

## ***Acerca da definição dos poderes, o arranjo estrutural e outras condições da liderança administrativa***

*Lok Wai Kin\**

O tema sobre a liderança administrativa está na actualidade e em polémica geral, a nível social. Trata-se dum tema que está na moda. Não só merece um estudo teórico, mas também é preciso fazer interpretações bem feitas na prática política. O autor escreveu um artigo sobre a liderança administrativa da Região Administrativa Especial de Macau<sup>1</sup>, em que discorre sobre a liderança administrativa, considerando-a como uma forma dos princípios de separação dos poderes constitucionais, assim como as características da liderança administrativa da Região Administrativa Especial de Macau, as relações entre esta, o poder legislativo e o poder judicial. Nesta sede, reunimos num novo texto algumas ideias avulsas.

### **1. No regime político, porque é que a administração é considerada líder?**

A nível social, existe um entendimento que acha que a liderança administrativa é um regime antidemocrático e resultado de teorias autoritárias, advogando assim o seu abandono. Trata-se de uma interpretação errada, que não corresponde à realidade constitucional.

#### **1) A liderança administrativa não é resultado das teorias constitucionais, mas sim fruto das práticas constitucionais, a nível mundial**

As teorias constitucionais defendem a separação dos poderes e as vigilância entre si. Se pretendermos apurar entre os três poderes executivo, legislativo e judicial do regime político, qual o que tem mantido a preponderância ao longo da história, concluiremos pela liderança legislativa abertamente defendida e praticada. Por exemplo, o “predomínio do po-

---

\* Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Macau.

<sup>1</sup> Lok Wai Kin, *Administração*, n.º 60, p. 589.

der legislativo” e a “prioridade do poder legislativo”<sup>2</sup>, defendidos pelo constitucionalista britânico John Locke e a “soberania parlamentar” e o “predomínio parlamentar”<sup>3</sup> da prática constitucional britânica. No entanto, a teoria da liderança legislativa não foi desenvolvida com maior amplitude e a prática da liderança legislativa já deixou de existir. Sucede que, a nível mundial, não se formou ainda uma teoria aperfeiçoada da liderança administrativa, apesar de ter sido posta em prática. Seja em obras de ciências constitucionais, seja de ciências políticas, quando é descrito o funcionamento do regime político, não há praticamente diferenças quanto à liderança administrativa. Permita-se-nos citar mais estudiosos. O estudioso inglês M.J.C. Vile, no seu livro “Constitutionalism and the separation of powers”, frisa que em Inglaterra, no século XX, “Primeiro, o Gabinete subiu de um estatuto semelhante à House of Commons para uma posição de liderança e de predomínio sobre este último; no entanto, o aumento dos poderes do primeiro-ministro coloca-o muito acima de outros membros do gabinete, no que diz respeito aos poderes e prestígio”. “Nos USA, o grande aumento dos poderes presidenciais neste século e a Constituição da 5.<sup>a</sup> República Francesa são reveladores da mesma tendência. As mesmas forças básicas estão em acção, apesar de as suas diferentes estruturas políticas terem mudado as metodologias adoptadas e os pormenores das próprias metodologias”<sup>4</sup>. O estudioso norte-americano Michael G. Roskin e outros, no seu livro intitulado “Political Science: An Introduction” escreve, à vista da decadência do órgão legislativo, nestes termos: “Nos últimos tempos do século XIX, os observadores começaram a detectar que o Congresso não estava a funcionar da maneira como as pessoas esperavam. Ao contrário das previsões de John Locke, parece que o órgão legislativo tinha perdido a sua vigilância sobre o órgão executivo. A maioria absoluta dos políticos concorda com esta tendência, que está a ser intensificada.” “A nível mundial, os poderes têm-se vindo a inclinar para o órgão executivo, enquanto que o órgão legislativo está a experimentar o seu declínio”<sup>5</sup>. O estudioso norte-americano Leslie Lipson,

---

<sup>2</sup> John Locke, *Two Treatises of Civil Government*, The Commercial Press, 1983, pp. 82 e 91.

<sup>3</sup> Dai Xue, *Essência da Constituição Britânica*, Editora de Textos Jurídicos da China, 2001, p. 116.

<sup>4</sup> M.J.C. Vile, *Constitutionalism and the separation of powers*, Livraria Três Associados, 1997, pp. 325-326.

<sup>5</sup> Michael G. Roskin e outros, *Political Science: An Introduction*, Editora Huaxia, 2001, pp. 295 e 320.

no seu livro “The Great Issues of Politics: An Introduction to Political”, alertou o mundo ao dizer: “John Locke, baseando-se na suprema autoridade do poder legislativo, chegou a idealizar um relacionamento entre os três poderes, enquanto que Montesquieu e Madison se inclinaram para um equilíbrio entre os três poderes... Mas o predomínio administrativo esteve na moda no século XX”<sup>6</sup>. Porque é que a liderança administrativa conseguiu subverter a liderança legislativa? Porque é que se tornou na principal forma de funcionamento do regime político moderno?

