

**administração  
pública de macau:  
que futuro?**



# **DECLARAÇÃO CONJUNTA, MODELO DE TRANSIÇÃO E REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO**

*Francisco Gonçalves Pereira\**

## **I**

Pensar no futuro da Administração Pública de Macau constitui, no quadro do período de transição, um dos desafios mais relevantes postos pela próxima reversão de soberania para a República Popular da China.

Decorridos três anos sobre a entrada em vigor da Declaração Conjunta Luso-Chinesa e recriada, à luz dos princípios aí consagrados e mediante a recente revisão do Estatuto Orgânico, a arquitectura constitucional de Macau, o que está em causa é a criação de condições adequadas a assegurar, num quadro projectado em função de um elevado índice de autonomia, uma transferência de poderes sem rupturas.

Assumido o princípio da continuidade do sistema legal vigente como factor de identidade do Território, importa agora garantir, no contexto de uma transferência de soberania, as condições da sua preservação através dos princípios de organização e dos modos de funcionamento dos aparelhos judicial e administrativo enquanto locais privilegiados de articulação do sistema normativo e dos interesses que este visa tutelar e regular.

A reflexão que nos propomos fazer, no âmbito do debate sobre o futuro da Administração Pública, consiste, por isso, numa tentativa de caracterização do contexto em que se irão inserir e dos objectivos que hão-de prosseguir as medidas de política que visem modelar e reformar o aparelho administrativo.

Partiremos, para facilitar as coisas, de três asserções:

1. O exercício da soberania sobre Macau teve no passado, tem no presente e terá no futuro um carácter limitado, o que se reflecte no carácter acentuadamente autonómico do seu estatuto político.

---

\* Advogado. Membro da Direcção da Associação de Advogados de Macau.

2. A *Declaração Conjunta* configurou um modelo de simetria para o processo de transição, o qual tem uma função interpretativa determinante na definição das tarefas da transição e constitui uma forma de autolimitação dos poderes dos Estados Contratantes.
3. A *Declaração Conjunta* definiu as coordenadas estratégicas da Administração Pública para o período que se iniciará com o estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau.

Uma breve incursão no passado e uma fugaz excursão ao futuro habilitar-nos-ão a identificar factores de continuidade e factores de mudança que, estando subjacentes à concepção e à gestão da reforma, nos dão indicações relevantes quanto ao itinerário a prosseguir.

## II

O exercício de uma soberania limitada constitui uma constante da presença portuguesa em Macau.

Seja qual for o título em que tal exercício se funda, é um facto que os portugueses mantiveram, desde o seu estabelecimento em Macau em meados do século XVI, a posse efectiva e contínua do território. Porém, as autoridades imperiais e provinciais chinesas foram sempre procurando impor limitações ao exercício pleno da jurisdição portuguesa, através da criação de formas de jurisdição paralela, configurando uma situação de jurisdição mista ou de «soberania dividida» que prevaleceu até finais do século XVIII.

A partir de então, assistiu-se a um processo de consolidação do domínio português sobre o território, que teria o seu epílogo na crise de 1846-49 e no subsequente reconhecimento formal, em 1887, da soberania portuguesa sobre Macau, também então limitada pela inalienabilidade do território. A assinatura do *Tratado de Pequim* constituiria, assim, uma primeira forma de contratualização da soberania sobre Macau.

Após a queda da China Imperial, nem a China Republicana, nem a China Comunista — não obstante reivindicarem direitos de soberania sobre Macau — viriam propriamente a pôr em causa o *status quo* consagrado pelo *Tratado de Pequim*, o que permitiu que Portugal exercesse, ao longo de mais de um século, plena jurisdição sobre o território de Macau, só obscurecida pelas sequelas da crise de 1966-67.

A peculiaridade do actual estatuto político de Macau resulta, assim, do facto de a sua evolução ter sido ditada pelos sucessivos reajustamentos que foi sofrendo em função da eclosão de crises cíclicas, cujos efeitos se iam projectando nas condições materiais de exercício do poder.

