

NÃO É UM CAMINHO FÁCIL: VINTE ANOS DA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI BÁSICA DE MACAU

Luis W. K. Wong
*Professor Auxiliar, Faculdade de Direito,
Universidade de Ciência e Tecnologia de Macau*

Resumo: A Lei Básica de Macau foi implementada de forma precisa e abrangente nas últimas duas décadas. Esta avaliação é baseada no quadro teórico das características gerais da aplicação da lei, tendo em vista os seguintes factores: a regra, o sujeito, os recursos e as condições de aplicação da lei. Especificamente, em termos do elemento da regra, a Lei Básica de Macau como uma boa lei constitui um pré-requisito para a sua correcta implementação. No que diz respeito ao elemento do sujeito, o Governo Central e as várias agências da RAEM têm cumprido e aplicado estritamente a Lei Básica. O mesmo acontece com o elemento dos recursos, o Governo Central e o de Macau disponibilizaram recursos suficientes para a implementação da Lei Básica e, em termos de condições, os órgãos de Macau eliminaram efectivamente os factores relevantes que podem afectar a implementação da Lei Básica. Olhando para trás neste processo, as agências do Governo Central em Macau, o Governo local e a sociedade de Macau estão receptivos uns aos outros, a comunicação é tranquila, as opiniões da RAEM foram totalmente ouvidas e o pensamento do Governo Central foi comunicado de forma eficaz. Esta atitude e prática recíprocas irão promover o plano de longo prazo decorrente do princípio “Um País, Dois Sistemas”, assegurando a sua estabilidade, longo alcance, e garantido a implementação contínua e abrangente da Lei Básica de Macau no futuro.

Palavras-chave: Lei Básica de Macau; aplicação da lei; características gerais; boa lei; boa governação.

1. Introdução

A Lei Básica de Macau e a Lei Básica de Hong Kong não têm exactamente o mesmo conteúdo, mas as semelhanças são muito maiores do que as diferenças. São ambas um processo de concretização legal da teoria de “Um País, Dois Sistemas” para resolver problemas históricos, manter a unidade nacional e integridade territorial do país e promover a estabilidade social e o desenvolvimento económico em Hong Kong e Macau. Estas características constituem também as bases constitucionais da China¹.

No entanto, a partir de agora, os efeitos práticos de “Um País, Dois Sistemas” em Hong Kong e Macau parecem ser menos semelhantes do que no conteúdo da Lei Básica de ambos, e a RAEM tem um grau relativamente elevado de implementação precisa da Lei Básica². Investigadores conceituados analisaram a experiência bem-sucedida da prática “Um País, Dois Sistemas” em Macau, que se reflecte na combinação orgânica entre a governação abrangente do Governo Central com um elevado grau de autonomia, mantendo a Constituição e a Lei Básica como base constitucional da RAEM. Esta experiência bem-sucedida está também presente no cumprimento activo da responsabilidade constitucional de salvaguardar a legislação de segurança nacional, promover activamente a educação nacional, etc.³.

Este artigo pretende analisar a experiência da implementação da Lei Básica de Macau nos últimos vinte anos, mas pretende fazê-lo numa perspectiva teórica, mais concretamente em termos das características gerais da implementação da lei como um quadro teórico. As chamadas características gerais da aplicação da lei referem-se ao processo da sua aplicação como o processo de colocar a lei em prática⁴. No geral, é um sistema complexo. Os seus elementos incluem a Regra, o Sujeito, os Recursos e as Condições. Em detalhe, o elemento da regra refere-se à dependência da regra (normatividade) na aplicação da lei, assim como os condicionamentos da qualidade da lei na sua aplicação. O elemento do

1 Como disse LI CHANGDAO, um académico reconhecido ao estudo das Leis Básicas, as duas Leis Básicas são semelhantes e têm suas próprias características. Cf., YAO WEI, *No Sistema da Direcção Administrativa da Região Administrativa Especial de Macau*, Política e Direito, 2009, n.º 12, pp. 112-113.

2 Cf., no mesmo sentido, ZOU PINGXUE, *Experiência de Sucesso e Regras Profundas de Macau “Um País, Dois Sistemas” - Uma Perspectiva de Pesquisa Baseada na Comparação de Hong Kong e Macau*, Fórum Popular · Fronteira Académica, 2018, n.º 21, p.14.

3 Idem, p. 14.

4 WANG HONGXIA, *Sobre as Características Gerais e Princípios Básicos da Aplicação da Lei*, Sistema Jurídico e Desenvolvimento Social, 2018, n.º. 4, pp. 169-171.

sujeito refere-se à dependência da aplicação da lei em relação às pessoas, que a implementação da lei requer a acção humana em vez da acção própria. As atitudes, conhecimentos, habilidades, etc. das pessoas afectam directamente a aplicação e o cumprimento da lei. Pelo elemento dos recursos entende-se o custo da aplicação da lei, que requer recursos materiais e humanos. O elemento das condições indica a susceptibilidade de interferência na implementação da lei. No processo real de aplicação da lei, factores como ambiente político e opinião pública afectarão a implementação efectiva da lei. A qualidade desses elementos afecta directamente a medida em que a lei pode ser implementada⁵.