Primeiro, no seu funcionamento, as relações entre os poderes inclinam-se para a administração. Sob um regime parlamentarista, aparentemente ou juridicamente, é o Parlamento que cria o Governo. Este fica responsável perante aquele, mas, de facto, o Parlamento é controlado pelo Governo, porque quando existe harmonia entre o poder legislativo e o poder executivo, o Gabinete torna-se nuclear<sup>7</sup>. O Gabinete é formado pela maioria partidária do Parlamento; por isso, o Gabinete tem naturalmente o apoio maioritário do Parlamento. Nestes termos, em relação ao Parlamento, o Governo tem uma posição mais do que evidente de predomínio<sup>8</sup>. As funções do Governo, na sua essência, são duplas e assumem as responsabilidades finais de liderar as áreas legislativa e administrativa, entre outras<sup>9</sup>. Sob um regime presidencialista, o presidente não precisa de ser responsável perante o Parlamento e este não tem o direito de o impugnar. Ao presidente competem vários papéis, tais como Chefe de Estado, Chefe do Governo, chefe partidário, dirigente das forças armadas, supremo diplomata, Supremo Oficial Administrativo e principal legislador. Estes poderes fortalecem-se mutuamente, tornando o presidente no cargo mais respeitado do Estado. Evidentemente, as grandes responsabilidades advêm destes amplos poderes<sup>10</sup>.

Segundo, com as mudanças sociais, as funções do Governo têm aumentado. O Governo alargou o âmbito das suas actividades administrativas sobre os assuntos sociais, económicos, militares, científicos e tecnológicos. Enquanto os deputados têm falta de conhecimentos profis-

<sup>6</sup> Leslie Lipson, *The Great Issues of Politics : An Introduction to Political*, Editora Huaxia, 2001, p. 229.

<sup>7</sup> M.J.C. Vile . op. cit., pp. 200-201.

<sup>8</sup> Arend Lijphart, *Patterns of Democracy : Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Livros Guiguan. SA. , 2001, p. 12.

<sup>9</sup> Leslie Lipson, op.cit., p. 235.

<sup>10</sup> Michael G. Roskin e outros, op.cit., p. 308.

sionais destes campos, não têm capacidade de intervenção e acabam por ceder aos procedimentos administrativos.

Terceiro, verifica-se a insuficiência estrutural do órgão legislativo, o aparecimento de partidos políticos, a identificação dos deputados com a posição do seu partido e a perda da sua independência. Mais: os factores psicológicos, o culto de líderes, o chefe de Estado, e o chefe do Governo, por exemplo, revelaram que o presidente e o primeiro ministro são os alvos prioritários que se transformam em focos de atenção, enquanto que o Parlamento, como colectivo, dificilmente poderia conseguir um apoio generalizado. Por isso, à vista dos populares, os primeiros predominam sobre o segundo.

Assim, somos capazes de afirmar que, primeiro, a liderança política não foi inventada pelos teólogos, mas sim foi impulsionada e formada pela necessidade de uma realidade política, independentemente da vontade objectiva. Queira-se ou não, é ao fim e ao cabo uma realidade política e uma corrente mundial que devem ser aceites e adoptadas. Segundo, a liderança administrativa é uma forma frequente da democracia parlamentar. Tanto o parlamentarismo como o presidencialismo estão na mesma situação. Entre os dois, não há contradições. Muito menos, seria um regime anti-democrático, como algumas pessoas pretendem defender.

## **2) O regime da liderança administrativa da época da Administração Britânica de Hong Kong e da Administração Portuguesa de Macau resultam de arranjos políticos**

No tempo da administração inglesa de Hong Kong e da administração portuguesa de Macau, as respectivas lideranças administrativas foram definidas por Royal Charter, Royal Ordinance e Estatuto Orgânico de Macau. Resultaram de necessidades políticas reais, isto é, como garantir da melhor maneira a administração britânica sobre Hong Kong e a administração portuguesa sobre Macau, foram, pois, arranjos feitos pelos administrantes e não resultados da prática política.

O britânico Norman J. Miners, no seu livro intitulado “The Government and Politics of Hong Kong”, pungentemente frisou: “A Royal Charter realça a necessidade de defender os interesses detidos pelo Governo de Sua Majestade sobre esta colónia. Todos os governadores, embora dotados de todos os poderes, precisavam de ter plena consciência de que eles os deviam exercer, de acordo com as instruções de Londres. A Coroa

reservava expressamente o poder de elaborar leis para a colónia de Hong Kong e de recusar leis aprovadas pela sua Assembleia Legislativa. Por isso, era preciso concentrar todos os poderes na mão do governador de Hong Kong de Hong Kong”<sup>11</sup>. Isto foi decidido em defesa dos interesses estatais da Inglaterra. Por isso, a lei concedia poderes quase ilimitados ao governador, que podia tomar todas as iniciativas que bem entendesse e até podia suspender temporariamente o exercício de funções de membros do Conselho Administrativo; podia autorizar ou recusar leis aprovadas pela Assembleia Legislativa e podia nomear juízes e outros oficiais. O governador de Hong Kong era o representante dos poderes máximos. No que diz respeito ao relacionamento entre o governador e o Conselho Administrativo, como os seus poderes tinham expressas bases jurídicas e instruções vinculativas, podia não fazer caso dos pareceres do Conselho Administrativo. No que diz respeito ao relacionamento entre o governador e o Conselho Legislativo, o governador tinha competências para nomear deputados para controlar a maioria na Assembleia Legislativa<sup>12</sup>. A situação de Macau era, grosso modo, semelhante. “Sem embargo, o Governador continuava a ser o centro do poder de Macau, pois era o representante de todos os órgãos de Portugal — Presidente da República, Assembleia da República e o Governo, com excepção dos tribunais. Por outras palavras, a administração portuguesa de Macau exercia-se através dos poderes delegados no Governador, excepto o poder judiciário”<sup>13</sup>. Dum modo geral, pode afirmar-se que o estatuto preponderante dos poderes do governador era muito marcante, sendo os poderes da Assembleia Legislativa mais restritos, acrescentando ainda mais o factor do regime de nomeação de deputados. A Assembleia Legislativa, na vida política real, não era mais do que uma figurante.

