

COMPARAÇÃO ENTRE OS REGIMES POLÍTICOS DE HONG KONG E MACAU APÓS A INTEGRAÇÃO NA CHINA

Guo Tianwu Zhong Xiaowen***

A comparação entre os regimes políticos da Região Administrativa Especial de Hong Kong (RAEHK) e a Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) facilita a compreensão do princípio «um país, dois sistemas» e o conhecimento dos detalhes do processo da elaboração das respectivas Leis Básicas. O presente artigo ajuda a conhecer mais profunda e completamente as Leis Básicas das Regiões Administrativas Especiais de Hong Kong e Macau.

1. COMPARAÇÃO GERAL

Na generalidade, são idênticos os esquemas dos regimes políticos de ambas as regiões, como a independência do poder judicial, a colaboração e restrição mútua dos poderes executivo e legislativo. Isso não significa que a Lei Básica de Macau seja uma cópia da Lei Básica de HK. Ela é o resultado lógico da história e da realidade.

1.1. DO PONTO DE VISTA DA HISTÓRIA

Após o retorno da soberania de Hong Kong e Macau para a República Popular da China, os sistemas social e económico em ambas as regiões permanecerão inalterados, bem como a respectiva maneira de viver e as leis vigentes manter-se-ão basicamente inalteradas. Mas, como resultado político inevitável desse retorno, serão estabelecidos nestas duas regiões, novos regimes políticos de alto grau de autonomia, que salvaguardarão a soberania, a unificação do país e a integridade territorial. Para manter a prosperidade e a estabilidade de HK e de Macau,

* Membro do Instituto de Pesquisas sobre os Assuntos de Hong Kong e Macau.

** Professor da Faculdade do Direito da Universidade Zhongshan.

não se pode acabar com todas as instituições do regime político colonial, sendo conservadas e mantidas as que não tenham características colonialistas.

1.2. DO PONTO DE VISTA DA REALIDADE

Em primeiro lugar, a China é um país unitário, com um poder local que depende do governo central, e com as instituições locais definidas pelo governo central através da lei. Por isso, o Governo Central Popular da China tem o poder de estabelecer, em conformidade com a lei, os regimes políticos de HK e Macau, após o retorno à soberania chinesa. Este tipo de poder legislativo do governo central, que determina o regime político local, oferece a possibilidade de os regimes políticos da Regiões Administrativa Especial de Hong Kong e de Macau se manterem basicamente iguais.

Em segundo lugar, o princípio «um país, dois sistemas» proporciona a base essencial para que os regimes políticos de ambas as regiões sejam iguais. A premissa para a política «um país, dois sistemas» é insistir no princípio da unificação da soberania do país. Em conformidade com esta premissa, a soberania de Hong Kong e Macau, após o retorno à pátria, pertence à China. HK e Macau são duas regiões administrativas da China. Não são «estados politicamente independentes» e não gozarão dos poderes das relações externas e de defesa, que são da competência do governo central. A Região Administrativa Especial de Hong Kong e a Região Administrativa Especial de Macau manterão o sistema capitalista inalterado por longo prazo, e gozarão de um alto grau de autonomia com os poderes executivo, legislativo e judicial independente, incluindo o julgamento em última instância. Assim, a aplicação do sistema «um país, dois sistemas», assegurará que HK e Macau, após a integração na China, se transformem em regiões administrativas chinesas, enquanto lhes confere um alto grau de autonomia. Isso proporciona uma base real para que os regimes políticos de HK e Macau se mantenham basicamente iguais.

Devido a diferenças históricas, geográficas, características demográficas e sistema jurídico, algumas instituições de Hong Kong e Macau são distintas.

2. COMPARAÇÃO ENTRE O SISTEMA DE HONG KONG E DE MACAU PARA O EXERCÍCIO DE FUNÇÕES DO CHEFE DO EXECUTIVO E DOS PRINCIPAIS FUNCIONÁRIOS

De acordo com as Leis Básicas, o Chefe do Executivo, os principais funcionários políticos, os membros do Conselho Administrativo, o presidente da Assembleia Legislativa, o juiz ou o presidente do Tribunal de Última Instância das Regiões Administrativas Especiais de Hong Kong e Macau têm que ser cidadãos chineses titulares de Bilhete de Identidade Permanente das Regiões.

As diferenças são as seguintes:

1) Os candidatos ao cargo de Chefe do Executivo de HK devem ser chineses sem direito à fixação de residência permanente no estrangeiro; de acordo com a Lei Básica de Macau, quem tem direito à fixação de residência permanente no estrangeiro não pode assumir o cargo do Chefe do Executivo, mas pode ser candidato.

2) A Lei Básica de Hong Kong diz que, além do Chefe do Executivo, outros funcionários públicos importantes, cidadãos chineses, também não podem ter direito à fixação de residência permanente no estrangeiro, mas a Lei Básica de Macau não conta com este tipo de disposições.

