

Desenvolvimentos recentes no direito constitucional chinês

Arnaldo M.A. Gonçalves¹

1. Introdução

A novidade recente da figura das regiões administrativas especiais [RAEs] naquilo que se pode designar como uma tendência centrípeta no direito constitucional chinês suscita uma salutar intranquilidade teórica entre os criadores e intérpretes do constitucionalismo contemporâneo.

Intranquilidade despertada pelo desenho geométrico das Leis Básicas das duas RAEs patente no tipo de balanceamento encontrado para a distribuição de poderes entre o *centro* político e a *periferia*. Algo absolutamente inovador naquilo que tem sido a prática constitucional, noutras paragens e sistemas, na arquitectura jurídica das regiões autónomas e das zonas de desenvolvimento económico. Esta sensação de intranquilidade tem sido acentuada por um exercício vigoroso – no caso de Hong Kong – do poder de interpretação autêntica dos dispositivos fracturantes da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Hong Kong [LB-RAEHK] por parte do órgão que, no contexto da Constituição da República Popular da China, tem o poder de o fazer, isto é, o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional [CP-APN]. Exercício que pode querer significar que o próprio impulso criador pode ser invertido, em futura revisão constitucional, fazendo justapor o modelo político-constitucional da Região a qualquer outra das categorias orgânico-administrativas previstas no articulado constitucional [CRPC].

Situação que não estando, por forma alguma, fora dos cenários de evolução pode representar um verdadeiro tropeção constitucional e, *maxime*, a precarização do chamado “segundo sistema”, sistema que uma corrente importante da doutrina insiste em ancorar às duas convenções internacionais celebradas, em tempos contíguos, pelos Governos da Grã-Bretanha e da República Popular da China, por um lado, e pelos

¹ Jurista, Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais [U. Católica], Professor Convidado de Ciência Política e Relações Internacionais no Instituto Politécnico de Macau (IPM). Presidente do Fórum Luso-Asiático. Investigador e autor.

Governos de Portugal e da República Popular da China, por outro. Disputando a sua diluição na base legitimadora do artigo 31º da CRPC afirmada por outra corrente de sentido contrário, como a decisiva.

Neste sentido, julga-se indispensável um exercício de comparatística político-constitucional para tratar a questão de saber se a autonomização da figura “região administrativa especial” corresponde a um enriquecimento epistemológico do elenco das divisões político-administrativas da China ou constitui apenas um slogan, um *leitmotiv* que deu contexto temporal a uma dada política e à visão de um dado dirigente [Deng Xiao Ping] dirigido a uma exigência política concreta: a reunificação de Hong Kong, Macau e Taiwan com a Mãe-Pátria.

2. Sinopse do direito constitucional chinês

A China é uma república popular com sistema político socialista, tendo sido proclamada em 1 de Outubro de 1949 na sequência da vitória comunista (Mao Zedong) na guerra civil que levou ao derrube e posterior exílio do governo nacionalista do Kuomintang, liderado por Chiang Kai-Shek. A actual Constituição foi promulgada em 4 de Dezembro de 1982 e constitui um desenvolvimento da teoria da construção socialista chinesa, a qual se inspira no direito continental soviético e no marxismo.

Ao contrário das constituições dos Estados de direito democráticos, as constituições socialistas definem como propósito fundamental a transformação igualitária da sociedade, elegendo para o efeito a ditadura do proletariado como instrumento para o alcançar e instrumentalizando-o através da demolição do poder económico, social e político da classe derrubada, a burguesia. Porque as constituições dos Estados comunistas são animadas por uma visão teleológica do processo histórico, as constituições variam conforme as diferentes fases de desenvolvimento para o comunismo, reflectindo as circunstâncias e condições de cada estágio.

A primeira constituição chinesa da República Popular não foi um documento formal, mas o Programa Comum adoptado em 1949 para a Revolução Democrática e

Popular². A primeira Constituição propriamente dita seria adoptada em 1954, sendo fortemente influenciada, nos seus conceitos e estrutura, pela Constituição soviética de 1936. Esta Constituição viria a ser substituída pela Constituição de 1982, a qual se pode dizer constituir o ponto mais elevado da evolução do sistema legal na China e constitui um rompimento com a banalização ideológica do maoísmo, que na sequência da anarquia da Revolução Cultural levaria ao colapso e à paralisia do sistema legal e administrativo. O período que se segue às mortes de Mao Zedong e de Zhou Enlai em 1976 assistiria à elaboração da Constituição de 1978 onde aparecem, pela primeira vez, objectivos de modernização económica e de incremento da produção e experimentação científica em contraponto à orientação da fase anterior obcecada com o combate ideológico.