### **3) A aplicação da liderança administrativa na Região Administrativa Especial de Macau constitui uma necessidade real de “Um país, dois sistemas”**

Actualmente, na Região Administrativa Especial de Macau aplica-se a liderança administrativa. Isto, por um lado, resulta da assimilação de experiências práticas do constitucionalismo mundial, incluindo as expe-

<sup>11</sup> Norman J. Miners, *The Government and Politics of Hong Kong*, Editora de Traduções de Shanghai, 1986, pp. 80-81.

<sup>12</sup> Cf. Royal Chater.

<sup>13</sup> Wu Zhiliang, *Segredos de Sobrevivência O Sistema Político e o Desenvolvimento Político de Macau*, Associação de Educação de Adultos de Macau, 1998, pp. 316-317.

riências do passado de Hong Kong e de Macau; por outro, resulta da necessidade objectiva da aplicação de “Um país, dois sistemas”. Primeiro, de ponto de vista do princípio de “um país”, o Governo da Região Administrativa Especial de Macau depende directamente ao Governo Central e é responsável perante ele. Como é que se pode garantir uma direcção do Governo Central em relação à Região Administrativa Especial de Macau e esta ser responsável perante o Governo Central? De um ponto de vista institucional, a liderança administrativa não deixa de ser uma escolha inevitável. O Chefe do Executivo e os principais titulares dos cargos do Governo são nomeados pelo Governo Central, com responsabilidades perante o Governo Central, a que devem lealdade. Assim, ao mesmo tempo em que deixa o Governo Central descansado, garante apoios deste. Como bem destacou o Senhor Chen Zuoyi, Vice-Director do Gabinete de Hong Kong e Macau, na mesa-redonda organizada pelo Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional, em comemoração do 14.º aniversário da publicação da Lei Básica de Hong Kong, “O regime político da Região Administrativa Especial deve ter a liderança administrativa como predomínio. Este regime já provou ser eficaz, através da prática. O mais importante é que só com um regime político de liderança administrativa é que se poderia conseguir pôr em prática realmente a responsabilidade do Chefe do Executivo perante o Governo Central, definida pela Lei Básica. Quer a liderança administrativa, quer o regime da separação dos três poderes não podem conseguir isto”<sup>14</sup>. Neste ponto, não há diferenças entre as lideranças administrativas, respectivamente adoptadas pela antiga administração britânica de Hong Kong e pela antiga administração portuguesa de Macau. Em segundo lugar, do ponto de vista do princípio de “dois sistemas”, a liderança administrativa constitui uma tendência do desenvolvimento do regime político. Nestas circunstâncias, as regiões administrativas especiais não podem constituir uma excepção. Só com o predomínio da liderança administrativa sobre a liderança legislativa, é que se pode manter a estabilidade da situação social e política e elevar a eficácia da gestão administrativa, de modo a promover o desenvolvimento sócio-económico.

Por isso, somos capazes de concluir: o regime político da Região Administrativa Especial de Macau deve basear-se necessariamente na liderança administrativa.

---

<sup>14</sup> Xinhua Net, 12 de Março de 2004.

## **2. Como é que funciona a liderança administrativa no regime político?**

A nível social, existe uma opinião que acha que o sucesso ou o fracasso da liderança administrativas depende do prestígio pessoal e não de um arranjo institucional, de modo que não seria a melhor escolha institucional. Esta opinião não passa de uma interpretação errada. De facto, a liderança administrativa inclina-se para a edificação duma instituição.

### **1) A definição dos poderes da liderança administrativa e a estrutura das relações dos poderes**

Analisando as práticas constitucionais, a liderança administrativa precisa de arranjos institucionais. Mesmo falando do próprio regime, depende principalmente de dois factores. Primeiro, a definição dos poderes entre o órgão executivo e o órgão legislativo; segundo, a estrutura das relações dos poderes entre o órgão executivo e o órgão legislativo.

O parlamentarismo e o presidencialismo, como dois dos modelos políticos mais típicos na actualidade, podem dar forma à liderança administrativa, o que está ligado aos dois factores supracitados, embora com incidências diferentes. No parlamentarismo britânico, o órgão executivo exerce a liderança administrativa e exerce-a sobretudo através da estrutura das relações dos poderes entre o órgão executivo e o órgão legislativo. Portanto, uma estrutura de “combinação entre o órgão executivo e o órgão legislativo”, isto é, a fusão entre os dois poderes, consagra o domínio do poder executivo sobre o poder legislativo. O presidencialismo norte-americano, apesar da sua separação entre os poderes executivo e legislativo, no que diz respeito à estrutura das relações dos poderes entre o órgão executivo e o órgão legislativo, revela-se diferente do parlamentarismo britânico. A sua função de liderança administrativa é desempenhada através da definição dos poderes presidenciais e a manutenção da independência do presidente. Este não precisa de ser responsável perante o Congresso, o que significa que ele não domina a maioria no Congresso e este também não pode destituir o presidente. O presidente é, ao mesmo tempo, o Chefe de Estado e o Chefe do Governo; por isso, os poderes reais do presidente são suficientes para influenciar a legislação e a aprovação das políticas elaboradas pelo Congresso.

