

CONSIDERAÇÕES QUANTO AO PROJECTO DA LEI BÁSICA DE MACAU

Leung Kam Chun *

A lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) vai afectar sobremaneira o «modus vivendi» do território, após a transferência da soberania administrativa da RPC. As promessas feitas pelos dirigentes chineses de que se manterá inalterado durante 50 anos o estilo de vida do território constam da lei: «... de acordo com as disposições desta lei, a RAEM exerce uma grande autonomia e goza de poderes executivo, legislativo e judicial independentes, incluindo o de julgamento de última instância.

À excepção de quem duvida da China no que respeita à aplicação da Lei Básica, os macaenses devem empenhar-se em expressar as suas opiniões sobre todos os aspectos da lei, durante o período de recolha de opiniões sobre a Lei Básica, tanto no concernente à situação nacional, como às aspirações dos macaenses.

Desde Julho de 1991, data em que o projecto da Lei Básica foi divulgado e submetido à apreciação dos macaenses, que novos problemas se levantaram. Revista com base nestas opiniões, a Lei Básica deverá ser submetida em 1993 à apreciação da primeira sessão da Oitava Assembleia Nacional Popular da RPC.

Se compararmos as duas versões do Projeto de Lei Básica (a seguir referido como PLB), notamos as seguintes alterações:

No artigo 24.º lê-se que podem ser considerados cidadãos de Macau «os cidadãos chineses que tenham habitualmente residido em Macau pelo menos sete anos consecutivos, antes ou depois do estabelecimento da RAEM e os seus filhos de nacionalidade chinesa

* Presidente da Associação dos Consumidores das Companhias de Utilidade Pública. Deputado da Assembleia Legislativa (4.^a Legislatura).

nascidos fora de Macau, depois de aqueles se terem tornado residentes permanentes.»

Ao artigo 38.º foi acrescentado: «Os legítimos direitos e interesses das mulheres são protegidos pela RAEM.»

Ao artigo 64.º foi acrescentado: «Ao tomarem posse, os titulares dos principais cargos devem apresentar declaração do seu património perante o Presidente do Tribunal de Última Instância da RAEM devendo essas declarações ser registadas.»

Ao artigo 69.º cortou-se: «Na Assembleia Legislativa, além dos cidadãos chineses, os residentes permanentes desta região de nacionalidade não chinesa podem ocupar 20% (não exceder) dos assentos da Assembleia.»

No artigo 72.º, onde se lia: «Se for proposta conjuntamente por um quarto dos deputados», passou a ler-se: «Se for proposta conjuntamente por um terço dos deputados.»

Ao artigo 110.º acrescentou-se: «Compete ao Governo da RAEM administrar e dispor, de acordo com a lei, das reservas em divisas da RAEM.»

Ao artigo 125.º acrescentou-se: «Protege os legítimos direitos e interesses dos proprietários de património cultural.»

As restantes alterações não passam de correcções menores ou burilamento fraseológico, ou de esclarecimentos de objectivos de aplicação da lei.

Apesar do considerável volume das opiniões recolhidas durante os sete meses do período de consulta, o número de sugestões aceites pela Comissão de Redacção foi reduzidíssimo.

No primeiro capítulo, «Princípios Gerais», e no segundo capítulo «Relacionamento entre as Autoridades Centrais e a RAEM», não foi introduzida qualquer alteração.

No terceiro capítulo, «Direitos e deveres fundamentais dos residentes», estipulou-se que no caso dos cidadãos chineses nascidos fora de Macau, que se tornaram residentes permanentes, os seus filhos de nacionalidade chinesa nascidos fora do território também podem passar a ser residentes de Macau. Esta disposição limita rigorosamente a entrada de forasteiros no território.

O acréscimo feito à lei sobre a protecção dos interesses e direitos legítimos da mulher não altera de modo prático o que já ficava estipulado no artigo 25.º, onde se lê que «os residentes de Macau são iguais perante a lei, sem discriminação em razão da nacionalidade, ascendência, raça, sexo...» Além do mais, os macaenses estão habituados a gozar do princípio de igualdade sem discriminação de sexo.

No capítulo 4.º, «Estrutura Política», secção 2 «Órgão Executivo», como acréscimo feito à lei, que estipula que os «titulares dos principais cargos» devem «apresentar declaração do seu património», os cidadãos macaenses podem sentir-se mais seguros quanto à proveniência das riquezas dos altos funcionários, com o incremento

da supervisão governamental sobre os residentes do território nesta área.