A Constituição de 1982 (actualmente em vigor) marca uma nova postura vinculando todas as instituições e pessoas à lei, inclusive os quadros do Partido Comunista; enfatiza, de forma particular, a importância da legalidade socialista; coloca mesmo em lugar de destaque uma listagem de direitos fundamentais. Consagra, em segundo lugar, a predominância do poder legislativo (Assembleia Popular Nacional e seu Comité Permanente) sobre o poder executivo (Conselho de Estado) e estabelece, pela primeira vez, na história da China, um limite temporal de dois mandatos para os principais lugares do aparelho de Estado³. A Constituição de 1982 é, contudo, uma constituição fortemente programática, tendo um preâmbulo muito político onde se historia a constituição do regime, se esclarece a sua natureza, se exalta os patriarcas ideológicos, se renova o compromisso com a meta socialista, se alardeia o internacionalismo militante⁴.

² Eufemismo que na história pioneira da república popular designa a aliança transitória entre o Partido Comunista Chinês e outros partidos nacionalistas que se aliaram aos comunistas na guerra civil contra o Partido Kuomintang, na vulgata maoista as forças da burguesia patriótica.

³ Cfr. Kuan, Hsinchi, "New departures in China's new Constitution", *Studies in Comparative Communism*, 1984, n.o 17, pp 53-68; Weng, Byron, "Some key aspects of the 1982 Draft Constitution of the People's Republic of China", *China Quarterly*, 1982, pp. 492-506; Chen, Albert, *An introduction to the legal system of the People's Republic of China*, Singapore, Butterworth, 1992, pp 42-6.

⁴ "This Constitution, in legal form, affirms the achievements of the struggles of the Chinese people of all ethnic groups and defines the basic system and the basic tasks of the state; it is the fundamental law of the state and has supreme legal authority. The people of all ethnic groups, all state organs, the armed forces, all political parties and public organizations and all enterprises and institutions in the country must take the Constitution as the basic standard of conduct, and they have the duty to uphold the dignity of the Constitution and ensure its implementation" "reza a fórmula de fecho do preâmbulo. Cita-se a partir de *Constitution of the People's Republic of China*, Foreign Languages Press, Pequim, China, 2004, 5.a Edição.

Em termos de forma de regime o art.º 1.º desde logo esclarece que “a República Popular da China é um estado sob a ditadura democrática do povo conduzido pela classe operária e baseado na aliança dos trabalhadores e dos camponeses” definindo o segundo parágrafo que “o sistema socialista é o sistema básico da República Popular da China”. Sobre a forma do Estado o art.º 2.º estabelece que o “todo o poder na RPC pertence ao povo” e que “a Assembleia Popular Nacional e os congressos populares locais aos vários níveis são os órgãos através dos quais o povo exerce o poder”.

O sistema dos congressos populares é uma estrutura piramidal formada pelos congressos populares aos diversos níveis, como ao nível da aldeia, da vila, da província e nacional. No cimo da pirâmide surge a Assembleia Nacional Popular como “supremo órgão do Estado”⁵, o qual é eleito por um termo de 5 anos, tendo uma reunião anual, a qual se prolonga por várias semanas⁶. Este órgão que assume o poder legislativo funciona nos intervalos entre as sessões anuais, através de um Comité Permanente, o qual reúne de dois em dois meses. Os membros dos congressos populares ao nível da vila e abaixo são eleitos directamente com base no sufrágio universal, mas os congressos populares de nível superior são eleitos pelos congressos de nível inferior. O sistema político-administrativo é completado pelos órgãos da administração do Estado (o Conselho de Estado, a nível nacional, e os governos populares de nível regional e local) pelos órgãos judiciais e da procuradoria do Estado, os quais são criados pelos congressos populares, sendo responsáveis perante estes e subordinando-se à sua supervisão.

Todos os órgãos do Estado estão organizados de uma forma hierarquizada com quatro a cinco níveis, de acordo com o seu nível de desconcentração, desde o nível nacional ao central, passando pelo nível provincial, da municipalidade (sob controle directo do governo central), da prefeitura, da vila e finalmente da aldeia. A base subjacente a todo este sistema complexo é a doutrina do centralismo democrático (art.º 3.º) o qual constitui um refinamento na teoria leninista do Estado socialista, que se matiza em dois princípios: 1) a tomada de decisões são precedidas de consultas a todos os grupos e organizações e uma vez tomadas, são de observância obrigatória

⁵ Artigo 57.º.

⁶ Artigos 60.º e 61.º.

por todos aqueles a que se dirigem; 2) a segunda regra determina que o indivíduo está subordinado à organização, a minoria à maioria, o órgão de nível inferior ao de nível superior e a autoridade local à autoridade central. Todo este emaranhado forma uma estrutura piramidal distintiva – duplicado igualmente no Partido – em que o processo de decisão fundamental tem lugar nos corpos políticos mais pequenos⁷.