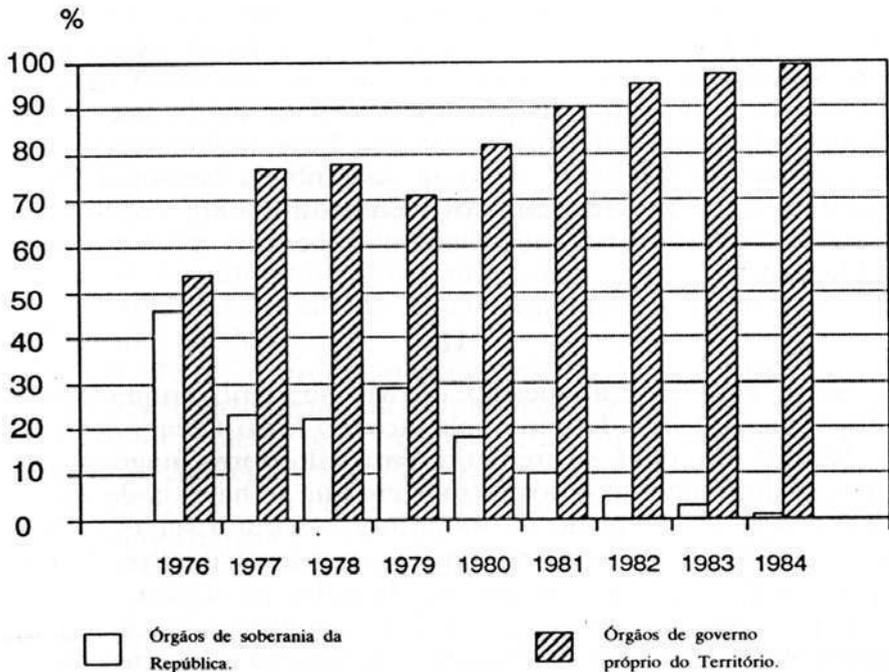
Dois acontecimentos políticos — o triunfo da Revolução Chinesa e o 25 de Abril — vieram criar condições para a abertura, num passado recente, de um novo ciclo na história de Macau assente num consenso fundamental entre dois Estados soberanos — o de que Macau passaria a ser considerado como «território chinês sob administração portuguesa».

Neste contexto, o reconhecimento da especialidade da situação jurídica do Território viria a ter lugar mediante a promulgação da Lei Constitucional n.º 1/76, de 17 de Fevereiro, a qual, ao definir o *Estatuto Orgânico de Macau* (EOM), contribuiu decisivamente para dotar o Território de um acrescido grau de autonomia.

O reforço da componente autonômica no período subsequente à aprovação do EOM é evidenciado — como se pode verificar pela análise do gráfico seguinte — pela correlação que se foi estabelecendo entre os órgãos de soberania da República e os órgãos de governo próprio do Território na produção legislativa e que se traduziu numa contínua deslocação do centro de gravidade do processo legislativo para o Território.

[QUADRO I]

Fontes de produção legislativa  
(1976-1984)



A linha de orientação consagrada pelo EOM viria a ser perfilhada pela *Constituição da República Portuguesa* de 1976 (CRP) que — mantendo em vigor o estatuto constante da referida lei — consagrou o princípio de que o território de Macau, sob administração portuguesa, se rege por estatuto adequado à sua situação especial e redefiniu o território português com exclusão do território de Macau.

O Estado Português reduzia, deste modo, o seu papel ao mero exercício das funções de potência administrante do território de Macau, uma vez que o pleno exercício da soberania portuguesa não seria compatível com o facto de se estar perante um território que não faz parte integrante do território nacional. O carácter limitado da soberania portuguesa — donde passou a estar ausente a noção de territorialidade — e o reconhecimento implícito de uma soberania residual da República Popular da China constituem, assim, elementos-chave para a compreensão do estatuto político e constitucional de Macau emergente da Revolução Portuguesa, reflectindo-se sintomaticamente na área da defesa, através da erradicação das Forças Armadas portuguesas e da sua substituição por forças de segurança próprias, e no regime de nacionalidade, por força da irrelevância do vínculo territorial a Macau como factor de atribuição da cidadania portuguesa.

A subsequente evolução política verificada na República Popular da China, que conduziu à promulgação da *Constituição de 1982* (CRPC), viria, por sua vez, a definir prospectivamente um quadro adequado à resolução da «questão de Macau». Com efeito, ao consagrar o princípio de que o Estado pode estabelecer, sempre que necessário e à luz de condições específicas, regiões administrativas especiais (CRPC, art. 31.º), a Assembleia Nacional Popular definiu os contornos de um novo enquadramento constitucional adequado a uma reversão negociada da soberania sobre o território de Macau.

