). Há 7 sectores: ① Sector industrial, comercial e financeiro; ② Sector do trabalho; ③ Sector profissional; ④ Sector dos serviços sociais; ⑤ Sector cultural; ⑥ Sector educacional; ⑦ Sector desportivo (Artigo 27º). Podem requerer o reconhecimento as pessoas colectivas que tenham adquirido a personalidade jurídica há, pelo menos 3 anos, só sendo permitido, contudo, a cada pessoa colectiva requerer o reconhecimento como pertencente a um dos sectores referidos no artigo 27º. Tal reconhecimento compete ao Chefe do Executivo, sob parecer, consoante os casos, de uma das seguintes entidades: Conselho Permanente de Concertação Social, Conselho de Acção Social, Conselho Consultivo da Cultura, Conselho de Educação e Conselho do Desporto (Artigo 29º). O reconhecimento é válido por 5 anos desde que a pessoa colectiva reconhecida como pertencente a determinado sector envie, até ao último dia útil do mês de Setembro de cada ano, o relatório final

anual à respectiva entidade competente (Artigos 30º e 31º).

3.4 Regime Eleitoral da Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau (Lei n.º 3/2001)

A presente lei, quando se refere ao sufrágio indirecto, define que “são eleitos por sufrágio indirecto, secreto e periódico, dez deputados em representação dos colégios eleitorais referidos no artigo seguinte.” Nas eleições por sufrágio indirecto, gozam da capacidade eleitoral activa as pessoas colectivas, devidamente registadas na Direcção dos Serviços de Identificação, que tenham sido reconhecidas como pertencentes aos respectivos sectores há, pelo menos, 4 anos e tenham adquirido personalidade jurídica há, pelo menos, 7 anos. Não gozam da capacidade eleitoral activa as pessoas colectivas que tenham sido criadas por iniciativa das entidades públicas, à excepção das associações públicas profissionais (Artigo 7º). Cada pessoa colectiva com capacidade eleitoral activa tem direito a um número máximo de onze votos, os quais são exercidos por outros tantos votantes escolhidos de entre os membros dos respectivos órgãos de direcção ou de administração, que estejam em exercício de funções (2º do Artigo 22º). Os mandatos para os deputados eleitos por sufrágio indirecto são atribuídos aos colégios eleitorais do seguinte modo: ① Quatro mandatos ao colégio eleitoral dos sectores industrial, comercial e financeiro; ② Dois mandatos ao colégio eleitoral do sector do trabalho; ③ Dois mandatos ao colégio eleitoral do sector profissional; ④ Dois mandatos ao colégio eleitoral dos sectores de serviços sociais, culturais, educacionais e desportivos (nº 1 do Artigo 22º) e cada um dos votantes exercem o direito de voto em representação de uma só pessoa colectiva (alínea 2) do nº 4 do Artigo 22º). As listas propostas à eleição por sufrágio indirecto devem conter um número de candidatos igual ao número dos mandatos atribuídos ao respectivo colégio eleitoral (Artigo 23º). Quanto à distribuição de mandatos, segundo o Artigo 7º, faz-se de acordo com as seguintes regras: apura-se, em separado, o número de votos obtido por cada candidatura; o número de votos obtido por cada candidatura é dividido sucessivamente por 1, 2, 4, 8 e demais potências de 2, até ao número de mandatos a distribuir, sendo os quocientes alinhados pela ordem decrescente da sua grandeza numa série de tantos termos quantos os mandatos; os mandatos pertencem às candidaturas a que correspondem os termos da série estabelecida pela regra anterior, recebendo cada uma das candidaturas tantos mandatos quantos os seus termos de série; havendo um mandato para distribuir e sendo os termos seguintes da série iguais e de candidaturas diferentes, o mandato cabe à candidatura que ainda não tiver obtido qualquer mandato ou, se tal se não verificar, à candidatura que tiver obtido maior número de votos; verificando-se empate no número de votos obtidos por duas ou mais candidaturas, é o mandato distribuído por sorteio público. Quando o número total dos candidatos definitivamente admitidos por um colégio eleitoral for igual ou inferior ao número dos mandatos atribuídos a esse colégio eleitoral, esses candidatos são automaticamente eleitos, não havendo lugar a votação. O Artigo 18º dispõe que dentro de cada candidatura os mandatos são conferidos aos candidatos segundo a respectiva ordem de precedência na lista e se um candidato eleito não puder prestar juramento e tomar posse nos termos da lei, deve o seu lugar ser ocupado por outro candidato da mesma candidatura segundo a ordem de precedência na respectiva lista. Caso se verificarem vagas de deputados, como se define no Artigo 19º, deve realizar-se eleição suplementar no prazo de 180 dias depois da verificação da vacatura, salvo se a última sessão da legislatura terminar dentro desse prazo, caso em que não haverá eleição suplementar. E a respeito de comissões de candidatura e candidaturas, em conformidade com o Artigo 43º, só os representantes devidamente indicados pelos órgãos directivos das pessoas colectivas podem assinar, em representação da pessoa colectiva a que pertencem, os documentos de constituição da comissão de candidatura e de designação do seu mandatário, no âmbito do respectivo colégio eleitoral, e as comissões de candidatura constituem-se