Não obstante o centralismo da estrutura político-administrativa da República Popular da China face ao seu articulado constitucional, a reversão em 1997 e 1999 dos territórios de Hong Kong e Macau, até então sob administração inglesa e portuguesa, veio impor reajustamentos a este modelo, na medida em que permitiu que em certas partes do território chinês subsistissem circunscrições com sistemas políticos, económicos, sociais e jurídicos próprios diferentes dos existentes no continente chinês. Essa possibilidade foi aberta através de compromissos livres concertados na década de 80 entre a República Popular respectivamente com a Grã-Bretanha e com Portugal (as Declarações Conjuntas Sino-Britânica e Luso-Chinesa). Trata-se das Regiões Administrativas de Hong Kong e Macau da República Popular da China.

3. A criação das Regiões Administrativas Especiais

Nos termos da Decisão da Assembleia Popular Nacional (APN) sobre o estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau da RPC, adoptada em 31 de Março de 1993, pela Primeira Sessão da Oitava Legislatura da APN, é decidido “que se estabelecerá, em 20 de Dezembro de 1999, a RAEM” e que a “área da RAEM abrange a península de Macau, as ilhas da Taipa e de Coloane”⁸⁹. São normas constitucionais habilitantes desta criação *ex novo*, o artigo 31^{o10} e alínea 13^a do artigo 62^o da Constituição da RPC.

Reza o primeiro que “o Estado pode estabelecer regiões administrativas especiais quando necessário. Os sistemas a serem instituídos nas regiões administrativas especiais serão fixados por lei aprovada pela Assembleia Popular

⁷ Schram, Stuart R, *The political thought of Mao Tse-tung*, Prager, New York, rev. edit., 1969, pp. 316-7.

⁸ Segue-se a versão da Lei Básica publicada pela Associação Promotora da Lei Básica de Macau, s. editor.

⁹ Centra-se a análise, por simplificação, na situação própria da RAEM, uma vez que o articulado que importa é praticamente igual.

¹⁰ O artigo 31^o foi aditado à Constituição de 1982 pela Assembleia Nacional Popular, em Dezembro de 1984.

Nacional à luz das condições específicas”¹¹. Estipula o segundo normativo que “A Assembleia Nacional Popular exerce as seguintes competências e poderes [...] (13) decidir sobre o estabelecimento de regiões administrativas especiais e sobre os sistemas a serem instituídos aí”.

Fecha o impulso criador da RAEM o preâmbulo da LB-RAEM que, sugestivamente, refere “a fim de salvaguardar a unidade nacional e a integridade territorial, bem como favorecer a estabilidade social e o desenvolvimento económico de Macau, tendo em conta o seu passado e realidades, o Estado decide que, ao voltar a assumir o exercício da soberania sobre Macau, cria-se a RAEM de acordo com as disposições do artigo 31º da Constituição da RPC e que, de harmonia com o princípio “Um País, Dois Sistemas” não se aplica a Macau o sistema e as políticas socialistas.

Correndo o texto são, assim, razões determinantes da criação da RAEM duas razões de natureza *soberanista*¹² e duas de natureza político-económica. A saber, no primeiro grupo preocupações de “unidade nacional” e “integridade territorial”; no segundo, a “estabilidade social” e o “desenvolvimento económico de Macau” com um pré-requisito – *tendo em conta o seu passado e as suas realidades*. Complementarmente e só apenas no que diz respeito ao “sistema” e às “políticas socialistas”, o invocadíssimo princípio “Um País, Dois Sistemas”.

Este alinhamento não é - parece-me - de forma alguma inocente. Por um lado pela natureza *ideológica* do sistema político vertido na Constituição. Diz logo o artigo 1º da Constituição – *a República Popular da China é um estado socialista sob a ditadura democrática do povo sob a direcção da classe operária e baseada na aliança dos trabalhadores e dos camponeses*. Por outro lado, pelo princípio do pragmatismo instilado na prática política e no contido revisionismo constitucional que torna a Constituição da RPC talvez uma das mais programáticas constituições do mundo. A ser assim, serão, na verdade, as primeiras e *não o segundo princípio* as causas primeiras da criação da RAEM. O que poderá ter um sentido dissonante com

¹¹ Toma-se como referência a edição em língua inglesa da responsabilidade da *Foreign Languages Press*, Pequim, 5ª edição, 2004, na ausência de versão em língua portuguesa.

¹² No sentido de expressamente ligadas ao exercício e à projecção da soberania.

alguma doutrina interpretativa da Lei Básica que diviniza o sentido absorvente do brocado <um País, dois Sistemas>¹³.

Mas afinal o que é o princípio “Um País, Dois Sistemas”?