Os regimes de liderança administrativa, antigamente vigentes em Hong Kong e Macau eram, na realidade, uma definição da estrutura das

relações entre o órgão executivo e o órgão legislativo e dos seus poderes. Trata-se duma combinação dos dois. Na estrutura do relacionamento entre os dois poderes, o poder executivo encontrava-se numa posição preva- lecente e também ocupava o lugar de preponderância no relaciona- mento entre os dois poderes. Evidentemente, não são suficientes a pre- ponderância e a prevalência do poder executivo; é preciso a colaboração de outras instituições. Por exemplo, a assistência do Conselho Adminis- trativo (Conselho Consultivo), a assistência dos cargos políticos e a soli- dardiedade dos funcionários públicos e a cooperação das organizações con- sultivas sociais, etc.

## **2) Factores que estiveram na origem das mudanças verificadas nos regimes de liderança administrativa de Hong-Kong e Macau**

Perante a perspectiva da reintegração de Hong Kong e Macau na Mãe Pátria, os antigos governantes começaram a mudar o regime de lide- rança administrativa. As autoridades britânicas de Hong Kong, no mo- mento em que se iniciaram as negociações sino-britânicas sobre a questão de Hong Kong, começaram a preparar as reformas. Após a assinatura da declaração conjunta sino-britânica sobre a questão de Hong Kong, fo- ram aceleradas as reformas. Quando a Inglaterra entregou a administra- ção de Hong Kong, através do enfraquecimento da liderança adminis- trativa, reforçou as competências do poder legislativo, em defesa dos seus interesses estabelecidos em Hong Kong. Seja o realce dado à liderança administrativa, seja o seu enfraquecimento, tudo depende dos interesses estatais da Inglaterra. As autoridades inglesas de Hong Kong, em 1985, lançaram a ideia da eleição dos deputados por sufrágio universal para a Assembleia Legislativa. Em Outubro do mesmo ano, foi aprovado o pro- jecto-lei da Assembleia Legislativa (poderes e privilégios), o que alargou os poderes da Assembleia Legislativa e fez preparativos para as eleições por sufrágio universal em 1988. Em 1991, realizaram-se eleições directas por bairros. Em 1995, foram aumentados os lugares dos deputados elei- tos por sufrágio universal, que chegaram a ocupar metade da totalidade dos lugares de deputado. Com a mudança na estrutura do relacionamen- to entre o poder executivo e o poder legislativo, as relações entre os dois sofreram também alterações. Por isso, para falar na liderança adminis- trativa nas regiões administrativas especiais, é preciso enfrentar alguns no- vos problemas. É preciso criar novas condições. Quando se recria a lide-

rança administrativa, é preciso levar em conta os seguintes factores: como manter um governo forte, com o Chefe do Executivo como núcleo, como conseguir o apoio das alianças políticas, como conseguir uma ampla base social e como conseguir a opinião pública, etc.<sup>15</sup>.

Daí, podermos chegar a uma conclusão: por um lado, é preciso elaborar disposições adequadas, no que diz respeito às competências do poder executivo e do poder legislativo, para criar uma adequada estrutura de relacionamento entre o poder executivo e o poder legislativo; desta forma, a liderança administrativa poderá ser mantida e aplicada. Por outro, devido aos factores da reintegração de Hong Kong e de Macau na Mãe Pátria, perante algumas alterações verificadas nos antigos regimes de liderança administrativa, estas duas regiões administrativas especiais estão perante desafios, aos quais devem ser dadas respostas e fazer-se determinados reajustes.

### **3. Como é que deve o poder executivo exercer a sua função de liderança dentro das regiões administrativas especiais?**

As regiões administrativas especiais devem empenhar-se nos princípios e no regime de liderança administrativa. No entanto, há necessidade de introduzir alterações no regime e no funcionamento da liderança administrativa.

#### **1) A reestruturação do regime de liderança administrativa e algumas reflexões sobre as melhorias a realizar**

O regime de liderança administrativa dos governos das regiões administrativas especiais quando foi reestruturado, assimilou, por um lado, as partes eficazes dos antigos regimes de liderança administrativa, aplicados em Hong Kong e Macau; por outro, perante as alterações circunstanciais, fez os reajustes correspondentes.

No que diz respeito à definição das competências entre os poderes executivo e legislativo, sobretudo referente à definição das relações de vigilância mútua entre o Chefe do Executivo e a Assembleia Legislativa, a

---

<sup>15</sup> Chen Hongyi, *Origens do conceito da liderança administrativa*, in *Ming Pou*, edições de 23 a 26 de Abril de 2004.