com um mínimo de 25% do número total das pessoas colectivas inscritas no último caderno de recenseamento exposto antes da publicação da data das eleições.

IV. Propostas para o aperfeiçoamento do regime de sufrágio indirecto da Assembleia Legislativa de Macau

Com a discussão social em Macau sobre o regime de sufrágio indirecto da Assembleia Legislativa, pode ver-se que a sociedade de Macau reconhece o valor e a necessidade da sua existência; no entanto, percebeu também que existem problemas nesse regime eleitoral em vigor que não podem ser negligenciados, os quais se encontram principalmente no que diz respeito à insuficiência de competitividade e de representação do sufrágio indirecto. Os seguintes parágrafos concentrar-se-ão nesses problemas, sobre os quais se farão algumas propostas.

4.1 Reduzir o limite percentual da constituição de comissões de candidatura, reforçando a competitividade do sufrágio indirecto

Segundo uma sondagem de opinião efectuada no dia 7 de Dezembro de 2009, pelo Centro de Estudos de Um País, Dois Sistemas do Instituto Politécnico de Macau, 42,01% dos entrevistados consideram que no sufrágio indirecto se deve demonstrar a democracia⁹, quer dizer, o sufrágio indirecto actual da Assembleia não está suficientemente democratizado. No âmbito de propor candidaturas, era comum, nas assembleias passadas, que os candidatos eram determinados por negociações antecipadas, obtendo o apoio de, ou mais de, 75% das associações ou dos serviços já inscritos no recenseamento eleitoral e ganhavam os mandatos pela eleição de candidatos únicos¹⁰, o que passou a resultar, em muitos casos, na monopolização das grandes associações no que se refere à proposta de candidatos eleitos por sufrágio indirecto.

Esse fenómeno existe não só pelo facto de as grandes associações possuírem, na realidade, uma base social bastante ampla, como também porque o limite percentual para a constituição de comissões de candidatura no sufrágio indirecto é alto demais. De acordo com o 2º do Artigo 43º da *Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa*, as pessoas colectivas podem constituir, no âmbito do respectivo colégio eleitoral, as próprias comissões de candidatura e apresentar candidaturas, desde que cada comissão de candidatura se constitua com um mínimo de 25% do número total das pessoas colectivas inscritas no último caderno de recenseamento exposto antes da publicação da data das eleições. Consideramos que tal exigência de 25% para a constituição das comissões é alta demais, que as grandes associações são capazes de dominar mais de 75% dos votos de nomeação, o que impedirá a nomeação dos candidatos potenciais que sejam capazes de ganhar os 25% dos votos de nomeação, acabando por resultar na eleição de um candidato único. Se for possível reduzir o limite percentual ou definir o número máximo e mínimo de membros para a constituição das comissões de candidatura, será mais difícil que as grandes associações obtenham a maioria absoluta dos votos de nomeação e por consequência, haverá mais possibilidades de os representantes das pequenas associações participarem na concorrência do sufrágio indirecto.