Zhao Guoqiang regista que “na premissa da adesão ao princípio da unificação nacional, o sistema socialista será praticado na parte principal do país, enquanto o sistema capitalista existente e a maneira de viver manter-se-ão por um longo período de tempo para Taiwan, Macau e Hong Kong”¹⁴. Zhao designa-o como um conceito pragmático destinado a responder a circunstâncias políticas concretas que decorrem da aplicação da teoria marxista do Estado ao processo de reunificação da China dando ainda viva expressão à política de *procurar a verdade dos factos*¹⁵.

Em abono da verdade histórica deverá lembrar-se que quer o PCC quer o Kuomintang propuseram a reunificação da China sob um único governo e com um mesmo sistema socio-económico. Fórmulas diversas foram propostas ao longo dos anos: “Um País, Dois Sistemas”, “Um país, dois governos”, “Um país, muitos governos”¹⁶ mas o primeiro ganhou as preferências do PCC. De qualquer forma, sob esta fórmula, todos os entes territoriais menores foram percebidos como jurisdições locais sob o controle de um governo central em Pequim.

O impulso da reunificação, não obstante a importância do princípio “Um País, Dois Sistemas” está mais próximo da dimensão moral que Ming K. Chan e Ronald Montaperto apontam, como razões fundamentais, para a reassunção da soberania sobre os dois territórios sob soberania/administração estrangeira¹⁷. Em abono desta

¹³ Zhao Guoqiang, *ABC of the Basic Law of the Macau SAR*, China Intercontinental Press, Beijing, 1999 e Ceng Zhonggshu, “Considerações sobre o conflito de leis entre a RAEM e a China Continental” in revista *Administração*, n° 43, vol XII, 1999, 1°, 47-69, Jiao Hong Chang, “Estudo de algumas questões relativas à lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau”, in revista *Perspectivas do Direito*, n° 7, vol. V, 2000, 1°, pp 181-199.

¹⁴ A primeira vez que este princípio terá sido formulado em público terá sido pelo próprio Deng Xiao Ping em discurso presente a reunião da Comissão de Redação da Lei Básica de Hong Kong que teve lugar a 16 de Abril de 1966.

¹⁵ Ver Zhao, *ob. Cit.*, pág 12-3.

¹⁶ Ler para uma análise circunstanciada das várias formas de reunificação Harry Harding, “The Concept of “Greater China”: Themes, Variations and Reservations” in David Shambaugh, *Greater China: The Next Superpower?*, Oxford., Oxford University Press, 1995, pp 8-34 e Wen-hui Tsai, “Convergence and divergence between mainland China and Taiwan: the future of unification, *Issues and Studies*, vol. 27, no 12, 1991, pp 1-28.

¹⁷ Ming K. Chan, “Different roads to Home: the retrocession of Hong Kong and Macau to Chinese sovereignty”, *Journal of Contemporary China*, 2003, 12 (36), August 493-518; Ronald Montaperto, “Strategic and military implications of Hong Kong’s reversion” in Warren Cohen e Li Zhao, eds, *Hong Kong under Chinese Rule: the Economic and political implications of reversion*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp, 53-55.

tese afirma, significativamente, Jiao Hong Chan¹⁸ “de acordo com a teoria do desenvolvimento do socialismo com características chinesas, proposta por Deng Xiao Ping, o objectivo de criação das regiões administrativas especiais é a unificação do Estado chinês, dando resposta ao problema de Taiwan, Hong Kong e Macau. A elaboração da Lei Básica de Macau é um instrumento de institucionalização e juridiscização dos princípios da unificação pacífica, de um país, dois sistemas e da administração de Macau por pessoas de Macau”. Veja-se a ordem escolhida pelo académico da Universidade de Ciência Política e Direito da China: *unificação; um país, dois sistemas; administração por pessoas de Macau*.

Importa lembrar, também, que para a apreciação desta questão é despiciendo o diferente estatuto político-constitucional de Hong Kong e Macau antes da transferência da soberania. Em termos identitários e do imaginário chinês, os dois territórios foram esbulhados ilegitimamente à China¹⁹. Diz o primeiro parágrafo do preâmbulo da LB-RAEM “Macau, que abrange da península de Macau e as ilhas da Taipa e de Coloane, tem sido parte do território da China desde os tempos remotos. A partir dos meados do século XVI, *foi gradualmente ocupado por Portugal*”²⁰. Similarmente o primeiro parágrafo da LB-RAEHK “Hong Kong has been part of the territory of Hong Kong since ancient times; it was occupied by Britain after the Opium War in 1840”²¹.

A vingar de um ponto de vista interpretativo esta procedência, ela introduz um factor de contingência na perenidade das RAEs uma vez que a valoração das preocupações da “unidade nacional”, da “integridade territorial”, da “estabilidade social” e do “desenvolvimento económico” estará dependente da agenda interna e de preocupações conjunturais mais do que estruturais.

¹⁸ Jiao Hong Chan, *Estudo de...*, *ibidem*, pág. 187.