Lei Básica dispõe: o Chefe do Executivo tem direito de vetar as leis elaboradas pela Assembleia Legislativa e também tem o direito de dissolver a Assembleia Legislativa. A Assembleia Legislativa só tem o direito de nova aprovação dos documentos recusados pelo Chefe do Executivo. A Assembleia Legislativa não tem o direito de destituir o Chefe do Executivo. Isto só acontece quando o Chefe do Executivo comete alguma ilegalidade. Além disso, o Chefe do Executivo tem o direito de apresentar propostas legislativas, de indigitação, nomeação e delegação de alguns cargos públicos, assim como a responsabilidade da aplicação da Lei Básica. Pese embora a Lei Básica de Macau ter contrariado o procedimento do passado ao passar os direitos de autorizações financeiras para Assembleia Legislativa, os direitos dos deputados de apresentar propostas legislativas continuam restringidos; por exemplo, os deputados não podem apresentar moções sobre as receitas públicas, o regime político e o funcionamento do Governo. No caso de projectos-lei que toquem as políticas governamentais, carecem de autorização por escrito do Chefe do Executivo para os apresentar.

No que diz respeito à estrutura do relacionamento entre o poder executivo e o poder legislativo, a Lei Básica empenha-se na preponderância da liderança administrativa. Primeiro, foi definido o duplo estatuto do Chefe do Executivo. É o Chefe do Executivo e ao mesmo tempo, o Chefe do Governo da Região Administrativa Especial. O Chefe do Executivo, ao ser responsável perante o Governo Central, ocupa o lugar máximo das regiões administrativas especiais. Segundo, no que diz respeito ao relacionamento entre o poder executivo e o poder legislativo, foi claramente definido o âmbito das responsabilidades do poder executivo, perante o poder legislativo, o que é diferente do relacionamento entre o poder executivo e o poder legislativo, sob o parlamentarismo. O mais importante é que a Assembleia Legislativa não tem poder de destituir o Governo. A responsabilidade do Governo perante a Assembleia Legislativa só diz respeito à execução das leis por ela aprovadas e à apresentação do relatório das linhas de acção governativa e do atendimento das inquirições dos deputados. Terceiro, foram feitas disposições restritivas sobre a produção, composição e votação do órgão legislativo. Os deputados nascem do sufrágio directo. Também há deputados provenientes de eleições indirectas dos sectores funcionais. Em Macau, ainda se conserva o regime de deputados nomeados. No que toca ao funcionamento da Assembleia Legislativa, Hong Kong definiu disposições sobre a metodologia de contagem de votos por grupos, criando assim um mecanismo de vigilância.

Estas disposições contidas nas Leis Básicas, em comparação com a Royal Charter, o Royal Ordinance e o Estatuto Orgânico das autoridades portuguesas de Macau, revelam com evidência que têm mudanças e aspectos que ficaram livres delas.

No que diz respeito à definição do poder executivo, antigamente o governador de Hong Kong tinha absoluto poder de veto sobre as normas elaboradas pela Assembleia Legislativa; agora o Chefe do Executivo só tem um poder de veto relativo. Antigamente, o governador de Hong Kong predominava sobre a Assembleia Legislativa e podia dar um voto decisivo. Esta situação tem vindo a desaparecer. Agora, os chefes do executivo não possuem este poder decisivo; por isso, o poder de vigilância do Chefe do Executivo de Hong Kong sobre o órgão legislativo foi, de alguma maneira, enfraquecido, enquanto que em Macau esta situação acontece algo ao contrário. Antigamente, o governador de Macau não podia vetar as leis elaboradas pela Assembleia Legislativa. Se fosse encontrada alguma inconstitucionalidade, só podia actuar, junto do Tribunal Constitucional português, mas agora o Chefe do Executivo possui um poder de veto relativo. Antigamente, em relação aos actos legislativos do governador de Macau, a Assembleia Legislativa só podia pedir uma apreciação preventiva, junto do Tribunal Constitucional português, mas agora a Assembleia Legislativa está destituída deste relativo poder de veto. Antigamente, a Assembleia Legislativa podia apresentar moção de censura sobre as linhas de acção governativa, mas agora deixa de ter este poder e só pode apresentar moção de censura sobre actos ilegais do Chefe do Executivo; por isso, o poder de vigilância do Chefe do Executivo de Macau, em relação à Assembleia Legislativa, foi ligeiramente aumentado e não está sujeito a maiores restrições.

No que diz respeito ao relacionamento entre o poder executivo e o poder legislativo, houve alterações bastante grandes entre o passado e o presente. Antigamente, não havia disposições que obrigassem o poder executivo a ser responsável perante o poder legislativo; agora, a Lei Básica dispõe que o poder executivo deve ser responsável perante o poder legislativo. Antigamente, a Assembleia Legislativa de Hong Kong não possuía deputados eleitos, que vieram a surgir mais tarde. Conserva-se parte dos deputados nomeados. A Lei Básica de Hong-Kong dispõe que todos os deputados da Assembleia Legislativa devem nascer do sufrágio. Neste ponto, a Lei Básica de Macau mantém o antigo procedimento, isto é, mantém-se o poder do Chefe do Executivo para nomear parte dos

deputados. Do ponto de vista de reflexões, algumas alterações constituem empates para a liderança administrativa.