### III

Neste contexto, a questão de Macau, cujo enquadramento político havia já sido definido pelo *Acordo Luso-Chinês de 1979* — nos termos do qual se remetia para ulteriores negociações a definição do momento e dos termos em que se haveria de operar a transferência do exercício da soberania — viria a ser reposta, em Maio de 1985, no decurso de uma visita oficial do Presidente da República Portuguesa à República Popular da China.

O processo negociado então iniciado conduziria, um século após a assinatura do *Tratado de Pequim*, à formação de um acordo — a *Declaração Conjunta do Governo da República Portuguesa e do Governo da República Popular da China sobre a Questão de Macau* — que viria também a ser assinado em Pequim, em 13 de Abril de 1987

Nos termos da *Declaração Conjunta*, a República Popular da China (RPC) «voltará a assumir o exercício da soberania sobre Macau a partir de 20 de Dezembro de 1999» e, de acordo com as disposições do artigo 31.º da respectiva Constituição, estabelecerá, ao voltar a assumir o exercício da soberania, a *Região Administrativa Especial de Macau* da República Popular da China.

Apesar de ficar directamente subordinada ao Governo Central da RPC, a Região Administrativa Especial de Macau gozará, com excepção das relações externas e da defesa, de um «alto grau de autonomia», dispondo de poderes executivo, legislativo e judicial próprios e regendo-se por uma Lei Básica que, aprovada pela Assembleia Nacional Popular, deverá consagrar um conjunto de políticas fundamentais que, em conformidade com o princípio *um país, dois sistemas*, são enunciadas na *Declaração Conjunta*.

Assim, a unidade do Estado e o exercício efectivo da soberania são asseguradas através da devolução aos órgãos de soberania da R.P.C. do poder legislativo constituinte, da competência para nomear os titulares dos principais cargos políticos e da função da defesa e de representação na ordem externa.

Por outro lado, é consagrado o princípio da diferenciação, por um período de cinquenta anos, do sistema que vigorará na Região Administrativa Especial, através do autocentramento do sistema político e judicial e da inalterabilidade dos actuais sistemas económico e social, mantendo-se por conseguinte em vigor o ordenamento jurídico actual, «salvo no que contrariar o disposto na *Lei Básica* ou no que for sujeito a emendas pelo órgão legislativo da Região Administrativa Especial de Macau».

O quadro das relações potência administrante-território administrado, antes e após 1999, permite assim definir uma linha de continuidade na estruturação do ordenamento constitucional do Território, em que se conjugam elementos de dependência e elementos de autonomia, cuja interacção vai determinar a configuração real e o modo de funcionamento do sistema político e institucional de Macau.

Com efeito, o ordenamento constitucional vigente, tal como decorre da *Constituição da República Portuguesa* e do *Estatuto Orgânico de Macau*, e o ordenamento constitucional futuro, tal como foi desenhado pela *Declaração Conjunta*, contêm um conjunto de lugares paralelos que se traduzem, por sua vez, numa virtual equidistância do Território em relação à ordem constitucional de cada uma das potências administrantes. Tais lugares paralelos consubstanciam-se, no quadro de um comum reconhecimento da especialidade do estatuto jurídico-constitucional do território de Macau (CRP, art. 292.º/1., CRPC, art. 31.º) - nos seguintes aspectos:

Manutenção da sede do poder constituinte nos órgãos legislativos da potência administrante, não obstante o protagonismo



Uns e outros coexistem, assim, como factores de plasticidade de um sistema normativo, em que a prevalência de uns ou de outros depende da combinação de múltiplos factores e, em particular, do grau de pluralismo inerente aos sistemas político, económico e social.

A correlação real dos elementos de dependência e de autonomia no sistema político local é, assim, uma resultante da conjugação de factores de expansão e de retracção que têm mais a ver com o modo de funcionamento do sistema do que com a sua arquitectura constitucional. O estilo de liderança institucional e a capacidade de protagonização da elite política local irão, cada vez mais e na medida em que se acentuem os traços autonómicos característicos do sistema político, reflectir não só o grau e o tipo de participação dos cidadãos na vida política e nos diferentes níveis da Administração Pública, mas também a capacidade de articulação e o nível de organização dos interesses locais em processo de crescente internacionalização.