Este quadro teórico fornece uma norma para avaliarmos a implementação da Lei Básica de Macau e os seus factores de influência. Descobrimos que essa lei foi implementada de forma precisa e abrangente nas últimas duas décadas. Entre eles, a Lei Básica de Macau, que é uma boa lei em termos de regra (normas), constitui uma condição prévia para a sua correcta aplicação. Ao nível dos elementos do sujeito, o Governo Central e diversas entidades da RAEM já cumpriram e aplicaram rigorosamente a Lei Básica. Em termos do elemento dos recursos, tanto o Governo Central como a Região disponibilizaram meios e recursos suficientes para a implementação da Lei Básica. No que concerne ao elemento das condições, a Região eliminou efectivamente os factores relevantes que podem afectar a implementação da Lei Básica. A análise específica desses quatro elementos é exactamente o conteúdo principal e a linha de pensamento do presente estudo. Por último, olhando para as duas décadas de aplicação correcta da Lei Básica de Macau, não podemos esquecer o grande contributo de Deng Xiaoping, o arquitecto-chefe da teoria de “Um País, Dois sistemas”. Esta teoria é uma estratégia de longo prazo que conduz à unificação do país e ao desenvolvimento estável da RAEM. As partes envolvidas continuam a trabalhar na mesma direcção e consideram que a Lei Básica de Macau também será correctamente implementada no futuro.

2. Dependência das regras da aplicação da lei: Enquanto boa lei, a Lei Básica de Macau é um pré-requisito para a sua correcta implementação

Por que se diz que a Lei Básica de Macau é uma boa lei? A esta questão, temos de responder com a definição de boa lei e apontar as razões que levam a

5 WANG HONGXIA, *Sobre as Características Gerais e Princípios Básicos da Aplicação da Lei*, Sistema Jurídico e Desenvolvimento Social, 2018, nº. 4, pp. 169-173. Semelhante a este referencial teórico, alguns estudiosos discutem a composição do sistema de “Um País, Dois Sistemas” a partir do factor de assunto, factor de regra, factor de poder e factor institucional. Para mais detalhes, cf. LOK WAI KIN, *Teoria do Sistema “Um País, Dois Sistemas”*, Estudos de Hong Kong e Macau, 2014, nº. 2, pp. 3-11.

Lei Básica de Macau a cumprir as condições e características de uma boa lei. O professor Wang Liming, estudioso do Continente, tem uma discussão clássica sobre o que é uma boa lei⁶.

Em primeiro lugar, uma boa lei deve reflectir a vontade e os interesses fundamentais do povo, e deve reflectir os interesses e os desejos das mais amplas massas da população, ao invés de ser apenas um produto dos interesses locais, de um determinado departamento ou de um certo grupo de interesses. A meta fundamental da reunificação nacional é o objectivo lógico da teoria de “Um País, Dois Sistemas”. A estabilidade social e o desenvolvimento económico de Macau são as maiores aspirações dos seus residentes e é também aí que estão os seus interesses essenciais. A Lei Básica de Macau, enquanto legalização do princípio de “Um País, Dois Sistemas”, está obviamente de acordo com os interesses fundamentais da maioria das pessoas na China, incluindo os residentes da RAEM.

Em segundo lugar, a boa lei deve reflectir a busca de valores como a equidade e a justiça, e deve ter uma base de valores sólida. A Lei Básica de Macau tem em consideração as respectivas exigências da soberania nacional e autonomia local, e especificamente atende às exigências dos residentes de ascendência portuguesa. Por exemplo, estipula que os seus interesses são protegidos pela RAEM nos termos da lei e que os seus costumes e tradições culturais devem ser respeitados.

Terceiro, as boas leis devem estar em conformidade com as regras de desenvolvimento social e desempenhar um papel na manutenção da ordem social e na garantia da estabilidade. As características da Lei Básica de Macau são particularmente evidentes a este respeito. Por exemplo, ela estabelece a ordem da relação entre o Governo Central e a RAEM. O Governo Central autoriza a RAEM a exercer um alto grau de autonomia. O Governo da RAEM protege os direitos e liberdades dos residentes em termos de condições legais, materiais e espirituais. A Lei Básica estabelece a relação entre o Governo (poder executivo), a Assembleia Legislativa (poder legislativo) e os Tribunais (poder judicial). As três instituições não só funcionam de forma independente, como também se restringem e podem cooperar.

Quarto, as boas leis devem reflectir as condições factuais duma sociedade específica. Se a lei pretende dar pleno andamento aos efeitos da adaptação da vida social, ela deve estar intimamente ligada à realidade e resolver os problemas existentes⁷.

Quinto, a boa lei deve ter um sistema científico e razoável. Somente

6 WANG LIMING, *Estado de Direito: Boa Lei e Boa Governança*, Jornal da Universidade Renmin da China, 2015, n.º 2, pp. 114-121.