Comparando as diferenças entre a Lei Básica de Hong Kong e a de Macau, também podemos descobrir alguns problemas que merecem a nossa reflexão. Uma comparação entre Hong-Kong e Macau permite-nos descobrir que o regime da liderança administrativa de Hong Kong sofreu maiores impactos que resultaram em maiores alterações, que estão na origem das maiores dificuldades na prática, enquanto que em Macau, basicamente, não houve alterações. Mesmo as que houve eram favoráveis à liderança administrativa; por isso, não apareceram dificuldades maiores na prática. Assim, a diferença dos âmbitos da definição dos poderes pode influenciar os resultados da liderança administrativa. A diferença entre a estrutura das relações dos poderes pode afectar o funcionamento da liderança administrativa. O funcionamento do regime da liderança administrativa em Hong Kong e em Macau é diferente, conseqüentemente, com resultados diferentes. Uma das principais razões é a diferença que existe, no que diz respeito aos seus próprios regimes. Estas circunstâncias reais levam-nos a reflectir melhor sobre o aperfeiçoamento dos regimes. Dum ponto de vista de longo prazo, é preciso continuar a fazer estudos, em função dos problemas surgidos na prática, buscando para eles as melhores soluções.

## **2) Uma síntese das experiências e lições na aplicação do princípio da liderança administrativa, definida pela Lei Básica**

Não podemos deixar de frisar que o funcionamento da liderança administrativa não só depende das disposições contidas nas Leis Básicas, mas também depende, em maior medida, do bom ou mau resultado da aplicação das Leis Básicas. Por melhores que sejam as disposições das Leis Básicas, não surtirão nenhum efeito, sem uma boa aplicação. Por isso, há uma real necessidade de fazer exames sobre a verdadeira aplicação dos princípios e as disposições concretas da aplicação da liderança administrativa, definida pelas Leis Básicas.

Basta fazer uma análise pela rama, para vermos que as competências do poder executivo em Hong Kong, na sua vida política real, não foram completamente aplicadas. Algumas delas foram inadequadamente restringidas e outras chegaram a ser abandonadas. As competências da

Assembleia Legislativa, sem fundamento nas Leis Básicas, foram alargadas. Entre esta redução e expansão, a liderança administrativa entrou em crise. Em Macau, o poder executivo foi fortemente actuante. O Governo tomou iniciativas, ao elaborar políticas, fazer projectos de lei e tomar decisão sobre grandes questões de interesse público. A Assembleia Legislativa de Macau, de acordo com a Lei Básica, tem cumprido basicamente com as suas funções, ao elaborar novas regras de procedimento, em detrimento de alguns pontos contraditórios da Lei Básica, sem se ter aproveitado desta ocasião para alargar os seus próprios poderes. Por isso, o funcionamento da liderança administrativa de Macau tem sido relativamente feliz.

Se bem que as duas Leis Básicas sejam praticamente semelhantes, as diferenças verificam-se no que diz respeito ao funcionamento do poder executivo. Poderiam ser citados muitos factores, dos quais, uma boa ou má aplicação poderia ser uma das razões que provoque diferenças nos seus resultados. Por isso, é preciso identificar os problemas na aplicação do princípio da liderança administrativa, para adoptar medidas destinadas à sua solução, de modo a melhorar o nível da liderança administrativa.

### **3) Outras condições necessárias para garantir o funcionamento da liderança administrativa**

Os dois pontos acima referidos dizem respeito à definição e ao funcionamento dos regimes, que constituem a base da liderança administrativa, mas isto não é suficiente. É preciso a cooperação de outras condições.

Primeiro, para a liderança administrativa poder desempenhar a sua função, é preciso elaborar, a partir de “servir o povo é fundamental”, políticas que se ajustem às exigências e interesses populares.

Na actualidade, a nível social, corre uma versão bastante popular que defende que para aplicar o regime da liderança administrativa, é preciso levar a cabo o regime de eleição universal do Chefe do Executivo. Só quando o Chefe do Executivo nascer de cada voto soberano é que poderá ter a sua identidade e o prestígio popular, que lhe permitem dar desempenho à liderança administrativa. Numa palavra, a liderança administrativa deverá ter como base a eleição por sufrágio universal; ao contrário, a liderança administrativa, perante os deputados nascidos do sufrágio universal, entrará numa situação difícil, até num beco sem saída. A eleição universal constitui um objectivo a longo prazo para o regime político da Região Administrativa Especial. Antes disso, não se poderia pôr em

prática a liderança administrativa? Ou a liderança administrativa não poderia ter a sua função? A seguir, pretendemos responder a estas perguntas.

Uma análise histórica da aplicação da liderança administrativa em Hong Kong e Macau no passado, entre a eleição por sufrágio universal e a liderança administrativa não revela correlações especiais. No antigo regime da liderança administrativa, a sua aceitação popular não só não era um factor decisivo, como também nunca afectou o real desempenho da liderança administrativa. Antes da eleição de deputados, nascidos do sufrágio universal, ela rejeitava a participação popular; por isso, de um outro ângulo, a liderança administrativa aplicada em Hong Kong e em Macau não tinha como base a participação popular, de modo que não pode ser considerada como uma condição *sine qua non*. O facto de não haver eleições não significa não poder haver a liderança administrativa.

Do ponto de vista da prática constitucional, a aplicação do regime político dum Chefe do Executivo ter de nascer das eleições não produzirá necessariamente a liderança administrativa, nem conduzirá à sua verdadeira aplicação. Isto porque qualquer eleição só poderá decidir quem é que vai elaborar as políticas e executá-las, não poderá provar que as políticas dos governantes são ou não reveladoras da vontade popular, têm ou não o apoio da opinião pública. Se um governante actuar contra a vontade popular, mesmo com liderança administrativa, terá falta de base da opinião popular, de modo a não poder desempenhar a função da liderança administrativa; por isso, as eleições não significam necessariamente a prática da liderança administrativa. As eleições constituem apenas um dos factores que deixam a liderança administrativa dar o seu desempenho. Trata-se de uma garantia, não se podendo exagerar a sua função.