#### IV

Inserindo-se numa linha de continuidade em relação à situação pre-existente, a especialidade do estatuto de Macau como Região Administrativa Especial da RPC decorre da operacionalização do conceito *um país, dois sistemas* e do conseqüente desenvolvimento, por um período de cinquenta anos após a reversão da soberania, de dois princípios básicos adoptados pela *Declaração Conjunta*:

- O princípio da inalterabilidade essencial do sistema vigente;
- O princípio do reconhecimento à Região Administrativa Especial de um alto grau de autonomia [DC, I (I)]

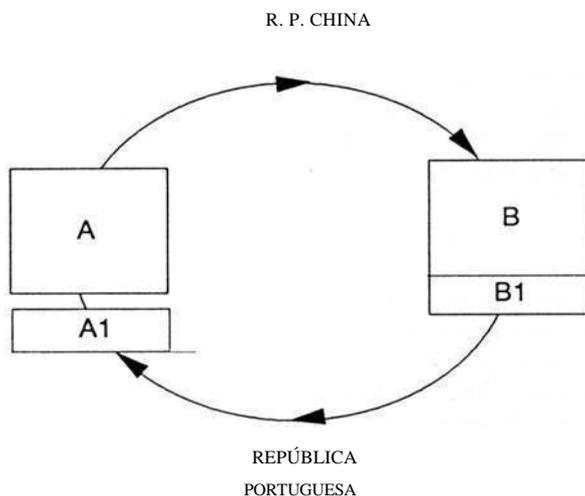
Os princípios reguladores da transição permitem assim configurar, no quadro da virtual equidistância do Território em relação às potências administrantes, um *modelo de simetria* — ainda que se trate de uma simetria tendencial ou imperfeita — em correspondência com as obrigações cometidas a cada um dos Estados Contratantes no âmbito e no decurso do período de vigência da *Declaração Conjunta*.

Estando subjacente ao modelo de simetria o princípio da reprodução tendencial na Região Administrativa Especial do sistema previamente vigente no Território, a sua alegada imperfeição radica no facto de a *Declaração Conjunta* ter previsto, em diversos aspectos, o reforço da componente autonómica, criando instituições e definindo políticas que não tinham correspondência no sistema vigente à data da sua entrada em vigor. A previsão de que a Região Administrativa Especial disporá de poder judicial independente (incluindo o de julgamento em última instância) e a adopção de uma política oficial de bilinguismo constituem, a título exemplificativo, manifestações deste fenómeno.

O quadro seguinte procura traduzir graficamente o modelo adoptado pela *Declaração Conjunta* para a transição, segundo o qual presente e futuro, sistema actual e sistema delineado para o *post 1999*, interagem, criando condições apropriadas para uma transferência, sem sobressaltos, de poderes.

[QUADRO III]

### Um modelo (imperfeito) de simetria para a transição



A — sistema vigente à data da entrada em vigor da DC (15 Janeiro 1988)

A<sup>1</sup> — organização judiciária (EOM, art.º 51.º/1. — «A administração da justiça ordinária no território de Macau continua a regular-se pela legislação emanada dos órgãos de soberania da República», cuja redacção viria a ser alterada, em 1990, no quadro da 2.ª revisão do EOM),

B — sistema a vigorar a partir do estabelecimento da RAEM (20 Dezembro 1999)

B<sup>1</sup> — organização judiciária (DC, I(IV) — «O poder judicial da Região Administrativa Especial de Macau será atribuído aos tribunais da Região Administrativa Especial. O poder de julgamento em última instância na Região Administrativa Especial de Macau será exercido pelo Tribunal de última instância da Região Administrativa Especial de Macau».

A aplicação deste modelo tem subjacente um faseamento da transição. Com efeito, ao consagrarem como obrigação relevante na ordem jurídica internacional o princípio da inalterabilidade fundamental do sistema para além do momento em que a RPC irá reassumir o exercício da soberania, os Estados contratantes prefiguraram uma *transição em dois tempos* — antes e depois de 1999 — em função da qual a cada um são conferidos direitos e cometidas obrigações que se consubstanciam numa autolimitação dos poderes de soberania.

Assim, o exercício do poder está circunscrito, no período relevante e em relação às matérias reguladas na *Declaração*

*Conjunta*, à prática de actos vinculados de soberania, designadamente no que se refere ao exercício do poder constituinte.