Quanto à percentagem dos deputados necessários à apresentação duma moção para averiguação de legalidades quanto ao chefe do Executivo, a opinião pública considera que o número de deputados requerido é demasiado elevado, não havendo assim força real para controlar o chefe do Executivo. Veja-se a actual situação de Macau: na Assembleia Legislativa há 7 deputados nomeados, 8 eleitos por sufrágio indirecto, e 8 eleitos por sufrágio directo. Os 7 deputados nomeados detêm poderes que lhes são outorgados pelo Governador, pelo que é pouco provável que apoiem semelhante moção; os deputados eleitos por sufrágio indirecto assumem responsabilidades perante as entidades a que pertencem, pelo que também não irão apoiar a moção; os deputados eleitos por sufrágio directo, e que representam os seus eleitores, das mais diversas camadas, mesmo se unidos em maioria, dificilmente chegam a um quarto. No entanto, esta cláusula da lei foi alterada de «um quarto» para «um terço», o que limita drasticamente as possibilidades de vir alguma vez a ser aprovada semelhante moção. As disposições tornam-se vagas e diminui o poder de supervisão mútua no seio do Executivo.

Se compararmos o estipulado no artigo 153.º do estatuto vigente da Assembleia Legislativa de Macau, com o texto do PLB, notamos que este se mostra demasiado conservador, espartilhando as capacidades da Assembleia Legislativa quando se trata de averiguar a actuação do Governo.

No artigo 69.º está estipulado que os residentes permanentes do território, de nacionalidade não chinesa, podem ocupar um máximo de 20 por cento dos lugares da Assembleia Legislativa. A Comissão de Redacção da Lei Básica, concordando com a opinião de que esta cláusula de certo modo discrimina os residentes de ascendência portuguesa, eliminou-a do texto da lei. Apesar de, devido a condicionantes históricas, este grupo da população local ter ocupado cargos quase que exclusivamente no funcionalismo público, muitos têm capacidade para bem mais do que apenas «administrar sem interferir». Se analisarmos a estrutura e organização do funcionalismo público, percebemos muitas das condicionantes que os relegaram para a posição forçada de «flores de estufa» incapazes de resistir às alterações de clima... Na eleição da 5.^a Assembleia Legislativa, entre os 8 deputados eleitos por sufrágio directo, um era de ascendência portuguesa, o que constituiu um excelente exemplo.

No capítulo 5.º, «Economia», apenas se melhorou a fraseologia.

Ao capítulo 6.º, «Cultura e Assuntos Sociais», acrescentou-se a cláusula sobre a defesa dos direitos dos proprietários de património cultural. Embora o número dos protegidos por este aspecto da lei

seja muito reduzido, esta cláusula garante que o governo da RAEM não pode confiscar ou comprar a baixo preço as zonas protegidas, ou edifícios classificados, etc. Esta estipulação, que respeita o sistema da propriedade privada, aumentou a confiança dos cidadãos locais no concernente ao princípio «um país, dois sistemas».

Nos capítulos 7.º, «Assuntos Externos», 8.º «Interpretação e Revisão desta Lei», e 9.º «Disposições Complementares», as alterações introduzidas não passam, em todos os casos, de apuramento da linguagem, não havendo qualquer alteração de conteúdo.

Resumindo, podemos afirmar que todas as alterações introduzidas consistem num aperfeiçoamento da lei; porém, os problemas de que um ou outro modo preocupam os macaenses não foram devidamente apreciados. Refiram-se, a título de exemplo, a pena de morte, o processo de dissolução da Assembleia Legislativa, o valor de existência do Conselho Executivo, a redução do número dos deputados para proporem uma moção, o número estipulado pela lei de denunciadores de acções ilegais por parte do chefe do Executivo, a limitação dos deputados no concernente às propostas sobre a política do governo, o direito de exoneração dos deputados, confirmação dos direitos de reunião operária, escolha do chefe do Executivo através de eleições, etc.

Os cidadãos que continuarem a residir no Território após a transferência do poder para a RPC desejam todos salvaguardar a prosperidade e estabilidade social e que o seu «modus vivendi» se mantenha inalterado; a confiança que venham a depositar na realidade vindoura vai depender em muito do aperfeiçoamento do texto da Lei Básica.

É assim que a seguir se apresentam, após aturado estudo, os pontos que, a nosso entender, necessitam de ser burilados no PLB:

1) O artigo 28.º devia dizer: «As liberdades pessoais e o direito à vida são direitos invioláveis dos residentes de Macau.»