7 LOK WAI KIN, *Um Novo Comentário sobre a Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau*, Editora de Literatura de Ciências Sociais, 2012, pp. 10-11.

alcançando a consistência do sistema externo de regras, a consistência do sistema interno de valores, a autossuficiência lógica e a abrangência do conteúdo, ela pode efectivamente desempenhar o papel de ajustamento da vida social. Conforme demonstrado nos quatro pontos anteriores, como lei constitucional, a Lei Básica abrange as relações entre o Governo Central e a RAEM, os direitos e obrigações dos residentes da RAEM e o sistema político da RAEM. É consistente com a política “Um País, Dois Sistemas” em termos de regras, valores e lógica⁸.

Sexto, a boa lei deve obedecer aos procedimentos legais e ter legitimidade processual. A legitimidade processual da Lei Básica de Macau reflecte-se não só na sua aprovação pela Assembleia Popular Nacional, mas também na interpretação constitucional feita pelo Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional, que está igualmente reflectido na redacção desta lei. A fim de apreciar plenamente as opiniões dos residentes de Macau, a Assembleia Popular Nacional instituiu uma Comissão de Redacção da Lei Básica, composta por representantes do Continente e residentes de Macau. Os membros da RAEM foram incumbidos de criar e organizar um grupo consultivo não governamental e amplamente representativo para auxiliar na elaboração da lei. Desde a determinação da estrutura da Lei Básica à elaboração dos artigos, a democracia e o *brainstorming* são amplamente promovidos em todas as fases⁹. Assim, nestes seis aspectos, a Lei Básica de Macau pode ser considerada uma boa lei, que constitui uma condição prévia para a sua correcta aplicação.

3. Dependência dos sujeitos da aplicação da lei: as agências centrais e da RAEM respeitam e aplicam rigorosamente a Lei Básica de Macau

A implementação da lei depende das pessoas, especialmente dos sujeitos da execução da lei, incluindo os legisladores, governantes e juizes. Se estes sujeitos não agirem, ou o fizerem de maneira abusiva, tornam a lei, naturalmente, de difícil implementação ou implementam-na incorrectamente. A implementação da lei depende das atitudes desses sujeitos em relação à mesma, bem como do conhecimento e da capacidade dos responsáveis pela sua aplicação¹⁰. O grupo principal de implementação da Lei Básica de Macau divide-se nos níveis nacional e da RAEM. A nível nacional, existem dois órgãos principais, nomeadamente a Assembleia Popular Nacional, o seu Comité Permanente e o Governo Central. O artigo 2.º da Lei Básica de Macau estabelece que a Assembleia Popular Nacional da República Popular da China autoriza a RAEM a exercer um elevado grau de

8 Idem, p. 9.

9 Idem, p. 14-15.

10 WANG HONGXIA, *Sobre as Características Gerais e Princípios Básicos da Aplicação da Lei*, Sistema Jurídico e Desenvolvimento Social, 2018, n.º 4, p. 171.

autonomia nos termos da presente lei. O artigo 12.º estabelece que a RAEM é uma região administrativa local da República Popular da China, gozando de elevado grau de autonomia, directamente subordinada ao Governo Popular Central. No nível RAEM, existem os órgãos locais com os artigos 45.º e 50.º da Lei Básica de Macau a estabelecerem que o Chefe do Executivo da RAEM deve ser o líder da região, representante e responsável máximo do Governo da RAEM. O artigo 67.º da Lei Básica de Macau determina que a Assembleia Legislativa da RAEM é o órgão legislativo. O artigo 82.º da Lei Básica de Macau define que os tribunais da RAEM exercem o poder judicial. Diferentes sujeitos ocupam posições distintas, desempenhando as respectivas funções e papéis. A correcta aplicação da Lei Básica de Macau é determinada pela interacção das matérias acima referidas¹¹.

3.1. As autoridades centrais cumprem e aplicam rigorosamente a Lei Básica de Macau

A causa de “Um país, Dois sistemas” é um grande empreendimento sem precedentes. De acordo com a Lei Básica de Macau, o Governo Central tem poderes para administrar a RAEM, quer seja através da acção directa do Governo Central como pela autorização da RAEM exercer um elevado grau de autonomia, de acordo com a lei. O Governo Central tem o poder de supervisionar o alto grau de autonomia da RAEM. Especificamente, além da diplomacia e da defesa nacional, o Governo Central também tem o direito de nomear o Chefe do Executivo e os titulares dos altos cargos público, emitir instruções ao Chefe do Executivo, etc. Ao longo das últimas duas décadas, por um lado, as autoridades centrais aplicaram rigorosamente as disposições da Lei Básica de Macau em matéria de negócios estrangeiros, defesa nacional e outras questões de soberania e, por outro lado, exerceram o seu poder com a contenção possível nos assuntos que envolveram a governação da RAEM.