Por que existem estas diferentes disposições? Pela legislação de Grã-Bretanha, os passaportes britânicos dividem-se em passaportes nacionais e passaportes do território dependente. Os chineses de HK, cujos passaportes são do território dependente de Grã-Bretanha, não têm direito à fixação de residência permanente na Inglaterra. O *Memorandum* à Declaração Conjunta do Governo da República Popular da China e do Governo do Reino Unido de Grã-Bretanha e do Norte de Irlanda sobre a Questão de Hong Kong manifesta muito claramente que os habitantes chineses de HK, a partir de 1 de Julho de 1997, não continuam cidadãos do território dependente da Grã-Bretanha e não têm direito à fixação de residência permanente na Inglaterra. Mas, contra a sua promessa no Memorandum, o governo britânico, a fim de «fortalecer a esperança dos naturais de Hong Kong», passou a oferecer, sem consultar a parte chinesa, a cidadania britânica a 50 000 famílias, num total 225 000 pessoas, para que tivessem direito à fixação de residência permanente em Inglaterra e gozassem do direito de protecção consular. Declarou também que muitas dessas pessoas seriam escolhidas de entre os que pudessem vir a ocupar cargos importantes depois de 1997. Em resposta a esta decisão do governo britânico, o Comité da Elaboração da Lei Básica de Hong Kong tomou medidas imediatas e modificou a Lei Básica (Projecto). À Lei introduziu uma disposição de que os cargos importantes assumidos por cidadãos chineses «não podem ser exercidos pelos que têm direito à fixação de residência permanente no estrangeiro», para que a soberania do país seja salvaguardada e não aconteça o fenómeno da «administração de HK estar nas mãos de pessoas que não sejam de Hong Kong».

O caso de Macau é bem distinto do de Hong Kong. Conforme a legislação de Portugal, os passaportes portugueses não estabelecem diferenças entre passaportes nacionais ou passaportes do território dependente. Os chineses de Macau possuidores de passaportes de Portugal têm nacionalidade portuguesa e direito à fixação de residência permanente em Portugal. Actualmente, em Macau, cerca de dez mil chineses, que ocupam 30 por cento da população total da região, possuem passaportes portugueses. Eles desempenham um papel muito importante na área económica e social de Macau. Muita gente seria prejudicada se esta disposição fosse anulada.

Assim:

1) O cargo de Chefe do Executivo, pela sua importância, deve ser restringido a pessoas sem direito à fixação de residência permanente no estrangeiro; a restrição só funciona para quem assumir a Chefia do Executivo após ser eleito, ou seja, o Chefe do Executivo não pode ter direito à fixação de residência permanente no estrangeiro durante o seu governo.

2) A restrição acima referida não é obrigatória para outros cargos importantes assumidos por chineses; porém, o Chefe do Executivo, os titulares dos principais cargos públicos, o Presidente da Assembleia Legislativa, o Presidente do Tribunal de Última Instância e o Procurador da Região Administrativa Especial de Macau devem, ao tomar posse, prestar juramento de fidelidade à República Popular da China.

3. COMPARAÇÃO ENTRE A ESTRUTURA POLÍTICA DE HONG KONG E MACAU

As diferenças políticas entre as Leis Básicas de Hong Kong e Macau são as seguintes:

3.1. COMPOSIÇÃO DA COMISSÃO DE SELECÇÃO DE RECOMENDAÇÕES E DE ELEIÇÕES DE HK E MACAU:

Em conformidade com as Leis Básicas de Hong Kong e Macau, o primeiro Chefe do Executivo de HK e de Macau é eleito pela Comissão de Selecção composta por representantes de vários círculos, após consultas realizadas em HK e Macau; os posteriores Chefes do Executivo serão eleitos legalmente pela Comissão de Eleições integrada por representantes de vários sectores sociais. Este é o ponto comum entre os regimes políticos das duas regiões. A proporção de cada círculo que integra os dois Comitês é diferente. Em HK, os quatro círculos são igualmente distribuídos, ocupando cada um 25 por cento; em Macau, os representantes dos círculos de indústria, comércio e finanças têm uma percentagem superior, enquanto os da Assembleia Nacional Popular e da Conferência Política do Povo Chinês ocupam uma parte mais pequena.

3.2. ESTRUTURAS DO GOVERNO DE HONG KONG E MACAU

Não estão referenciadas na Lei Básica de Macau os nomes das Secretarias que formam o Governo. Os Directores Gerais dos Organismos de Macau serão nomeados pelo Chefe do Executivo, e não pelo Governo Central Popular.

Esta diferença advém do facto de as estruturas dos governos de Hong Kong e Macau, antes do retorno à China, serem distintas. A Secretaria do Governo, o Comité Financeiro do Conselho Legislativo, a Procuradoria Geral, e as Secções (os chefes das Secções também de

nível de Directores Gerais), formavam a anterior estrutura do Governo de Hong Kong. Após a integração de HK na China, a estrutura do Governo é a seguinte: uma Secretaria de Administração, uma Secretaria de Finanças e uma Secretaria de Justiça, Direcções Gerais, Departamentos e Divisões. Aqui as Direcções Gerais equivalem às Secções anteriores. Em conformidade com a Lei Básica de Hong Kong, Secretários, Sub-Secretários, e Directores Gerais devem ser indigitados pelo Chefe do Executivo para serem nomeados pelo Governo Central Popular.