Há pessoas que preconizam que se devem aplicar punições rigorosas nos momentos de tumulto, não concordando assim com a abolição da pena capital. No entanto, a verdade é que mesmo os países onde se aplica a pena capital se debatem com problemas de crime, banditismo, etc. Na futura RAEM, não haverá necessidade de se estabelecer a pena capital. Os seres humanos não se ressuscitam.

2) O artigo 48.º diz que «O chefe do Executivo da RAEM é nomeado pelo Governo Popular Central, com base nos resultados de eleições ou consultas realizadas localmente. A metodologia para a escolha do chefe do Executivo é a prescrita no Anexo I: «Metodologia para escolha do Chefe do Executivo da RAEM». Porém, é de realçar que, no Anexo I, se não lê nunca a palavra «consulta». Este anexo indica claramente que o chefe do Executivo será eleito por uma comissão eleitoral amplamente representativa,

que elegerá com base no regime de um voto por pessoa. Todo o processo sendo baseado no princípio da democracia e abertura, no artigo 48.º a palavra «consulta» devia ser cortada, de modo a precisar o conteúdo desta disposição.

Considerando a história do desenvolvimento das sociedades e das relações inter-indivíduos, por vezes há necessidade de se fazer uso de um processo de «consultas». No entanto, estas só devem efectuar-se quando não há qualquer outra alternativa.

Dado que o chefe do Executivo será a pessoa que irá condicionar de modo significativo a vida da sociedade macaense durante os cinco anos do seu mandato, é indispensável que fique bem explícita, no Anexo I da Lei, a metodologia das eleições para o preenchimento deste cargo.

Na decisão da Assembleia Popular Nacional relativa à metodologia para a formação do primeiro governo, fica claro que «a Comissão de Seleção recomenda o candidato ao primeiro chefe do Executivo mediante consultas locais ou mediante indigitação e eleição». Se no Anexo I ficar definido que o chefe do Executivo pode ser eleito segundo a metodologia eleitoral, o primeiro governo da RAEM será formado segundo os princípios da soberania do estado e da transição suave, pelo que não haverá necessidades de se recorrer às «consultas».

3) Sobre o valor da existência do Conselho Executivo, o artigo 57." diz que «o Conselho Executivo da RAEM é o órgão destinado a coadjuvar o chefe do Executivo na tomada de decisões». E o artigo 59." diz que «O Conselho Executivo da RAEM é presidido pelo chefe do Executivo e reúne-se pelo menos uma vez por mês. O chefe do Executivo deve consultar o Conselho Executivo antes de tomar decisões políticas importantes, de apresentar propostas de lei à Assembleia Legislativa, de definir regulamentos administrativos ou de dissolver a Assembleia Legislativa... Se o chefe do Executivo não aceitar o parecer da maioria dos membros do Conselho Executivo, devem ser registadas as suas razões específicas que justifiquem a recusa». Segundo o conteúdo deste artigo, o Conselho Executivo não tem força concreta para influenciar as decisões; o chefe do Executivo aceita ou não os pareceres dos membros deste Conselho, dependendo apenas da sua vontade e parecer individual. A função deste Conselho é idêntica à do vigente Conselho Consultivo.

Actualmente, o Governador e os técnicos vêm de Portugal, e são substituídos com uma certa frequência, enfrentando sérias dificuldades de comunicação devido à barreira da linguagem, o que limita o seu entendimento da multifacetada realidade macaense. O Conselho Consultivo apresenta assim ao Governador opiniões sobre assuntos variados, para que sejam considerados, sem exercer qualquer força restritiva. No futuro, exige-se que o chefe do

Executivo seja um indivíduo que tenha residido permanentemente no território pelo menos durante 20 anos, e os altos funcionários deverão ser residentes há pelo menos 15 anos. Macau não será assim, para eles, terra desconhecida. O Conselho Executivo não passa dum legado histórico. Os seus membros serão nomeados ou exonerados pelo chefe do Executivo, não havendo membros eleitos pela população, o que se trata dum desfaseamento em relação à realidade.

Quanto às funções deste Conselho, diz o artigo 67.º que «O órgão executivo da RAEM pode criar os organismos consultivos que se revelem necessários». A medida mais sábia a tomar seria a de simplificar a estrutura administrativa, não a de a sobrecarregar — que é exactamente o que a lei faz neste aspecto.

