甄龍恩
VITALINO CANAS

政治學 研究初階

法律翻譯辦公室
Gabinete para a Tradução Jurídica

澳門大學法學院
Faculdade de Direito da Universidade de Macau

《政治學研究初階》

Vitalino Canas (簡能思) 著

書名

《政治學研究初階》

作者

Vitalino Canas (簡能思)

翻譯

法學院研究中心：

馮文莊 (第一章至第四章)

黃顯輝 (第五章)

澳門基金會及澳門大學協助

封面

關雪彤

出版

法律翻譯辦公室

澳門大學法學院

排版及印刷

光大柯式印務有限公司

第一版

一九九七年九月

ISBN 972-97478-0-6

Introdução à versão chinesa

1. O texto da versão portuguesa começou a ser escrito há quase dez anos, tendo ficado concluído há seis. Ora, o mundo da política, dos sistemas e dos equilíbrios políticos tanto pode mudar muito rapidamente numa certa latitude, como pode permanecer estável por longos anos. Desde que começámos a escrever a versão em língua portuguesa, o muro de Berlim desmoronou-se, muitos países de África e da América Latina evoluíram no sentido da implantação de sistemas democráticos, novas ameaças à paz mundial surgiram, novos conceitos políticos foram criados e lançados no mercado das ideias.

2. Em Macau a grande revolução ao nível das infraestruturas e dos espaços físicos não parece ter sido acompanhada por qualquer modificação sensível ao nível das instituições políticas. Mesmo o padrão de participação eleitoral, que muitos pensariam que aumentaria à medida que a data da transferência da Administração para a República Popular da China se aproximasse, mantem-se aos níveis habituais, como o demonstra a taxa de abstenção nas eleições municipais de 22 de Junho de 1997¹, não obstante um ou outro sobressalto encorajador como foram os 75 093 votos (em 116 445 inscritos) das legislativas de 1996².

¹ De 123 072 inscritos para o último acto eleitoral realizado antes da transferência da Administração votaram 26 180 eleitores, o que representa uma taxa de abstenção próxima dos 80%.

² V Boletim Oficial de Macau, 1 série, nº 41, de 7.10.96. Saliente-se que dos 116 445 inscritos apenas 31,4% nasceram em Macau. A maioria nasceu na China. Estes resultados contrastam flagrantemente com os 28 526 votantes, em 48 137 inscritos, de 1992: v. Boletim Oficial de Macau, suplemento ao nº 39, de 30.9.92.

3. Do ponto de vista do funcionamento das instituições de governo, Macau é um sistema muito interessante para quem se dedica a estudar a ciência política. Porque no Território o jogo político se assemelha muito a um jogo de sombras chinesas, onde o que o que parece não é. E não é duplamente: por um lado, nunca vemos o objecto projectado, só vemos a sua imagem; por outro, aquilo que imaginamos ser o objecto projectado na sombra afinal não está lá.
4. Quando se analisa um determinado sistema de Governo, costuma salientar-se a existência de dois níveis, ou duas perspectivas: (I) o nível do sistema constitucional/estatutário de governo (normativo); e (ii) o nível do sistema factual de governo. Isto é: uma coisa é o sistema tal como resulta do texto jurídico que o enquadra ou rege; outra coisa diferente é a forma como ele funciona

realmente. A discrepância, maior ou menor, entre os dois níveis é detectada praticamente em todo o lado, independentemente da forma e do sistema de governo.

5. Em Macau uma avaliação rigorosa não se pode basear em dois níveis apenas, tem de recorrer a três: (I) o sistema constitucional/estatutário; (ii) o sistema factual aparente; (iii) o sistema factual real.

6. Isto é, em Macau há um sistema estatutariamente previsto (no Estatuto Orgânico), que é um sistema de equilíbrio de poderes entre Governador e Assembleia Legislativa, com ligeiro pendor, aqui e ali, a favor do Governador.

Na prática o sistema aparenta afastar-se do que resultaria de uma interpretação objectiva do

Estatuto Orgânico, para funcionar efectivamente como um sistema de franco desequilíbrio a favor do Governador, desequilíbrio esse revelado por indicadores quantitativos “arrasadores” (pelo menos até à IV legislatura³) e por uma visibilidade notoriamente superior à de qualquer outro órgão.