No decurso da primeira fase da transição — o período compreendido entre 15 de Janeiro de 1988, data da entrada em vigor da *Declaração Conjunta*, e 20 de Dezembro de 1999, momento em que se irá operar a transferência de poderes — o Estado Português é responsável pela administração de Macau e a ele compete continuar a promover o desenvolvimento económico e a preservar a estabilidade social de Macau, devendo o Governo da RPC dar a sua cooperação nesse sentido.

No decurso desta fase da transição e tendo em conta que a *Declaração Conjunta* delineou, para a Região Administrativa Especial de Macau, um sistema institucional dotado de um alto grau de autonomia, torna-se também necessário que, sob administração portuguesa, se criem gradualmente as condições materiais dessa autonomia institucional, permitindo desse modo que a transferência de poderes se opere num quadro em que a simetria nas relações entre a potência administrante e o território administrado, antes e depois de 1999, esteja assegurada. Assim, uma vez que as soluções adoptadas na *Declaração Conjunta* se reportam sistematicamente ao sistema vigente, dela derivam também — como oportunamente foi sublinhado por Alberto Costa — «parâmetros, limites e obrigações cuja observância e cumprimento cabe a Portugal, nomeadamente no desempenho legislativo, durante o período em que ficou convencionado que continuasse responsável pela administração de Macau, ou seja, até 19 de Dezembro de 1999». Tal desempenho legislativo torna, porém, exigível o concurso da RPC sempre que, das iniciativas legislativas empreendidas pelo Estado português, resultem alterações fundamentais do sistema vigente à data da entrada em vigor da *Declaração Conjunta* e nela não previstas, que, pela sua natureza, se projectem para além do horizonte temporal da administração portuguesa.

A recente revisão da *Constituição da República Portuguesa* e as subsequentes alterações introduzidas no *Estatuto Orgânico de Macau*, alargando a competência legislativa dos órgãos de governo próprio do Território e criando condições para uma completa autonomização do sistema judicial, inserem-se assim — tal como decorre da leitura do Quadro III — no processo de adaptação constitucional decorrente, ainda que por via reflexa, da implementação da *Declaração Conjunta*.

A implementação de uma organização judiciária própria, antecipando o princípio de que a Região Administrativa Especial de Macau disporá de poder judicial independente e em contraste com a situação pré-existente, em que a organização judiciária territorial integrava a organização judiciária portuguesa — reveste-se, neste aspecto, de um carácter paradigmático.

Inserindo-se numa linha de reforço dos elementos autonómicos integrantes do sistema institucional, as alterações referidas consti-

tuem pois, no plano constitucional e no quadro da transição, factores de harmonização do sistema vigente e do modelo traçado na *Declaração Conjunta* para o futuro de Macau.

Do mesmo modo, segundo o modelo de simetria adoptado pela *Declaração Conjunta*, a RPC obriga-se a reproduzir essencialmente na futura Região Administrativa Especial, com uma acrescida componente autonómica, o sistema vigente, sob administração portuguesa, em Macau. Nesse sentido, a *Lei Básica* da Região Administrativa Especial deverá consagrar os princípios e as políticas fundamentais que, em correspondência com o sistema vigente e em conformidade com o princípio *um país, dois sistemas*, foram enunciados na *Declaração Conjunta*, constituindo-se ulteriormente no elemento fulcral de validação do direito aplicável à Região Administrativa Especial de Macau, quer se trate de normas pré-existentes, quer se trate de direito a constituir.

Estando-se perante um tratado internacional, a eventual interpretação restritiva de alguma ou algumas das disposições da *Declaração Conjunta* ou a derrogação de princípios gerais do direito ou de princípios de ordem pública que, por força da inalterabilidade essencial do sistema, se possam considerar parte integrante do ordenamento jurídico da Região Administrativa Especial constituiriam a RPC em situação de incumprimento, incorrendo por conseguinte em responsabilidade internacional. Por isso, não obstante a aprovação da *Lei Básica* seja matéria da exclusiva competência da Assembleia Nacional Popular da R.P.C., ao Estado português cabe todavia um papel de verificação de conformidade em relação ao título em que se funda a sua legitimidade — a *Declaração Conjunta*.

A *Declaração Conjunta* constitui, assim, a matriz a que a acção dos Estados Contratantes está subordinada no decurso do período de transição. O modelo de simetria, que lhe está subjacente, desempenha neste contexto uma função interpretativa e definidora das tarefas que, visando a harmonização do sistema vigente e do sistema a vigorar após 1999, a ambos os Estados incumbem em cada uma das fases da transição.