Pelos vistos, o desempenho da função da liderança administrativa reside decisivamente em que se as políticas governamentais são ou não reveladoras e representativas da vontade, exigências e interesses dos habitantes. Michael G. Roskin e outros frisa: “A tarefa do Governo é fornecer a sobrevivência, a estabilidade e o bem-estar económico e social. Isto constitui o objectivo máximo da maioria absoluta dos países do mundo moderno.” “A única maneira de manter a legalidade é a concretização bem sucedida dos objectivos de Estado”<sup>16</sup>. Por isso, basta as políticas do

---

<sup>16</sup> Michael G. Roskin e outros, *op. cit.*, p. 39

Governo corresponderem à vontade popular, para se obter o apoio popular, fazendo com que a liderança administrativa possa dar desempenho às suas funções. Neste ponto, a Região Administrativa Especial precisa de assimilar lições anteriores. O que provoca queixas populares não será a participação ou não participação nas eleições. Mesmo sendo um Governo eleito, poderá provocar queixas populares. A chave reside em que as políticas correspondem ou não à vontade popular. Doravante, o Governo com liderança administrativa deverá fazer apurados esforços na elaboração de políticas, tendentes a conseguir o apoio popular.

Em segundo lugar, o desempenho da liderança administrativa depende da identificação dos funcionários públicos com o Governo, o espírito de cooperação, a eficácia do trabalho e a criação duma hierarquia baseada na autoridade. Seja a elaboração de uma política seja a sua aplicação por parte do Governo, os funcionários públicos não poderão ser marginalizados. Trata-se dum fenómeno real, bem ilustrado por Michael G. Roskin e outros: quando o poder do Estado se inclina para o poder executivo, “dentro do órgão executivo, os poderes estão a sair da mão dos funcionários civis — burocratas que não nascem de eleições”<sup>17</sup>. Se os funcionários públicos não se identificam com as políticas do Governo, nem as apoiam ou executam, não será possível haver boas políticas que possam ser realmente concretizadas. As políticas do Governo por melhores que sejam, de nada servirão.

Como é que se pode concretizar este objectivo? Dentro do regime da liderança administrativa, deve ser criada uma rigorosa estrutura e estabelecidas de uma maneira firme as relações de subordinação hierárquica. O Chefe do Executivo deve ser o núcleo da liderança administrativa, a quem compete desempenhar as suas funções de controlador. Os principais titulares dos cargos públicos devem cooperar com o Chefe do Executivo nos trabalhos. Os funcionários de todos os níveis devem trabalhar sob a direcção do Chefe do Executivo e dos principais titulares dos cargos públicos. Os superiores dirigem os inferiores. Estes devem obedecer àqueles. Sem uma garantia institucional, baseada nesta estrutura, não haverá autoridade. Com desgastes internos, os funcionários públicos não serão mais do que grãos de areia solta numa bandeja. O mais perigoso é que nesta situação de desunião, os funcionários públicos são detentores de parte de poderes e têm competências para elaborar políticas concretas, dentro de certos

---

<sup>17</sup> Idem, p. 321.

âmbitos e podem interpretar e executar políticas, com certa autonomia. Se isto vier a acontecer, haverá dessintonias na Governação, que afectarão a imagem do Governo e a eficiência administrativa. Se quiserem que as pessoas aceitem a liderança administrativa e ela própria não consegue nenhum sucesso, necessariamente não terá apoios; por isso, é preciso haver um regime administrativo sistemático, um contingente de funcionários públicos eficazes, o apoio de equipas de completa e leal cooperação, o que constituem condições de grande importância para a sobrevivência da liderança administrativa. Neste aspecto também há lições a serem tiradas.

Em terceiro lugar, para dar desempenho à liderança administrativa, é preciso deixar adequadamente tratadas as relações com o órgão legislativo para criar uma estrutura do mesmo nível, que se baseia na cooperação.

A Lei Básica dispõe sobre a responsabilidade do órgão executivo perante o órgão legislativo e este é constituído pelos deputados eleitos. Para conseguir o apoio da opinião pública, é normal que o órgão legislativo tenha as suas próprias posições. A tarefa da liderança administrativa visa tratar bem as relações de cooperação, na passagem duma estrutura de obediência dos inferiores aos superiores, para uma estrutura de cooperação entre estruturas iguais. Não se pode servir da função controladora dos superiores sobre os inferiores para resolver os problemas com ordens. Os problemas só podem ser resolvidos através da coordenação e do equilíbrio dos diversos interesses.