Ao mesmo tempo, as autoridades centrais respeitam estritamente as disposições da Lei Básica de Macau sobre o elevado grau de autonomia da RAEM, considerando sempre a manutenção da prosperidade e estabilidade a longo prazo no território como o ponto de partida e o objetivo fundamental para tratar dos assuntos relacionados com Macau. Elas não interferiram nos assuntos dentro do escopo da autonomia da RAEM e apoiaram totalmente o Chefe Executivo de acordo com a lei. As autoridades centrais têm actuado activamente de acordo com a Lei Básica. Por exemplo, o exército estacionado é responsável pela defesa da RAEM e mantém a segurança externa da região. A RAEM não precisa de se

11 Cf., Lok Wai Kin, *Teoria do Sistema “Um País, Dois Sistemas”*, Estudos de Hong Kong e Macau, 2014, n.º 2, p. 4.

preocupar com qualquer interferência externa, o que permite que se foque no desenvolvimento. Além disso, o Governo Popular Central criou agências em Macau para lidar com assuntos externos, auxiliou o Governo da RAEM nas negociações com os países terceiros, assinou acordos mútuos de isenção de visto com jurisdições estrangeiras e tomou as providências adequadas para estabelecer e manter as relações de assistência jurídica mútua com Portugal e outros países. Sob a liderança do Governo Popular Central, nenhum de seus departamentos, províncias, regiões autónomas e municípios jamais interferiu nos assuntos que a RAEM gere de acordo com esta lei.

3.2. O Governo da RAEM implementa activamente a governação em estrita conformidade com a Lei Básica de Macau

Com base nos Relatórios das Linhas de Acção Governativa anuais do Chefe do Executivo, ao longo dos anos, podemos ver que o Governo da RAEM, sob a liderança do Chefe do Executivo, implementou rigorosamente a Lei Básica em termos de subsistência, economia, cultura e assuntos sociais. Com base no artigo 105.º da Lei Básica de Macau, na elaboração do orçamento, a Região segue o princípio de manutenção das despesas dentro dos limites das receitas, procurando alcançar o equilíbrio entre as receitas e as despesas, evitar o deficit e manter o orçamento a par com a taxa de crescimento do produto interno bruto da Região. Com base no artigo 130.º da Lei Básica de Macau, mantendo o anterior sistema de benefícios sociais e de acordo com as condições económicas e as necessidades da sociedade, o Governo da RAEM define, por si próprio, a política de fomento e melhoria dos benefícios sociais. O governo está a melhorar o sistema de segurança social e a aumentar o índice mínimo de subsistência, os subsídios por invalidez, subsídios de educação, subsídios de maternidade, subsídios e pensões. Outro exemplo baseia-se no artigo 106.º da Lei Básica de Macau: “A RAEM deve, com referência à política de baixa tributação originalmente implementada em Macau, promulgar leis e regulamentos sobre impostos, taxas de impostos, isenções fiscais e outras questões fiscais.” Impostos, impostos especiais e outros itens fiscais são cobrados para permitir a redução e a isenção de impostos para a maioria dos residentes¹².

Esses exemplos incluem também a diversificação económica de Macau. O artigo 118.º da Lei Básica de Macau estipula que “A RAEM deve definir a sua própria política para o turismo e o entretenimento de acordo com os interesses globais locais.” Esta disposição pretende certamente indicar que a RAEM ainda

12 *Relatório das Linhas de Acção Governativa no ano Financeiro de 2019*, o Governo da RAEM, 15 de Novembro de 2018, pp. 10-12, 181.

pode desenvolver a indústria do jogo com base nas condições históricas, mas também realça que a economia deve ser diversificada. Para o efeito, o Governo da RAEM promoveu o desenvolvimento da indústria de convenções e exposições, da medicina tradicional chinesa, das indústrias culturais e criativas e das indústrias financeiras características, promoveu o desenvolvimento integrado das indústrias tradicionais, culturais e criativas de Macau, e fez todos os esforços para implementar a cooperação regional e as estratégias de plataforma económica¹³.

3.3. A Assembleia Legislativa da RAEM obedece estritamente ao sistema político liderado pelo executivo

Como todos sabemos, as regiões administrativas especiais de Hong Kong e Macau têm sistemas políticos dirigidos pelo executivo. Isto também pode ser extraído das disposições das Leis Básicas de Hong Kong e Macau sobre a divisão de poderes entre os vários órgãos. O funcionamento eficaz da liderança executiva está certamente relacionado com a boa governação do órgão executivo, mas também é inseparável da estreita cooperação com o órgão legislativo, a Assembleia Legislativa¹⁴. Ao longo das últimas duas décadas, em vez de ser restringido por outros órgãos, o Governo da RAEM tem sido capaz de levar a cabo a governação acima mencionada de acordo com a Lei Básica. Isto está intimamente relacionado com o rigoroso respeito da Assembleia Legislativa pelo sistema político dirigido pelo Executivo. O “Relatório Resumido do Trabalho da Presidente da Assembleia Legislativa em Dez Anos”, elaborado pela ex-Presidente da Assembleia Legislativa de Macau, Susana Chou, dá uma explicação viva e precisa deste facto. Ela considerou que sob o princípio geral “Um País, Dois Sistemas” não há questão de oposição e luta pelo poder entre os órgãos legislativo e executivo. O papel da Assembleia Legislativa é essencialmente diferente do assumido pelos parlamentos políticos multipartidários ocidentais, porque o objectivo final dos vários partidos no parlamento ocidental é tomar o poder, e de acordo com as disposições da Lei Básica de Macau, seja o poder executivo ou legislativo, os objectivos de trabalho de ambos são exactamente os mesmos, ou seja, a prosperidade económica e estabilidade da sociedade de Macau¹⁵.