¹⁹ Remeto, neste aspecto, para os vários textos de Richard Edmonds, Hungdah Chiu, Herbert Yee e Peter Wesley Smith que caracterizam a conceptualização dos <tratados injustos>. Ver, em particular Hungdah Chiu, “Comparison of the Nationalist and Communist Chinese Law Views on Unequal Treaties” in Cohen J.A. (ed), *China’s Practice of International Law: some case studies*, Cambridge, Harvard University Press, 1972 e Peter Wesley-Smith, *Unequal Treaties 1989-1997: China, Great Britain and Hong Kong’s New Territories*, Hong Kong, Oxford University Press.

²⁰ Lei Básica da RAEM, edição da Associação Promotora da Lei Básica de Macau, p. 1.

²¹ Apêndice V a Yash Ghai, *Hong Kong’s New Constitutional Order: the resumption of Chinese Sovereignty and the Basic Law*, Hong Kong, Hong Kong University Press, 2001, 2 nd edition.

Existem dois outros factores que devem ser ainda considerados. Em primeiro lugar, a colocação da sede previsional das RAEs no artigo 31º do capítulo primeiro dos “Princípios Gerais” e não na Secção IV do capítulo III da CRPC que respeita, exactamente, aos “órgãos de autogoverno das zonas étnicas autónomas” a qual constitui um desenvolvimento do quadro político-regional alinhavado no art. 30º da CRPC. Finalmente, a redacção escolhida para o artigo 31º.

Existem duas leituras possíveis: ou as regiões administrativas têm uma dignidade constitucional superior às restantes divisões político-administrativas da China e, por isso, a sua previsão ficou fora do articulado do art. 30º em artigo autónomo; ou visou-se acautelar uma situação transitória e uma vez que o articulado constitucional não dispõe de um capítulo de disposições finais e transitórias ficou integrado no capítulo primeiro.

Não se conhecendo os trabalhos preparatórios das emendas à Constituição de 1982 é difícil ter-se uma pista de qual foi a conjugação de opiniões que levou a esta integração sistemática. Chi Un Ho afirma²² que “a RAEM é idêntica às províncias, aos municípios subordinados directamente ao Governo Central e às regiões autónomas da China uma vez que todas fazem parte integrante da China como país unitário. A RAEM é assim uma região administrativa local. Mas ao mesmo tempo a RAEM é especial, na medida em que foi estabelecida por disposições especiais da Constituição, com um sistema político-económico diferente das demais províncias, dos municípios subordinados directamente ao Governo Central e das regiões autónomas da China e na medida em que goza de um elevado grau de autonomia”. Não fico nada convencido com esta simplificação. Surge uma questão evidente: então por que não aditar um parágrafo quarto ao artigo 30º ?

Em segundo lugar, deverá atender-se à redacção precisa e afirmativa do artº 30º e para o teor vago, indeterminado no tempo, do artº 31º: “a divisão administrativa da China é a seguinte...” *versus* “o Estado *pode* estabelecer regiões administrativas especiais *quando necessário*”. Será que o legislador constitucional chinês se enganou ou quis na verdade distinguir duas situações que são epistemologicamente diferentes?

²² Chi Un Ho, “Relação entre o Regulamento Administrativo e o Decreto-Lei na Região Administrativa Especial de Macau”, revista *Perspectivas do Direito*, nº10, 2001, pp 79-99.

Para que o sistema de uma constituição tão fortemente programática como a chinesa possa fazer algum sentido haverá, em minha opinião que interpretar o artigo 31º em conjunto com o dispositivo do segundo parágrafo do artigo 1º da Constituição da RPC que prescreve que “o sistema socialista é o sistema fundamental da República Popular da China”. E logo a seguir: “é proibida a perturbação do sistema socialista por qualquer organização ou indivíduo”. A conjugação deste *princípio geral* com o *princípio geral* do artigo 31º coloca uma *tensão indisfarçável* dentro do sistema político chinês. E porquê? Porque coloca no transitório e no contingente a possibilidade constitucional de acomodar sistemas adversários como os sistemas capitalistas de Macau e Hong Kong numa constituição que é por opção socialista e se quer manter como tal. Por outras palavras, quão vastos são os poderes da APN de estabelecer novos sistemas nas regiões administrativas especiais²³.

Tenho aqui presente a lição de Albert Hung-yee Chen²⁴ que a Constituição da RPC, como da maior parte dos países comunistas, deve ser considerada como *semântica* no sentido que “os principais eventos da vida política, tais como a selecção dos líderes de topo no sistema de governo e a feitura das principais políticas nacionais tem lugar num quadro informal ‘por detrás do palco’ que não é regulado, nem mesmo mencionado na Constituição”. E continua o conhecido académico da Universidade de Hong Kong “pode ser dito que a Constituição que proclama que na China todo o poder reside no povo e que o povo exerce o seu poder através do sistema do Congresso do Povo apenas serve para legitimar o mando actual pelos líderes cimeiros do PCC”²⁵.