## V

Neste quadro e à luz dos princípios que atrás enunciámos, uma última questão: que futuro para a Administração Pública de Macau?

Percorrendo a *Declaração Conjunta*, é possível identificar um conjunto de indicações que permitem definir alguns dos contornos do modelo de administração que irá ser adoptado pela Região Administrativa Especial de Macau, em consonância com os princípios da inalterabilidade essencial do sistema e do reconhecimento de um alto grau de autonomia.

Não obstante a ausência, na *Declaração Conjunta* (DC), de quaisquer normas com incidência no plano da estruturação e da

organização dos serviços públicos, é todavia possível construir, a partir de um conjunto de coordenadas estratégicas nela consagradas, um modelo de funcionamento para a Administração Pública da futura Região Administrativa Especial de Macau (RAEM). Assim:

- a) O aparelho administrativo da RAEM, inserindo-se na esfera de autonomia inerente ao sistema institucional delineado na DC, será constituído por serviços próprios do Território, integrantes de uma *organização administrativa autonômica*, em conformidade com o modelo vigente desde a aprovação, em 1976, do EOM;
- b) No que se refere aos recursos humanos, a RAEM disporá de uma *administração localizada e com uma forte componente plurinacional* [DC, 2(3)] por força do estatuto de residência permanente [DC, I (VI) e (IX)], de vinculação funcional prévia [DC, I (VI)] ou da contratação, com funções de conselho ou para o exercício de funções exclusivamente técnicas especializadas, de estrangeiros [DC, I (VI)], os quais serão contudo exclusivamente responsáveis perante a RAEM [DC, I (VI)];
- c) Em matéria de política linguística, será uma *administração bilingue*, uma vez que se consagra expressamente a possibilidade de uso da língua portuguesa, além da língua chinesa, nos organismos do Governo, no órgão legislativo e nos tribunais [DC, 2(5)];
- d) Relativamente ao regime jurídico, consagra-se o princípio da inalterabilidade essencial do regime da função pública previamente vigente, quer no que se refere às regras de acesso, promoção, aposentação e disciplina [DC, I (VI)], quer no que respeita ao exercício dos direitos colectivos, designadamente os direitos de associação sindical e greve [DC, I (V)];
- e) Finalmente, consigna-se, por via reflexa e em resultado da inalterabilidade essencial do ordenamento jurídico, *a manutenção do processo administrativo vigente, compreendendo o conjunto dos procedimentos administrativos e das garantias dos administrados* legalmente consagradas.

Constata-se, assim, que a *Declaração Conjunta* definiu, em linhas gerais, um quadro prospectivo dos princípios ou coordenadas estratégicas por que se regerá o funcionamento da Administração Pública na futura Região Administrativa Especial de Macau. Reflectindo os princípios gerais subjacentes ao processo de transição, o modelo descrito integra elementos de continuidade, decorrentes do princípio da inalterabilidade essencial do sistema num contexto de um alto grau de autonomia, e elementos de mudança, ditados pela necessidade de adequar o actual aparelho administra-

tivo à situação decorrente de uma efectiva transferência do exercício dos poderes de soberania.

Antecipar os elementos de mudança, retroprojectando no sistema vigente os princípios que hão-de modelar o funcionamento futuro da administração pública, é tarefa que assume uma dimensão estratégica, uma vez que os princípios de organização e o modo de funcionamento do aparelho administrativo constituem um dos elementos vitais na preservação do sistema legal vigente.

Identificadas as coordenadas estratégicas da reforma, designadamente no que se refere à política de localização e à política linguística a adoptar, cabe ao Estado português tomar, no decurso da primeira fase da transição, as medidas de política que, sendo decorrentes da aplicação do modelo de simetria, contribuam para harmonizar o sistema administrativo vigente e o que, por força da *Declaração Conjunta*, irá vigorar na Região Administrativa Especial de Macau.

Face a esta situação, a implementação de uma estratégia global, dirigida para a prossecução daqueles objectivos e capaz de integrar os diversos instrumentos de reforma (instituições universitárias, centros de investigação, programas de formação de quadros, etc.), e a criação de condições institucionais para a emergência e reprodução de uma cultura jurídica e de uma cultura administrativa própria que supere os constrangimentos decorrentes da dimensão do território constituem, no contexto da transição, condições essenciais da plena viabilização do modelo consagrado pela *Declaração Conjunta* para o futuro de Macau.