Mas, na actual estrutura administrativa do Governo de Macau, a função do Secretário-Adjunto é coadjuvar o Governador de Macau. É um cargo político e não é uma instituição administrativa. A Lei Básica de Macau não contém os nomes das Secretarias. As Direcções Gerais da Região Administrativa Especial de Macau, com nível abaixo das Direcções Gerais de HK, ficam equivalentes aos Departamentos sob a tutela do Secretário-Adjunto da estrutura do Governo do Território. Conforme o Anexo I à Declaração Conjunta Sino-Portuguesa, além dos responsáveis das secções especiais, só os funcionários equivalentes ao nível de Secretário-Adjunto devem ser nomeados pelo Governo Central Popular.

3.3. PODERES DO CHEFE DO EXECUTIVO DE HONG KONG E MACAU

O Chefe do Executivo de Hong Kong não tem poder legislativo. Apesar de o órgão administrativo ter poder para elaborar os regulamentos complementares, o Chefe do Executivo não pode estabelecer e promulgar estes regulamentos. De acordo com a Lei Básica de Macau, o órgão administrativo pode elaborar decretos administrativos e o Chefe do Executivo tem o poder de promulgar. Esta diferença advém do facto do sistema jurídico de Hong Kong pertencer ao Sistema Britânico e o de Macau ao Sistema Continental. Estes dois sistemas jurídicos têm distintos métodos legislativos.

4. DISPOSIÇÕES DAS LEIS BÁSICAS QUANTO AOS ÓRGÃOS LEGISLATIVOS DE HONG KONG E MACAU

As diferenças entre as disposições das Leis Básicas quanto aos órgãos legislativos de Hong Kong e Macau são as seguintes:

4.1. COMPOSIÇÃO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

Uma pequena parte dos deputados da Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau será nomeada pelo Chefe do Executivo, enquanto todos os deputados da Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Hong Kong serão eleitos. Macau é uma região pequena, com uma estrutura económica pouco expressiva e com alta densidade demográfica, cuja população não tem forte consciência de participação política. Assim, deve-se estabelecer a Assembleia Legislativa de acordo com a realidade. O facto de uma pequena parte dos deputados da Assembleia Legislativa da Região Adminis-

trativa Especial de Macau ser nomeada pelo Chefe do Executivo não contradiz o princípio de promover a democracia, uma vez que a percentagem dos deputados directamente eleitos aumentará gradualmente com o tempo.

4.2. OS PODERES DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

Os poderes das Assembleias Legislativas de Hong Kong e Macau são idênticos. A diferença está no poder de controlo das finanças do governo e de aprovar uma moção de censura ao Chefe do Executivo.

No caso do controlo das finanças do governo, a Assembleia Legislativa de Macau, em conformidade com a Lei Básica, tem o poder de examinar e aprovar a proposta do orçamento apresentada pelo Governo e autorizar a contracção de dívidas; a Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Hong Kong não possui este poder.

No caso de aprovação de uma moção de censura ao Chefe do Executivo, de acordo com a Lei Básica de Hong Kong, é preciso uma moção apresentada pelo menos por uma quarta parte dos deputados da Assembleia, enquanto, em Macau, é uma moção apresentada pelo menos por um terço dos deputados da Assembleia. A razão desta diferença é a seguinte: a quarta parte de 60 deputados, na RAEHK, são 15 deputados; em Macau, porém, o número de deputados não chega a 30, durante as três primeiras legislaturas da RAEM. A quarta parte seriam 7 deputados, um número considerado demasiado baixo.

4.3. A QUALIFICAÇÃO DO DEPUTADO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

Em primeiro lugar, a Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Hong Kong é integrada por cidadãos chineses residentes permanentes de HK e sem direito à fixação de residência no estrangeiro. A Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau será composta por residentes permanentes de Macau, com direito à fixação de residência no estrangeiro e podendo ser cidadãos chineses.

Em segundo lugar, os residentes permanentes da RAEHK de nacionalidade não-chinesa, e os residentes permanentes da RAEHK que têm direito à fixação de residência no estrangeiro, podem ser eleitos deputados da Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Hong Kong, mas com uma percentagem inferior a 20 por cento do número total dos deputados.

Isto deve-se ao facto de a Grã-Bretanha, contra a sua promessa diplomática, apresentar o «direito à fixação de residência na Inglaterra». A Lei Básica assegura, assim, «a administração de Hong Kong pelos seus naturais».

Esta situação não se verifica em Macau, pelas razões já apresentadas e porque os descendentes dos portugueses, que são uma minoria, têm contribuído para o desenvolvimento de Macau, considerando-se que esta decisão vai fortalecer a sua confiança no futuro político do Território.