Em conclusão, há uma tensão entre o jurídico e o político que não consegue passar despercebido aos olhos mais atentos.

4. As divisões administrativas da China e o problema do regionalismo

²³ Sobre esta questão ver H L Fu, “Supremacy of a different kind: the Constitution, the NPC and the Hong Kong SAR” in *Hong Kong ‘s Constitutional Debate: conflict over interpretation*, Johannes M M Chen, H I Fu e Yash Ghai (eds), Hong Kong University Press, Hong Kong, 2001, p. 98.

²⁴ Albert HY Chen, *An Introduction to the Legal System of the People’s Republic of China*, Butterworths Asia, Singapore, 1992, pp 39-41. Ver ainda Wolf-Phillips, *Comparative Constitutions*, Macmillan, Londres, 1972.

²⁵ Chen, *ibidem*, pág 4.

A República Popular da China [*Zhonghua Renmin Gongheguo*] é um Estado da Ásia Oriental delimitado por 15 000 Km de fronteiras terrestres, partilhados entre 14 países e por uma frente marítima de 14 500 Km. A China é o terceiro país do mundo em superfície²⁶ e o primeiro por população, tendo uma superfície de 9,5 milhões de Km².

A RPC é um Estado Unitário que compreende 22 províncias, 5 regiões autónomas, 30 prefeituras autónomas e 124 distritos autónomos. Às primeiras deve-se considerar acrescentada Taiwan que é reivindicada como a 23ª província da China²⁷.

Em termos estruturados, as divisões administrativas da China comportam, de acordo com o artº 30º da CRPC, três níveis:

- 1) As províncias, as regiões autónomas e as municipalidades directamente dependentes do Governo Popular Central;
- 2) As prefeituras, os distritos, as municipalidades autónomas com o nível de prefeitura e as cidades;
- 3) As vilas, aldeias, comunidades étnicas.

Os distritos e as comunidades de base constituem as unidades administrativas principais da China encontrando-se espalhadas por todo o país. Entretanto foram criadas, realidades autonómicas que não têm, exactamente, um enquadramento constitucional explícito mas apenas indicativo. Falo das quatro municipalidades directamente subordinadas ao Governo Popular Central [GPC] [*zhixia shi*], Pequim, Xangai, Tianjin e Chonging e das duas RAEs de Macau e Hong Kong.

É curioso precisar que as cinco regiões autónomas [*zizhi qu*] previstas no artigo 30º correspondem a regiões étnicas e onde se localizam algumas das minorias étnicas da China. Falo da região autónoma *zhunag* de Guangxi [criada em 1958], da região autónoma da Mongólia interior [criada em 1947], da região autónoma *weiwuer* de Xinjiang [criada em 1955], da região autónoma *hui* de Ningxia [criada em 1958] e da região autónoma do Tibete [criada em 1965]²⁸. A autonomia para as minorias nacionais nos seus sectores autónomos materializa-se no “congresso dos habitantes”, no governo popular das regiões, no presidente e vice-presidente do congresso popular

²⁶ Depois da Rússia e do Canadá.

²⁷ James C.F. Wang, *Contemporary Chinese Politics*, Prentice-Hall International, New Jersey, 1992, pp 149-157.

²⁸ Onde se localizam respectivamente os *zhunag*, os *mongóis*, os *hui* e os tibetanos.

e no chefe do governo da região autónoma. Esta autonomia, pelo que decorre da interpretação dos artºs 112º a 126º da CRPC, é focada no carácter distintivo das regras de funcionamento e autoregulação destas comunidades, nos seus hábitos e práticas seculares nos domínios da educação, da ciência, da cultura, da saúde pública, do desporto e do património cultural étnico, não se fundando, ao contrário do que possa parecer, na aceitação da sua capacidade de eleger directamente os seus representantes e de livremente os destituir em eleições universais, livres e directas. Os Congressos Populares ao nível da circunscrição são eleitos directamente pelos eleitores correspondentes; acima desse nível pelos membros dos congressos de nível inferior.

Para além destas regiões e circunscrições autónomas existem duas regiões administrativas especiais criadas ao abrigo do artigo 31º da CRPC e que constituíam territórios sob ocupação estrangeira: Hong Kong e Macau. No regresso à soberania chinesa, naquilo que os documentos oficiais qualificam como a “reunificação com a Mãe-Pátria” foram dotadas de uma ainda maior autonomia [que as regiões autónomas acima descritas], no que se contém um sistema político separado com órgãos cujos titulares são escolhidas de forma mista bem como a prevalência da economia capitalista de mercado em que preside a liberdade de empresa, a propriedade privada e a livre circulação de pessoas, bens e serviços. Fecham o círculo de autonomia sistemas jurídicos próprios encimados por órgãos jurisdicionais independentes com capacidade de julgar, em última instância.