8. Mas em termos reais, mesmo quando pareciam existir aqueles indicadores eloquentes da primazia factual do Governador, o sistema era - e ainda é- de equilíbrio de poderes. Equilíbrio baseado no consenso, na consulta e na informalidade dos mecanismos, com papel

³ A V legislatura revela já alguns sinais, numa perspectiva meramente quantitativa, de evolução. Um mero exemplo. pela primeira vez desde que o Estatuto Orgânico está em vigor e as actuais instituições políticas funcionam, foram apresentados mais projectos de lei (iniciativa dos deputados) do que propostas de lei (iniciativa do Governador). Isto é, foram apresentados 50 projectos de lei e apenas 41 propostas de lei. No entanto, o Governador ainda teve mais sucesso com as suas propostas do que os deputados com os seus projectos: a Assembleia aprovou 35 das 41 propostas e só 28 dos 50 projectos de lei. Sobre estes números estatísticos v. o trabalho *1976-1996: 20 anos da Assembleia Legislativa de Macau*, textos de Cecília Jorge, Lei Pang Chu, Paulo Coutinho, Macau, 1996, principalmente, Anexo, págs 30/1. A VI legislatura será muito curiosa também deste ponto de vista manter-se-á ainda por mais tempo a tendência de a AL demonstrar mais simpatia para com as propostas do Governador, ou a nova composição saída das eleições de 1996 conduzirá a um novo salto na autonomização política do órgão legislativo?

saliente do Governador e das principais personalidades políticas da comunidade na motorização desse equilíbrio. O que significa que, afinal, o equilíbrio sempre sempre existe, mas não coincide com o desenhado no Estatuto. É outro, atingido através de outros mecanismos, outros canais, outros inter-relacionamentos diferentes dos que encontramos no Estatuto Orgânico.

9. Essa situação de equilíbrio tem resistido ao desaparecimento dos seus “inventores” (Pedro José Lobo, Ho Yin, Carlos Assunção) ou à substituição dos seus executores (aqueles, mais os sucessivos Governadores). E tem subsistido mesmo em novos contextos políticos, que podemos designar de maior pluralismo: pluralismo porque surgem novos órgãos com pretensão de poder (o Grupo de Ligação

Conjunto); pluralismo porque as eleições legislativas, particularmente ao nível do sufrágio directo, deixaram de ter o sentido único que tiveram até bem tarde.

10. O que acabamos de esboçar pode designar-se **de tese dos três sistemas de Governo**. É objecto de desenvolvimento no capítulo V do presente texto, dedicado ao sistema político de Macau.

11. Nesse capítulo defende-se que no plano do Estatuto Orgânico, o legislador estatutário procurou o equilíbrio entre Governador e Assembleia Legislativa, muitas vezes através da simetria na atribuição de poderes. Exemplos: ao Governador compete o poder executivo em exclusivo, mas a Assembleia dispõe de poder de controlo sobre o executivo através de

inquéritos, perguntas ou interpelações, aprovação da lei de meios, etc.; o Governador nomeia 7 deputados, mas a Assembleia é ouvida sobre a nomeação do Governador; o Governador tem poder legislativo, mas a Assembleia pode submeter os Decretos-Lei a ratificação; o Governador pode solicitar a dissolução da AL ao Presidente da República, mas a Assembleia pode votar moções de censura ao Governador, podendo isso levar o PR a demiti-los. Outros exemplos poderiam ser convocados.