A liderança administrativa tem certa base para conseguir a cooperação do órgão legislativo. A liderança administrativa não é, necessariamente, rival do poder legislativo. O poder legislativo representa uma instituição da vontade popular. O poder executivo tem por objectivo servir o povo, representar a opinião popular e realizar os interesses populares. Os dois possuem objectivos comuns. Por isso, não existe o problema no sentido de que só o órgão legislativo é que é representante da vontade popular e o órgão executivo não pode ter tal função. A teoria, algo ficcionada, da “opinião pública” não terá outro objectivo senão tentar provar que a liderança administrativa é inviável e cobrir com uma roupagem moral que o poder executivo deve sujeitar-se ao poder legislativo. No entanto, a realidade não é bem assim. A única vigilância legislativa que se exerce sobre o poder executivo reside na vontade popular. Os deputados eleitos muitas vezes vangloriam-se de ser representantes dos interesses populares; no entanto, o facto de um deputado eleito poder ou não ser representante da vontade popular não se prende com a sua eleição, mas depende das polí-

ticas que defende. “Entre introduzir (eleição) e exportar (políticas) não há ligações necessárias”<sup>18</sup>. Por isso, aqueles deputados que dizem aos quatro ventos serem de sufrágio directo, consequentemente, representantes naturais da vontade popular, para o Governo lhes obedecer, não têm lá grandes razões; pelo contrário, não poderá haver nenhum espaço para a liderança administrativa. Na realidade, os populares, perante a polémica entre o poder executivo e o poder legislativo, não oferecem o seu apoio, simplesmente com o critério dos deputados serem ou não eleitos, sem saber a quem é que assiste razão; muito menos actuam cegamente, sem levar em consideração os seus reais interesses. Bem pelo contrário, o que os preocupa e procuram saber é a racionalidade das políticas, o que constitui o ponto de base e o ponto de ignição da viabilidade da liderança administrativa. Quando uma política da liderança administrativa é representativa dos interesses populares, o órgão legislativo não oferece nenhuma oposição, ao ponto de contrariar os interesses populares ou só para fazer guerra ao poder executivo. Eis a razão da cooperação que junta o poder executivo e o poder legislativo. Se existir uma rivalidade de longa data entre os poderes executivo e legislativo, a liderança administrativa sairá empatada. Os interesses populares é que acabarão por ser prejudicados. Por isso, a liderança administrativa deve ter toda a razão e toda a coragem para se empenhar em políticas correctas. Só desta maneira é que poderá conseguir-se a cooperação do órgão legislativo. Com cedências, em detrimento dos princípios, não haverá cooperação entre o poder executivo e o poder legislativo.

Para conseguir a liderança administrativa, é preciso estabelecer uma boa comunicação com o poder legislativo para conseguir o apoio da maioria. Não obstante o Governo não cair pelo facto de não ter o apoio da maioria estável dentro do órgão legislativo, mas sem um apoio da maioria, encontrará muitas dificuldades na prática. O Governo precisa de servir-se de todos os métodos para estabelecer a comunicação e deve deixar bem feitos os trabalhos de relação pública e ter boa vontade em fazer consultas, à procura de solução de contradições. Ao mesmo tempo, para evitar males da “Democracia maioritária”<sup>19</sup>, que residem em excluir durante muito tempo grupos minoritários ou representantes de interesses fora do núcleo do poder, em ignorar a sua existência, o que é perigoso, não convirá mudar, de ânimo leve, as disposições em vigor, contidas na

---

<sup>18</sup> Idem, p. 89.

<sup>19</sup> Arend Lijphart, op. cit., p. 36.

Lei Básica, sobre a composição dos deputados. Em termos concretos, em Hong Kong, devem manter-se os deputados pelos sectores funcionais e em Macau devem manter-se os deputados de sufrágio indirecto e deputados nomeados, para conseguir uma diversidade representativa, dentro do órgão legislativo. Dentro deste, deve haver representantes de interesses diferentes para criar um mecanismo de contrabalanço de interesses para dar desempenho à vantagem da “Democracia por consenso”<sup>20</sup>, que se baseia na tolerância, em detrimento da exclusão, para aumentar ao máximo a base do consenso. Desta maneira, esta diversificação beneficiará a cooperação entre o poder executivo e o poder legislativo.

Para conseguir a liderança administrativa, nas actuais condições da Região Administrativa Especial, não se pode calar de ânimo leve qualquer política partidária. Se se advogar que o Chefe do Executivo deve possuir o seu partido político para poder exercer a liderança administrativa, seria uma medida mais prejudicial do que benéfica. Num determinado território, quando não há partidos maduros e com muitas facções partidárias, não poderá haver um partido maioritário estável, o que estará na causa de agitações e instabilidades da situação política. Um governo baseado numa aliança multipartidária não será duradouro, muito menos poderá falar em liderança administrativa; disso temos as experiências históricas da 4.<sup>a</sup> República Francesa. Na actualidade, a liderança administrativa deve basear-se numa comunidade de interesses e não num determinado partido ou numa determinada facção partidária. É preciso partir de interesses comuns da maioria, para conseguir o apoio dos deputados.

O poder executivo, para poder desanuviar estas relações tensas com o poder legislativo, deverá conseguir apoios populares, fora do órgão legislativo. A política governativa, para poder conseguir apoios populares, precisa de ser esclarecida, junto dos populares. Simultaneamente, também é preciso divulgar as políticas governamentais nos órgãos da comunicação social, o que é um elo que não pode ser ignorado. Uma política de consenso, aberta, transparente, justa e baseada em consultas, poderá conseguir o apoio social.

Assim, podemos chegar a outra conclusão: ao mesmo tempo em que levamos a cabo a criação do regime de liderança administrativa, necessário se torna aperfeiçoar outras condições, o que favorecerá a cooperação e o apoio do órgão legislativo e da massa social.

---

<sup>20</sup> Idem, p. 37.