Ela ainda mencionou que somente com uma cooperação estreita entre

13 *Relatório das Linhas de Acção Governativa no ano Financeiro de 2019*, o Governo da RAEM, 15 de Novembro de 2018, pp. 23-25.

14 LOK WAI KIN, *Um Novo Comentário sobre a Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau*, Editora de Literatura de Ciências Sociais, 2012, pp. 352-353.

15 SUSANA CHOU, *O Relatório Resumido do Trabalho da Presidente da Assembleia Legislativa em Dez Anos*, Assembleia Legislativa de Macau, 2009, p. 3.

estes órgãos, a Assembleia Legislativa pode formular boas leis e transformar, em tempo útil, as políticas governamentais em leis, garantindo assim efectivamente a estabilidade, continuidade e autoridade das políticas governamentais. Segundo Susana Chou, só esta abordagem permite fornecer os instrumentos jurídicos e garantias para que o governo possa, em última instância, implementar e fortalecer o sistema de liderança do executivo¹⁶. Sob tal orientação ideológica e espiritual, a liderança do executivo estabelecida pela Lei Básica é mantida, tornando possível uma governação eficaz. Por exemplo, após a reunificação, as propostas de lei urgentes propostas pelo Governo durante períodos extraordinários, como benefícios fiscais e isenções, e planos de distribuição de comparticipação pecuniárias estão todos listados na ordem do dia. Para as propostas de lei não urgentes propostas pelo Governo, a Assembleia Legislativa também pode proceder à aprovação urgente, desde que sujeita a padrões de qualidade, de forma a fornecer os instrumentos jurídicos necessários e garantias para a adopção de políticas pelo Governo em tempo útil¹⁷. É claro que isso não significa que a Assembleia Legislativa não exerça a supervisão necessária sobre as acções do Governo para evitar desvios e abusos de poder. De acordo com o disposto na Lei Básica, a Assembleia Legislativa de Macau não só goza do poder legislativo, como também tem a responsabilidade de fiscalizar a formulação e implementação das políticas do Executivo¹⁸.

3.4. Os tribunais da RAEM exercem independentemente a sua função e respeitam a liderança executiva

Na prática judicial, o facto de o tribunal ser modesto influencia directamente a sua relação com os órgãos legislativo e executivo. E isso também é verdade na RAEM. Enfrentando uma tensão na relação entre o poder legislativo e executivo após o estabelecimento da RAE de Hong Kong, os tribunais da RAE de Hong Kong começaram a boicotar excessivamente o trabalho destes órgãos nos primeiros anos da reunificação. O controlo judicial pelos tribunais da RAE de Hong Kong determinou que houve uma sabotagem da liderança executiva da RAEM. A conclusão pode ser vista como imprudente, mas o envolvimento excessivo dos tribunais em disputas políticas levou a que fosse ultrapassado o seu papel no sistema constitucional, o que terá limitado, ou mesmo exercido uma influência negativa, num sistema liderado pelo poder Executivo¹⁹.

16 Idem, p.3.

17 Idem, p. 12.

18 Idem, p. 7.

19 ZHU GUOBIN, *Os Tribunais da Região Administrativa Especial de Hong Kong e a Manutenção*

Em contraste, embora os tribunais da RAEM tenham exercido o direito de controlo da legalidade dos actos administrativos (incluindo actos administrativos abstractos e actos administrativos específicos) respeitaram sempre o princípio de lidença executiva. Por exemplo, o caso mais comum de impugnação judicial pelos tribunais de Macau tem fundamento em violação da lei quando a administração pública comete erros óbvios ou absolutamente irrazoáveis no exercício do seu poder discricionário. O juiz só pode intervir quando o princípio é violado de forma intolerável²⁰. O respeito pelos poderes dos outros órgãos não é inacção judicial, mas para os casos importantes que afectam o desenvolvimento social da RAEM, os tribunais devem assumir a protecção dos direitos humanos como sua responsabilidade, mas também têm a responsabilidade de salvaguardar o interesse público e a segurança nacional²¹.

4. A dependência dos recursos na aplicação da lei: O Governo Central e a RAEM disponibilizam recursos para a implementação da Lei Básica de Macau

Há um custo para a aplicação da lei, e esse custo passa por disponibilizar os recursos necessários para a aplicação da lei, incluindo os financeiros e humanos para garantir a implementação da lei²². Por um lado, desde a operação das várias agências da RAEM até a protecção e realização dos direitos básicos dos residentes, todos os aspectos exigem um investimento financeiro real. Isto requer naturalmente que a RAEM desenvolva a sua economia para ter uma base financeira sólida. A este respeito, conforme mencionado acima, o governo da RAEM implementa activamente a governação em estrita conformidade com a Lei Básica e desenvolve uma economia diversificada. Ao mesmo tempo, isto é também indissociável das medidas tomadas pelo Governo Central que são conducentes à estabilidade social e ao desenvolvimento económico da RAEM. Por outro lado, conforme referido anteriormente, a implementação da Lei Básica de Macau depende da compreensão da Lei Básica por parte da população. Portanto, a RAEM promove activamente a formação de recursos humanos especializados na Lei Básica para concretizar a sua correcta implementação.

da Ordem Constitucional “Um País, Dois Sistemas”, Estudos em “Um País, Dois Sistemas”, 2018, n.º 1, pp. 28-29.