4) O artigo 76.º estipula que «As moções que não envolvam receitas e despesas públicas, a estrutura política ou o funcionamento do Governo podem ser apresentadas, individual ou conjuntamente, por deputados à Assembleia Legislativa. A apresentação de moções que envolvam a política do Governo deve obter prévio consentimento escrito do chefe do Executivo.» Este artigo limita os direitos da Assembleia Legislativa no concernente à feitura das leis. Actualmente, a apresentação de moções por parte dos deputados no respeitante à criação e alteração das leis só não é aceite nos seguintes casos: quando contraria a Constituição da República Portuguesa ou o Estatuto Orgânico de Macau, quando a área que a moção possa vir a influenciar é da incumbência dos organismos de soberania da República segundo as disposições da Constituição, quando contraria o conteúdo das disposições emitidas pelos organismos da soberania da República, no concernente a assuntos que não pertencem às funções da Assembleia Legislativa ou para esta negados. Entre as restrições, não se encontra nenhuma que necessite do consentimento prévio do Governador de Macau.

Os deputados entregam os projectos de lei e/ou propostas de alteração à lei ao Comité Executivo da Assembleia Legislativa, cujo presidente, após estudo dos mesmos, comunica, num prazo de 48 horas, se a sua decisão é de aceitação ou recusa.

Desde o estabelecimento da primeira Assembleia Legislativa em 1976, este processo nunca enfrentou quaisquer dificuldades ou revezes, e, embora a Assembleia tenha um alto grau de poder no respeitante à criação de leis que não contrariem a Constituição da República Portuguesa ou o Estatuto Orgânico de Macau, nunca ninguém abusou desse poder, porque é claro para os deputados que os projectos de lei e as propostas de alteração à lei só podem ser aceites e aprovadas com o acordo da maioria dos deputados da Assembleia e sob a supervisão directa da opinião pública macaense. Por esta razão, acreditamos que este direito devia ser preservado, desde que não contrarie a Lei Básica, e estejam preservadas as leis

vigentes, os decretos-leis, regulamentos administrativos e demais actos normativos de Macau. A restrição dos direitos de feitura das leis é pois um tema digno de discussão.

5) Segundo o texto do artigo 80.º, onde se lê que «Os deputados à Assembleia Legislativa da RAEM são imunes de qualquer responsabilidade legal pelas declarações e votos que emitirem nas reuniões da Assembleia Legislativa», pode ficar-se com a impressão de que a lei não só garante mas estimula os deputados a expressar livremente as suas opiniões, sem terem de temer as autoridades; no entanto, em comparação com o artigo 26.º do vigente Estatuto Orgânico de Macau, onde se lê que «os Deputados à Assembleia Legislativa são invioláveis pelas opiniões e votos que emitirem no exercício do seu mandato», damo-nos conta de que o conteúdo do artigo 80." se revela conservador e restritivo. O texto do PLB não impede no entanto os deputados de expressar as suas opiniões e pontos de vista políticos divergentes nas reuniões da Assembleia Legislativa. Através da liberdade de imprensa, poderão ainda ver-se diferentes personalidades e ouvir-se diferentes vozes expressar opiniões divergentes. Assim, as restrições que este tão criticado artigo parece querer impor não fazem sentido.

Segundo o PLB, o futuro chefe do Executivo terá demasiado poder, e o mecanismo de promoção mútua entre os organismos executivo e legislativo encontra-se em desequilíbrio.

6) O artigo 82.º diz que «mediante deliberação da Assembleia Legislativa, perde o mandato qualquer deputado à Assembleia Legislativa da RAEM que se encontra» condenado a pena de prisão de 30 ou mais dias, em virtude de acção criminal praticada dentro ou fora da RAEM». Este detalhe e disposição concreta visam garantir a idoneidade dos deputados; porém, se o poder da polícia for excessivo, os deputados facilmente enfrentarão situações de «violação da lei», sendo assim vítimas e não infractores. O artigo 9." do actual estatuto da Assembleia Legislativa é muito mais realista e justo.

Em Julho de 1991, a Comissão para a Redacção do Projecto de Lei Básica deu por terminado o seu trabalho de recolha de opiniões após ter consultado amplamente os cidadãos de Macau. No entanto, disse-o já e repito, a maior parte das opiniões e preocupações dos habitantes do Território não foi ouvida nem respondida, quando em Março de 1992 foi publicado o texto revisto do PLB. Um dos aspectos mais importantes que parece não ter merecido as atenções devidas foi o da eleição por sufrágio directo do chefe do Executivo, de acordo com as condições concretas da RAEM, bem como o do aumento dos deputados à Assembleia Legislativa eleitos por sufrágio directo. Estas são apenas algumas das muitas opiniões que ficaram por tomar em consideração e que se revestem de grande importância pelas profundas implicações que terão no futuro

desenvolvimento de Macau e pelo modo como irão influenciar directamente os sentimentos dos macaenses.