De acordo com o parágrafo 2º do Artigo 24º da *Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa*, quando o número total dos candidatos definitivamente admitidos por um colégio eleitoral for igual ou inferior ao número dos mandatos atribuídos a esse colégio eleitoral, esses candidatos são automaticamente eleitos, não havendo lugar a votação. É este o mecanismo genericamente conhecido por “candidato automaticamente eleito”, o qual se destina a poupar recursos para a votação do sufrágio directo.¹¹ Julgamos que deve ser abolido esse mecanismo e que se deve realizar a votação mesmo que o número total de candidatos sejam igual ou inferior ao número dos

mandatos; isto porque, por um lado, se defende a justiça do processo de eleição, demonstrando a integridade do acto eleitoral e, por outro lado, se estimulam os deputados de sufrágio indirecto a divulgar, com o objectivo de ganhar os mandatos, os seus programas políticos e filosofias políticas, tornando-se assim mais conhecidos.

4.2 Melhorar a representatividade do sufrágio indirecto

4.2.1 Tornar mais científica a classificação dos sectores relativos às pessoas colectivas

Qualquer associação que se pretenda inscrever no recenseamento de pessoas colectivas, primeiro tem que adquirir o seu reconhecimento por parte da Direcção dos Serviços da Administração, em relação ao sector a que pertence. Esse reconhecimento será feito se a associação estiver registado na Direcção dos Serviços de Identificação, tiver adquirido personalidade jurídica há, pelo menos, 7 anos e for reconhecida pelo Chefe do Executivo, sob parecer de uma das seguintes entidades: Conselho Permanente de Concertação Social (para o sector industrial, comercial e financeiro, para o sector do trabalho e para o sector profissional), Conselho de Acção Social (para o sector dos serviços sociais), Conselho Consultivo de Cultura (para o sector cultural), Conselho do Desporto (para o sector desportivo) e Conselho de Educação (para o sector educacional). Porém, nos anúncios notariais, obedece-se a uma outra maneira de classificação para as associações, diferentemente do que se encontra na classificação das mesmas para serem inscritas no recenseamento de pessoas colectivas, de acordo com a qual se dividem as associações, segundo os respectivos estatutos, em sectores tais como Trabalho; Fundações; Religião; Profissões; Indústria, Comércio e Serviços; Educação e Juventude; Ocupação de Tempos Livres; Condóminos; Direito; Protecção do Ambiente; Serviços Sociais; Ciência e Tecnologia; Arte e Cultura; Saúde; Desporto e Outras. Então, como é que serão classificadas e reconhecidas as associações que não correspondam a nenhum sector sob classificação das pessoas colectivas, quando solicitarem a sua inscrição no recenseamento de pessoas colectivas? Se os critérios de classificação só se basearem na própria finalidade da pessoa colectiva e nas actividades que ela desenvolve, em vez de serem expressamente definidos pela lei, no que diz respeito, por exemplo, à sua representatividade e aceitabilidade num determinado sector, parece que a classificação é bastante subjectiva.¹² Por isso, para a classificação dos eleitores colectivos, deve levar-se em consideração não só os estatutos das associações, mas também as declarações feitas quando se estabelecerem, sobre o seu sector e o tipo das principais actividades que têm realizado ao longo da sua existência. Ao mesmo tempo, ainda se deve evitar que algumas associações ricas e poderosas, quando previrem o seu insucesso de conseguir votos suficientes num certo sector, recorram a meios trans-associativos e trans-sectoriais e participem na eleição de um outro sector em que possam obter votos suficientes.

A par disso, também está em questão se um candidato de um determinado sector pode representar realmente esse sector. Já que as considerações, limitadas à origem e ao currículo de um candidato, não dão para ser feita uma avaliação objectiva, deve prestar-se mais atenção ao programa político proposto pelo candidato e aos seus comportamentos passados, por exemplo, à sua capacidade de participar nos assuntos políticos, ao nível da sua iniciativa de tal participação, ou à taxa da sua presença, assim como à frequência das suas consultas e intervenções na Assembleia Legislativa. É preferível que, no regime de sufrágio indirecto, a lei exija aos candidatos a formulação dos próprios programas políticos, o que possibilita aos candidatos a exposição plena das suas ideias e propostas que levam à candidatura, bem como as políticas a serem aplicadas se forem eleitos, enquanto que se estreita a relação entre os eleitores e os candidatos.