12. No entanto, do ponto de vista factual, a imagem (a sombra chinesa...) que nos apareceu até aqui é a de um absoluto domínio do Governador. Durante todos estes anos de vigência do Estatuto Orgânico de Macau nunca foi aprovada uma moção de censura e houve

apenas um caso de dissolução da AL por conflito desta com o Governador, nunca se verificando a hipótese de demissão do Governador por conflito com a AL. Até 1989, as estatísticas eram inequívocas: o Governador publicava muito mais diplomas legislativos (Decretos-Lei) do que as Leis produzidas pela AL, a isso acrescentando alguns milhares de Portarias, muitas delas com perfil legislativo. No âmbito da iniciativa legislativa na AL, o Governador tinha clara primazia e o seu sucesso legislativo (propostas de lei aprovadas) era na ordem dos 80% a 90%. Os pedidos de ratificação de Decretos-Lei contavam-se pelos dedos e as recusas de ratificação não foram além de uma. Na década de 90, particularmente no decurso da V legislatura, algumas dessas tendências estatísticas revelaram pendor diverso (por exemplo, agora há mais iniciativas

legislativas de deputados do que do Governador), mas o panorama geral mantém-se inalterado.

13. Estas estatísticas provocam de facto uma ilusão de domínio quase asfixiante, que, aliás, se acentua se tivermos em conta que todas as grandes decisões políticas passam notoriamente e inevitavelmente pelo Governador.

14. Porém, tudo isso não passa de uma ilusão.

O sistema de Macau baseia-se numa espécie de pacto de sociedade, porventura velho de alguns séculos, que marca o exacto lugar das autoridades portuguesas e das autoridades chinesas.

Com base nesse pacto, foram-se construindo esquemas informais de criação de consenso que escapam ou resistem a qualquer institucionalização (como o demonstra o Conselho Consultivo ou os numerosos conselhos formais, que procuraram constituir-se em *forums* de consulta formais, mas que de algum modo foram ficando aquém do que se esperava deles) e fogem a qualquer tentativa de estudo sistemático ou identificação e caracterização precisas.

15. O sistema de Macau, talvez por influência das velhas tradições confucionistas, temperadas pela maneira de ser **adaptacionista** dos portugueses, tem horror ao conflito, à decisão unilateral. Por isso, mesmo antes da Declaração Conjunta Luso-Chinesa, os Governadores portugueses não deixavam de

consultar as personalidades mais representativas da comunidade de Macau, aquelas que pudessem invocar uma certa legitimidade de bom senso, e as chinesas (locais e outras), em busca do consenso e de uma decisão enraizada no sentir da comunidade.

16. Em consequência, a decisão política é tomada já em resultado de uma circulação dialógica intensa. Mesmo a decisão que, em termos estatutários, caberia unilateralmente a um dos órgãos.

Por isso, o sistema de Macau é, de facto, um sistema de equilíbrio, embora o Governador seja a face visível do poder.

17. A alteração ao Estatuto Orgânico efectuada em 1996⁴ fica-se ou por meros aperfeiçoamentos técnicos, ou pela consumação da autonomia judiciária de Macau, ou pela reformulação e reforço das competências da Assembleia Legislativa. Aquela alteração não influenciou em nada o sistema político do Território.

18. Esse facto não surpreende. O sistema de Macau está enraizado num conjunto de práticas seculares. Não é de crer que mude muito, mesmo que mude o estatuto jurídico em que se fundamenta (uma vez que o sistema só quase residualmente resulta dele). E isso será assim mesmo quando a Administração passar a ser chinesa. Talvez a sede e os protagonistas do consenso mudem. Mas não o processo!

⁴ Lei n.º 23-A/96, de 29.7.96, publicada na I Série do Diário da República, n.º 174, rectificada pela Declaração de Rectificação n.º 15-L/96, publicada na I Série-A do Diário da República n.º 248, de 25.10.96 (rectificação que suscita, aliás, algumas dúvidas sobre a sua legalidade).

18. Significa que o sistema é perfeito?

Não significa. O consensualismo vive e resiste muito na base de uma oligarquia social, que afasta a esmagadora maioria da população da área da decisão política, que fica, por isso, reservada a uma elite política mais ou menos cristalizada. As últimas alterações ao sistema eleitoral têm contribuído para minimizar este factor negativo e as eleições para a Assembleia Legislativa de Macau de 1996 representam já uma salutar renovação de algum pessoal político, quer entre os eleitos, quer entre os que concorreram sem obterem sucesso eleitoral.

Mas as hipóteses de evolução ainda não terminaram.