Não obstante esta descentralização de poderes do centro para a periferia será um erro pensar que a China é um estado federal ou se comporta como tal. De facto, a China é um estado unitário centralizado, governado pelo Partido Comunista Chinês (PCC) sendo, essencialmente, um regime de partido único²⁹. Diz o artº 2º da CRPC que “todo o poder pertence ao povo” precisando o artº 3º que “os órgãos de Estado da República Popular da China aplicam o princípio do centralismo democrático”. Estas disposições habilitam o PCC a exercer, exclusivamente, o poder, em nome do povo que representa e, aliás, titula. Existem oito outros partidos reconhecidos, mas encontram-se firmemente sob o controle do Partido Comunista, sendo a sua função a

²⁹ Neste sentido Yash Ghai, *ibidem*, p. 100.

promoção de políticas de frente comum com o PCC³⁰. A *Conferência Política Consultiva do Povo Chinês* (CPCPC) é o instrumento privilegiado deste frentismo que inclui para além de representantes dos partidos reconhecidos, personalidades várias (inclusive compatriotas de Macau, Hong Kong e Taiwan) e representantes do que na doutrina leninista se designam por organizações de massas.

O sistema político chinês é uma democracia popular de partido dirigente e de evidente inspiração marxista-leninista. Segundo a doutrina leninista do Estado as decisões assentam em dois princípios: em primeiro lugar, são tomadas após consultas aos vários grupos e organizações, mas depois de tomadas devem ser *estritamente* observadas por todos aqueles a que se destinam. Em segundo lugar e nos termos da Constituição do Partido Comunista Chinês, devem respeitar quatro regras: os indivíduos devem estar submetidos à organização; a minoria está subordinada à maioria; o órgão de nível inferior está subordinado ao órgão acima; a autoridade local está subordinada à autoridade central³¹.

Trata-se do conhecido princípio do centralismo democrático usado pelos partidos leninistas e que foi transferido para o sistema de governo por força da intercomunicabilidade entre partido e governo. A democraticidade do sistema decorre da liberdade de discussão e crítica dos problemas de política e de orientação. O centralismo o aspecto de que uma vez a decisão tomada por decisão maioritária, todos a devem seguir, sem mais a questionar.

Nesta perspectiva, pode-se dizer que no quadro constitucional chinês não se assiste a uma divisão constitucional profunda de poderes e competências entre os vários níveis de governo, não havendo áreas sobre que não incidam as competências da Assembleia Popular Nacional. Mas existe alguma devolução de poderes reconhecida no campo económico e do governo das minorias étnicas para as regiões autónomas, e uma devolução de poderes, mais generosa, no domínio político-administrativo constitucionalizado pelas Leis Básicas das duas RAE's, para estas.

³⁰ Para uma análise circunstanciada do sistema de partidos e da sua lógica ver Albert HY Chen, *An Introduction...*, pp 63-68.

³¹ Ver artº 10º da Constituição do Partido Comunista Chinês (1982) in James C.F.Wang, *Contemporary Chinese Politics*, Prentice-Hall International, New Jersey, 1992, pp 399-420.

As similitudes quanto a outras regiões autónomas de países democráticos e também de sistema político unitário são, por vezes, surpreendentes como é o caso de Portugal³² e da Grã-Bretanha³³. Mas talvez o caso mais próximo ao das duas RAEs seja o da Escócia.

A Escócia é um país e uma das partes constituintes da Grã-Bretanha, encontrando-se representada no Parlamento da Grã-Bretanha, em Londres. O Parlamento escocês foi criado em 1998 no quadro da lei de devolução de poderes e situa-se em Edimburgo, capital do país. O parlamento escocês tem um conjunto amplo de competências no domínio interno, com excepção da matéria fiscal que, em grande parte, se encontra ainda reservada a Westminster. O Parlamento britânico tem também competências exclusivas quando à Escócia no domínio da defesa, das relações externas e de outras áreas com estas relacionadas³⁴. A Rainha Isabel II é rainha dos *Scots*. Os principais partidos ingleses (*Labour*, *Conservatives* e *Liberal-Democrats*) estão também ali representados, dispendo o sistema de partidos locais.