20 Cf. Processo n.º 26/2003 de 15 de Outubro de 2003 do Tribunal da Última Instância.

21 *Idem*, p. 32.

22 WANG HONGXIA, *Sobre as Características Gerais e Princípios Básicos da Aplicação da Lei, Sistema Jurídico e Desenvolvimento Social*, 2018, n.º 4, p. 172.

4.1. O Governo Central fornece forte ajuda externa para a implementação da Lei Básica de Macau

De acordo com a Lei do Estacionamento de Tropas na RAEM da República Popular da China, a guarnição do Exército de Libertação do Povo Chinês em Macau não é apenas responsável pela defesa nacional, salvaguarda da soberania do país, e garante da unidade e integridade territorial, também assume as funções de defesa da segurança de Macau. O Governo da RAEM pode, se necessário, pedir ao Governo Central a intervenção do Exército. O Governo Popular solicitou uma vez à Guarnição de Macau que ajudasse a manter a ordem pública e prestasse assistência na resposta a uma situação de calamidade causada por um desastre natural (tufão Hato, em 2012). Ao prestar assistência na manutenção da ordem pública e ajuda humanitária em casos de catástrofe, o pessoal da Guarnição de Macau exerce as competências dos responsáveis pela aplicação da lei, de acordo com a legislação da RAEM e dentro da compatibilidade com as suas funções. Na véspera do regresso de Macau, a segurança pública era extremamente periclitante e as organizações criminosas do submundo levavam a cabo actividades terroristas como assassinatos e sequestros. Esta insegurança mergulhou Macau numa tempestade sangrenta e afectou gravemente o bom regresso de Macau, estabilidade e prosperidade. No entanto, desde que o Governo Central anunciou o envio de tropas para Macau e o Exército Popular de Libertação foi oficialmente estacionado em Macau, há um elemento dissuasor na actividade das tríades. Juntamente com a cooperação estreita entre as polícias de Guangdong e Macau, foi possível reprimir directamente as actividades criminosas da tríades dentro e fora do território. Em breve, a situação da segurança pública será completamente revertida, tornando Macau numa das cidades mais seguras do mundo. As tropas do Exército de Libertação do Povo estacionadas na Região também contribuíram para a estabilidade e prosperidade que se atravessa hoje em Macau.

No que diz respeito ao desenvolvimento social da RAEM, o Governo Central também presta assistência em vários aspectos para promover a melhor implementação dos direitos básicos da Lei Básica de Macau e a melhor implementação das políticas de acordo com a Lei Básica. Por exemplo, quando a RAEM formulou políticas para o desenvolvimento do turismo e do jogo e desenvolveu vigorosamente a economia, o Governo Central introduziu medidas para os residentes do Continente viajarem para Hong Kong e Macau, o que promoveu enormemente o rápido desenvolvimento económico de Macau. Quando o desenvolvimento de Macau enfrentou restrições ao nível dos terrenos disponíveis, o Governo Central cuidou das necessidades de Macau apoiou na construção do novo campus para a Universidade de Macau em Hengqin, Zhuhai, que ficou sob a administração do Governo da RAEM. Além disso, a área de gestão

da Região Administrativa de Macau foi alargada em 85 quilómetros quadrados de zona marítima. Quando o desenvolvimento económico de Macau exige uma diversificação adequada, o Governo Central promove a cooperação regional entre Guangdong, Hong Kong e Macau e a construção da Grande Baía²³. Há também apoios para que Macau construa um centro de transações em Renminbi para os países de língua portuguesa, estabeleça um sistema de seguro de crédito à exportação e crie a sede para um fundo de desenvolvimento sino-português, etc. Embora estas medidas tenham diferentes formas, todas elas requerem de recursos.

4.2. O Governo da RAEM realizou um forte desenvolvimento de recursos humanos para a implementação da Lei Básica de Macau

Para garantir e melhorar a qualidade e a capacidade dos serviços públicos actuarem de acordo com a lei, especialmente no que diz respeito sobre a Lei Básica, o Governo da RAEM tem investido na formação jurídica dos funcionários públicos. Tomando 2018 como exemplo, o Governo organizou um total de 15 cursos de formação sobre a Lei Básica para funcionários públicos em todos os níveis. Nos programas de formação básica e promoção de funcionários públicos, a Lei Básica de Macau é continuamente aprendida como uma das unidades de conhecimento. Paralelamente, há cooperações com outros órgãos e departamentos públicos na organização de seminários para a promoção da Constituição e da Lei Básica de Macau, de forma a reforçar as competências dos funcionários públicos e garantir que todos compreendem que a Constituição é a “raiz” e a “fonte” da Lei Básica e “Um País” é o pré-requisito fundamental para a existência dos “Dois Sistemas”. Além disso, com o objectivo de fortalecer ainda mais a consciência jurídica e o conhecimento prático dos funcionários públicos, em 2018 foram abertos 21 cursos de formação em conhecimentos jurídicos básicos e 28 cursos de formação jurídica profissional para funcionários de todos os níveis. Houve um reforço da eficácia da formação, para que as pessoas dos diferentes níveis compreendam melhor as leis e regulamentos com que lidam no trabalho e melhorem a execução das tarefas de administração, respeitando a lei²⁴.