4.2.2 Verificar rigorosamente a qualificação dos eleitores colectivos

A lei vigente sobre o sufrágio indirecto não exige que os seus eleitores colectivos tenham um certo número de membros que gozam da capacidade eleitoral. Nesse caso, como não se requer que

os participantes das associações sejam residentes permanentes de Macau, nem que os membros das associações tenham a capacidade de exercer direitos políticos, nem que cada pessoa só possa escolher uma associação a participar, é provável que haja repetição de membros entre as associações com capacidade eleitoral no sufrágio indirecto¹³, e se essas associações tiverem como dirigentes mais residentes não permanentes do que permanentes, surgirão problemas quando seja necessário seleccionar, entre eles, os votantes com capacidade eleitoral. Perante essa situação, é aconselhável que se exija às associações um determinado número de residentes permanentes como membros, para serem inscritas no recenseamento de pessoas colectivas, enquanto que para os membros, já inscritos como eleitores de uma pessoa colectiva, não lhes seja permitida a inscrição como eleitores de outras pessoas colectivas, evitando-se assim a possibilidade de o resultado da votação ser afectado, no sufrágio indirecto, pela vontade de uma minoria de pessoas.¹⁴

4.2.3 Modificar a metodologia para a escolha de votantes nas pessoas colectivas eleitoras

Com o objectivo de reforçar a representatividade e o valor da participação democrática do sufrágio indirecto, há quem diga que deve ser aumentado o número de votantes dos eleitores colectivos, duplicando-o de modo a passar para 22 pessoas. Consideramos que o alargamento do número de votantes dos eleitores colectivos contribuirá, em certa medida, para o fortalecimento da representatividade do sistema de sufrágio indirecto, aliás, os efeitos não serão óbvios, dado que o direito de voto continuará a ser exercido pelos membros dos órgãos de direcção ou de administração das pessoas colectivas. E esses órgãos, de facto, são responsáveis apenas pelas operações e gestão diária das associações, não sendo simplesmente capazes de exercer o direito de voto em representação dos membros das associações. Sob esse regime, acontece facilmente a corrupção, e o Comissariado Contra a Corrupção já foi avisado de que quantidades substanciais de dinheiro teriam sido oferecidas directamente a algumas associações ou aos chefes das associações, para que no sufrágio indirecto, essas associações participem nas comissões de candidatura ou votem em pessoas específicas.¹⁵ Embora seja particular o caso referido, a fim de defender a justiça, a competitividade e a representatividade do sufrágio indirecto, é melhor que cada associação convoque uma reunião geral, em que todos os membros com capacidade eleitoral elejam os votantes representantes da associação, assim fortalecendo a representatividade e a aceitabilidade dos votos.

4.2.4 Adequar a distribuição dos mandatos ao desenvolvimento da sociedade

O regime de sufrágio indirecto, como regime complementar do regime de sufrágio directo, destina-se a regular e a equilibrar a constituição da Assembleia Legislativa, ajudando a realizar uma participação equilibrada; para a sua melhoria, é aconselhável que seja adequada a distribuição de mandatos de harmonia com o desenvolvimento da sociedade, aumentando ou diminuindo, de modo adequado, o número de mandatos atribuídos a diferentes sectores. Segundo os dados estatísticos sobre o recenseamento de pessoas colectivas de 2009 da Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública, são 108 as pessoas colectivas eleitoras em representação do sector industrial, comercial e financeiro; 68 em representação do sector do trabalho; 63 em representação do sector profissional; enquanto que atinge 734 o número das pessoas colectivas eleitoras representantes dos sectores dos serviços sociais, culturais, educacionais e desportivos¹⁶, entre as quais somente o sector desportivo possui 316 pessoas colectivas, ocupando quase metade do colégio eleitoral a que pertence. O número mínimo de pessoas colectivas necessário para cada colégio eleitoral constituir a comissão de candidatura é o seguinte: 27 pessoas colectivas para o colégio eleitoral dos sectores industrial, comercial e financeiro; 17 para o colégio eleitoral do sector do trabalho; 15 para o colégio eleitoral do sector profissional; 183 para o colégio eleitoral dos sectores dos serviços sociais, culturais, educacionais e desportivos. É óbvio que se encontra concorrência mais feroz no colégio eleitoral dos sectores dos serviços sociais, culturais, educacionais e desportivos.

Geralmente um candidato do sector desportivo pode ganhar a nomeação do seu sector simplesmente com os votos mínimos; no entanto, passa a ser duvidoso se ele pode representar plenamente todo o colégio, quer dizer, todos os sectores dos serviços sociais, culturais, educacionais e desportivos, e será muito difícil para ele conseguir a nomeação do colégio, a não ser que consiga ligar-se a todos os quatro sectores e obter amplo reconhecimento dos mesmos. Assim, é de considerar que se divida esse colégio eleitoral, para que se escolham os candidatos mais representativos de cada sector. Além disso, com o desenvolvimento sócio-económico de Macau e a elevação do nível educativo dos habitantes, ocorreram mudanças no que respeita aos valores políticos do público. Nos últimos anos, a classe média, os jovens e as mulheres têm feito pedidos constantes para que possam participar mais na elaboração das políticas, o que resulta também no surgimento de grupos de interesse em representação dessas novas solicitações políticas. Na futura distribuição dos mandatos de sufrágio indirecto da Assembleia, devem ter-se em conta os pedidos da classe média, dos jovens e das mulheres.

4.2.5 Não distribuir igualmente os votos de pessoas colectivas

Conforme a lei vigente, cada associação, seja de maior ou menor dimensão, tem direito a um número igual de votos, o que causa facilmente a impressão de injustiça e é possível que muitas associações pequenas sejam estabelecidas pouco antes do ano eleitoral, especialmente para participarem na eleição.¹⁷ O facto de qualquer associação, quer de maior, quer de menor dimensão funcionar regular e duradouramente ou não, gozar do direito a um número máximo de 11 votos, pode levar as associações de maior dimensão a pensar em criar associações de menor dimensão, as “associações sombra” nas eleições, com as quais as associações de maior dimensão ganhem mais votos e assim os seus candidatos sejam eleitos. Porém, tais associações com capacidade eleitoral são bem questionadas no que diz respeito à sua representatividade e aceitabilidade nos respectivos sectores. Por isso, quando se pensar aumentar o número de votantes das pessoas colectivas eleitoras, pode pensar-se também em distribuir os votos das pessoas colectivas segundo o número de habitantes permanentes contidos em cada associação.

4.3 Reforçar a avaliação dos deputados eleitos por sufrágio indirecto quanto ao seu exercício de direitos

Os deputados eleitos por sufrágio indirecto são escolhidos através da eleição indirecta, pelas associações dos respectivos sectores a que pertencem, representando os interesses do sector; por isso, os membros dos respectivos sectores têm direito à supervisão e avaliação do comportamento dos deputados. Assim, pode pensar-se em criar um mecanismo, em que seja obrigatório os deputados, durante o seu mandato, fazerem, em determinado período de cada ano, um relatório de trabalho, aos membros do seu sector, fazendo com que ele possa mostrar perfeitamente o que fez pelos interesses do sector, provando que realmente exerceu os direitos de representação dos membros do sector e que o seu trabalho produziu efeitos. A par disso, ainda se pode pensar em aprovar um procedimento de avaliação, pelo que os membros podem avaliar o relatório de trabalho feito pelos deputados. Os resultados das avaliações serão registados e se o trabalho não satisfizer a uma determinada proporção dos membros, no futuro o deputado relacionado não mais voltará a ser nomeado como candidato a deputado pelo sector. Dessa forma será reforçada sobre os deputados eleitos por sufrágio indirecto, a supervisão do seu trabalho diário e a avaliação do seu exercício de direitos, por parte dos membros do seu sector, fazendo com que os deputados aproveitem melhor as atribuições que têm em mãos, para cumprir a sua missão de exercer os direitos, em representação dos membros do seu sector.