O Governo da RAEM está ainda a cultivar forças sociais para assegurar a implementação efectiva da Lei Básica através da expansão de associações patrióticas. Macau é uma sociedade de associações. Estas associações, especialmente as

23 LOK WAI KIN, *Sobre a Combinação Orgânica do Poder de Governança Integral da Central e do Alto Grau de Autonomia da Zona Económica Especial*, Estudos de Hong Kong e Macau, 2018, n.º 1, p. 23.

24 *Relatório das Linhas de Acção Governativa no ano Financeiro de 2019*, o Governo da RAEM, 15 de Novembro de 2018, p. 124.

associações locais, têm unido os residentes de Macau, promovido o contacto entre a sua cidade natal e os habitantes de Macau, apoiam a governação da RAEM de acordo com a lei, promovem o patriotismo dos residentes e o amor pela pátria, e participam activamente nas eleições para a Assembleia Legislativa, assegurando o patriotismo e o amor a Macau. Na vertente humana, a participação activa das associações nas principais actividades de consulta sobre as políticas governamentais, a capacidade para reflectir a voz dos residentes e ajudar o Governo na implementação da governação científica são a principal força por detrás da implementação da Lei Básica²⁵. O Governo da RAEM atribui grande importância ao desenvolvimento das comunidades patrióticas. Não só financia o trabalho destas comunidades, como também melhora os sistemas jurídicos relevantes para proteger a liberdade de associação dos residentes de Macau e fornece leis para o desenvolvimento das comunidades patrióticas. Além disso, os funcionários públicos, desde o Chefe do Executivo aos titulares dos altos cargos, bem como os dirigentes e supervisores dos departamentos governamentais, participam pessoalmente nas associações patrióticas e nas suas actividades, sempre que necessário e possível²⁶.

5. Vulnerabilidades na aplicação da lei: a RAEM eliminou os factores que podem afectar negativamente a implementação da Lei Básica

Para garantir a aplicação plena da lei não é suficiente ter boas leis, aplicadores competentes e vontade de respeitar rigorosamente a lei. O processo de aplicação da lei não exclui a possibilidade de interferência humana ou mesmo obstrução. Isto é especialmente verdadeiro nos casos de intervenção e infiltração nas RAEs, principalmente no que diz respeito às ameaças de forças políticas internacionais. Neste sentido, a RAEM tem realizado esforços bem sucedidos para prevenir e eliminar os factores relevantes que podem afectar a aplicação da Lei Básica.

5.1. A RAEM estabelece uma base para a estabilidade social ao cumprir a sua responsabilidade constitucional de salvaguarda da segurança nacional

A segurança nacional é a base da estabilidade social. O anterior Chefe do Executivo de Macau, Chui Sai On, referiu que a salvaguarda da segurança nacional é uma responsabilidade constitucional da RAEM. O artigo 23.º da Lei Básica de Macau prevê que a RAEM promulgará leis por si própria que proibam quaisquer

25 Cf., LENG TIEXUN, *A Experiência de Macau na Prática de Sucesso de “Um País, Dois Sistemas”*, Estudos em “Um País, Dois Sistemas”, 2019, n.º 1, p. 44.

26 Idem, p. 44.

actos de traição, secessão, sedição, subversão contra o Governo Popular Central e subtração de segredos do Estado, e proíbe organizações políticas estrangeiras ou grupos de realizar actividades políticas na RAEM. A fim de cumprir a responsabilidade constitucional de salvaguarda da segurança nacional prevista no artigo 23.º da Lei Básica de Macau, a RAEM iniciou os seus preparativos legislativos em 2003, tendo sido forçada a adiá-los devido à situação em Hong Kong. Com base na participação e discussões activas dos residentes, a Assembleia Legislativa aprovou a Lei de Manutenção da Segurança Nacional (Lei n.º 2/2009), após cuidadosa deliberação, no início de 2009, que regulamenta claramente os comportamentos relevantes descritos no artigo 23.º²⁷.

Com o objectivo de implementar a Lei de Manutenção da Segurança Nacional, a 3 de Setembro de 2018, o Governo publicou o Regulamento Administrativo n.º 22/2018, que institui a Comissão de Defesa da Segurança do Estado da RAEM, e que prevê as suas responsabilidades, a composição, o funcionamento, etc. Ao mesmo tempo, considerando que a Lei de Manutenção de Segurança Nacional prevê principalmente crimes, carece de normas particulares, tais como as matérias de aplicação da lei, métodos de recolha de provas, requisitos de provas e procedimentos judiciais que são geralmente necessários para crimes especiais, o Governo da RAEM deu início ao trabalho de apoio ou aperfeiçoamento da Lei de Manutenção da Segurança Nacional²⁸. Esta é, sem dúvida, uma abordagem sábia. No contexto das complexas questões de segurança interna e internacional, a segurança nacional é fundamental para manter a estabilidade a longo prazo na RAEM.