V. Conclusão

A Assembleia Legislativa, como órgão legislativo da região, é muito importante e faz parte das autoridades públicas de Macau. As alterações da metodologia para a sua constituição estão bem ligadas ao relacionamento entre as autoridades centrais e a Região Administração Especial de Macau; à implementação e execução dos princípios “Um País, Dois Sistemas”, “Macau Governado pelas suas Gentes” e alto grau de autonomia e da Lei Básica de Macau; à relação interna entre o executivo e o legislativo; aos interesses vitais da população em geral e à estabilidade, prosperidade e desenvolvimento a longo prazo de Macau. O regime de sufrágio indirecto da Assembleia Legislativa de Macau contribuiu para preencher as lacunas do sistema de sufrágio directo, bem como para defender os interesses das diversas camadas sociais e dos diversos sectores da região. O regime de sufrágio indirecto desempenhou um papel essencial na história de Macau e continua a ter valores significativos para a governação social de hoje. Devemos aproveitar bem as suas vantagens e iludirmos as desvantagens, esforçando-nos para o fortalecimento da competitividade e da representatividade do regime de sufrágio indirecto, para que ele reflecta verdadeiramente os interesses e as solicitações das diversas camadas sociais e dos diversos sectores, concretizando realmente uma participação equilibrada por parte das diferentes camadas sociais.

Notas:

- ¹ Wang Zhenmin (2010). Reflexões Sobre a Relação Entre a Democracia e o Constitucional. Publicado na *Revista de Estudos sobre Hong Kong e Macau*. 107.
- ² Walker, D.M. (2003). *The Oxford Companion to Law*. Traduzido por Li Shuang Yuan. Pequim: Editora de Leis da China. 317-318.
- ³ Lok Wai Kin (2009). *Aplicação de “Um País, Dois Sistemas” e da Lei Básica da Região Administração Especial de Macau*. Cantão: Editora Popular de Guangdong. 216.
- ⁴ Idem.
- ⁵ Zhang Dinghe (1998). *Origem e Evolução do Sistema Político dos Estados Unidos*. Pequim: Editora das Ciências Sociais da China. 219.
- ⁶ Lok Wai Kin (2009). *Aplicação de “Um País, Dois Sistemas” e da Lei Básica da Região Administração Especial de Macau*. Cantão: Editora Popular de Guangdong. 216.
- ⁷ Lei Peng Si (1994). *O Chefe do Executivo e a Assembleia Legislativa de Maca*. Macau: Fundação Macau. 130.
- ⁸ Yang Yunbiao (2008). *Eleições Cívicas – Um Tema Popular*. Pequim: Editora da Grande Enciclopédia da China. 15.
- ⁹ Departamento Editorial da Revista de Estudos de “Um País, Dois Sistemas” (2009). Relatório da Pesquisa de Opinião Sobre “a Direcção do Desenvolvimento dos Segundos 10 anos da RAEM”. Publicado na *Revista de Estudos de “Um País, Dois Sistemas”*. Vol. 3. 105-117.
- ¹⁰ Na página 31-32 de *Análise sobre o Aperfeiçoamento do Regime Eleitoral da Assembleia Legislativa* (2012). Disponível no sítio do Comissariado contra a Corrupção: <http://www.ccac.org.mo/om/cn/pdf/rpt071025.pdf>. 12 de Fevereiro de 2012.
- ¹¹ Vide nota justificativa da Lei n.º11/2008 - Alteração à Lei n.º 3/2001 «Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau» (2012). Disponível no sítio da Assembleia Legislativa da RAEM: http://www.al.gov.mo/lei/leis/2008/11-2008/nota_justificativa_cn.pdf. 15 de Fevereiro de 2012.
- ¹² Na página 75 de *Análise sobre o Aperfeiçoamento do Regime Eleitoral da Assembleia Legislativa* (2012). Disponível no sítio do Comissariado contra a Corrupção: <http://www.ccac.org.mo/om/cn/pdf/rpt071025.pdf>. 12 de Fevereiro de 2012.

¹³ Idem., 17.

¹⁴ Idem., 19.

¹⁵ Idem., 28.

¹⁶ As informações relacionadas estão disponíveis no sítio do Recenseamento Eleitoral da Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública: http://www.re.gov.mo/files/download/III_Parte_Rec1991-2010297-317298_blank.pdf. 15 de Março de 2012.

¹⁷ Na página 29 de *Análise sobre o Aperfeiçoamento do Regime Eleitoral da Assembleia Legislativa* (2012). Disponível no sítio do Comissariado contra a Corrupção: <http://www.ccac.org.mo/om/cn/pdf/rpt071025.pdf>. 12 de Fevereiro de 2012.