5.2. A RAEM eliminou os factores que podem afectar negativamente o ambiente político e estável

A implementação da Lei Básica requer um ambiente político estável. Por este motivo, a RAEM dá atenção e elimina vigorosamente os factores que podem afectar a estabilidade política. Por exemplo, nos últimos anos, algumas pessoas em Hong Kong insatisfeitas com os resultados das suas lutas, e com a intenção de exportar as suas revoluções, têm tentado repetidamente promover ideias separatistas em Macau. Depois de ter conhecimento desta intenção política, o Governo da RAEM seguiu as Orientações de Segurança Interna Regionais. A lei estipula que devem ser tomadas medidas decisivas para proibir essas pessoas de entrar no país. Esta mudança também recebeu o apoio geral dos residentes

27 Idem, p. 31.

28 Cf., <https://www.gss.gov.mo/cht/security.aspx?N=20180416>.

de Macau²⁹. A decisão do tribunal também indicou claramente que o “referendo civil” não tinha fundamento legal e não devia ser apoiado, mantendo assim a autoridade da Lei Básica³⁰.

De facto, a RAEM também encontrou problemas políticos, mas não adoptou uma atitude simplesmente politizada face aos obstáculos. Em vez disso, partindo da situação global de manutenção da prosperidade e estabilidade de Macau, insiste na procura de um terreno comum, mas preservando as diferenças, conduzindo activamente as consultas públicas, valorizando a harmonia social e adoptando uma atitude construtiva, que cria espaço para apresentar opiniões e sugestões de forma a resolver os problemas, evitar a dilaceração da sociedade e formar um bom ambiente social onde impera a compreensão e assistência mútuas. Todos os aspectos do poder estão verdadeiramente condensados na causa comum de construir, desenvolver e fazer prosperar Macau³¹.

6. Conclusão

De acordo com o quadro teórico das características gerais da aplicação da lei, conforme acima indicado, a implementação da Lei Básica de Macau durante as últimas duas décadas não tem sido um caminho fácil. Olhando para trás neste processo, não devemos esquecer a grande contribuição de Deng Xiaoping, o principal arquitecto do princípio “Um País, Dois Sistemas”. Em 16 de Abril de 1987, quando Deng Xiaoping se reuniu com os membros do Comité de Redacção da Lei Básica da RAE de Hong Kong, ele disse que “... (Um País, Dois Sistemas) a política permanecerá inalterada por 50 anos. Eu também gostaria de dizer que não haverá necessidade de mudar depois de 50 anos”³². Isso significa que “Um País, Dois Sistemas” sempre foi tratado como um plano a longo prazo do país. Assim como a legalização da teoria de “Um País, Dois Sistemas”, a Lei Básica de Macau também exige confiança no processo de implementação. A confiança

29 HAO JIANZHEN, *Um Estudo Comparativo sobre a Ecologia Política de Hong Kong e Macau*, Jornal da China, Universidade de Ciência Política e Direito, 2013, n.º 5, p. 99.

30 LOK WAI KIN, *Sobre as Vantagens Comparativas da Implementação de “Um País, Dois Sistemas” em Macau*, editado em *Prática de “Um País, Dois Sistemas” e o Modelo de Implementação da Lei Básica de Macau* por Yang Yunzhong e ZOU PINGXUE, Centro de Estudos de “Um País, Dois Sistemas” do Instituto Politécnico de Macau, 2016, p. 20.

31 Cf., YANG YUNZHONG, *Uma Compilação de Documentos constitucionais e Legais da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China*, Centro de Estudos de “Um País, Dois Sistemas” do Instituto Politécnico de Macau, 2015, p. 256.

32 DENG XIAOPING, *Obras Seleccionadas de Deng Xiaoping*, Volume Três, Editora Popular 1993, p. 215.

é a base para a prevenção e resolução de conflitos. Para construir e aumentar a confiança, todas as partes precisam fortalecer a comunicação e o entendimento com base no respeito mútuo³³. Nas últimas duas décadas, as instituições do Governo Central em Macau, os órgãos da RAEM e a sociedade têm estado abertos uns aos outros e a comunicação tem sido tranquila. As opiniões na RAEM foram totalmente ouvidas e o pensamento e o espírito do Governo Central foram comunicados de forma eficaz³⁴. Esta atitude e prática recíprocas irão certamente promover a implementação constante e a longo prazo de “Um País, Dois Sistemas”, assim como possibilitar a implementação contínua e abrangente da Lei Básica de Macau no futuro.

33 LOK WAI KIN, Sobre Base, *Condições e Mecanismo de Confiança na Relação entre o Governo Central e as Regiões Administrativas Especiais*, Estudos em “Um País, Dois Sistemas”, 2009, n.º 1, p. 22.

34 LENG TIE XUN, *A Experiência de Macau na Prática de Sucesso de “Um País, Dois Sistemas”*, Estudos em “Um País, Dois Sistemas”, 2019, n.º 1, p. 45.