O regionalismo tem uma dimensão muito própria na história da China e no seu decurso ocorreram vários incidentes em que forças centrífugas procuraram separar-se do *centro*, por interesses regionais ou sectoriais. O chamado período dos *senhores da guerra* entre 1916 e 1926 exemplifica esta tendência, na sua expressão mais acesa, mas o regionalismo tem um papel, que considero cíclico na política chinesa, configurando o fenómeno em que grupos organizados, vivendo em enclaves territoriais que dispõem de extensas comunidades políticas exercem pressões (sobre o

³² Desde logo o Título VII (Regiões Autónomas) da Constituição da República Portuguesa exercita uma estruturação ampla dos poderes regionais e das aspirações autonómicas das populações insulares. Os dispositivos relativos aos poderes das Regiões Autónomas, embora francamente generosos, ficam mesmo aquém do que está consignado nas LB das RAEM e da RAEK. Desde logo, na autonomização do poder judicial, na devolução de competências de manutenção da segurança e ordem pública e no capítulo das relações externas. Vide Luis Nandin de Carvalho, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Hugin Editores, 2004, pp 217-228.

³³ Gibraltar é território ultramarino (*overseas territory*) da Grã-Bretanha, detendo um significativo poder de autogoverno desde a aprovação da sua Constituição em 1969. Dispõe de um governador que é representante da Coroa Inglesa e responsável pela defesa, relações externas, segurança interna e administração financeira do enclave. As matérias consideradas “domésticas” são da competência de um Conselho de Ministros, liderado pelo chefe do partido maioritário no Parlamento local (*House of Assembly*). Os dois maiores partidos são o *Gibraltar Social-Democrats* (GSD) e o *Gibraltar Socialist Labour Party* (GSLP) os quais defendem a continuidade da soberania inglesa mesmo contra a possibilidade de autodeterminação. In *The World Factbook* http://en.wikipedia.org/wiki/The_World_Factbook

³⁴ O que é, também aqui, muito semelhante quanto às duas RAEs da RPC.

centro) para reconhecimento das suas diferenças³⁵. Por isso, já defendi, noutro local, que a evolução para um federalismo aberto e gradativo é a solução mais ajustada para a China afrontar as forças da ruptura e da fragmentação³⁶. Vi com agrado outros académicos chineses partilharem deste ponto de vista, uns de forma mais aberta, outros de forma mais encapotada³⁷.

A persistência de forças regionais que tendem a puxar para fora do centro pode ser explicada pela enorme dimensão geográfica da China, pelas variadas e riquíssimas culturas representadas nas várias áreas geográficas. De uma forma emblemática pode-se falar de uma China do Norte, do Sul, Oriental (ou costeira) e Ocidental (ou interior) por forma a se qualificar este verdadeiro *país de regiões*, como o qualificava o Dr. Chin Kin Wah do *Institute of Southeast Asia Studies*, em seminário organizado em Macau pelo Fórum Luso-Asiático.

A criação de zonas económicas especiais, decidida em reunião do Comité Central do PCC de 29 de Outubro de 1984, visou acantonar estas diferenças e colocá-las ao serviço do processo de abertura ao exterior decidido por Deng Xiao Ping³⁸. Mas a vantagem comparativa ganha pelas cidades e zonas costeiras durante a primeira metade dos anos 80 e a situação de verdadeira excepção que as duas RAE's usufruem tem sido objecto de enérgicas críticas pelos responsáveis políticos das zonas mais rurais e interiores que exigem a retoma do velho centralismo maoista por forma a se redistribuir de forma mais igualitária o enorme bolo do desenvolvimento económico, gerado nas duas últimas décadas.

Nesse aspecto, pode dizer-se que a China oscila como um io-io entre a descentralização e a centralização e é provável que esta tendência se mantenha no futuro próximo perante a necessidade de reforçar os controles macro-económicos na gestão da economia, por exemplo, na atribuição do crédito ao consumo público e

³⁵ Ver David S.G. Goodman, *China's Regional Development*, Routledge, New York, Royal Institute of International Affairs, 1989 e Joseph W. Esherick e Mary Bakcus Rankin, eds., *Chinese local elites and patterns of dominance*, Berkeley, California, University of California Press, 1989.

³⁶ Arnaldo Gonçalves, "A paradigm of Autonomy: The Hong Kong and Macau SARS", *Contemporary Southeast Asia Review*, vol 18, n° 1, June 1996, pp. 36-57.

³⁷ Ver Yan Jiaqi, *The concept of a federal China*, Hong Kong; Ming Bao, 1992 e outros autores chineses citados por Harry Harding, in "The concept of "Greater China": Themes, variations and reservations" in David Shambaugh (ed.), *Greater China – The next Superpower?*, Clarendon Papers, Oxford University Press, Oxford, 1995., pp 29-31.

³⁸ "Decision of the Central Committee of the CCP on Reform of the Economic Structure" in *Beijing Review*, 44, Outubro de 1984.

privado, no financiamento das regiões, na tributação da actividade económica ao mesmo tempo em que a China se alcandora a um estatuto de primeira grandeza na vida internacional.

5. A *io-io* da autonomia

A questão decisiva para a perdurabilidade do estatuto das RAEs como regiões de sistema capitalista num oceano socialista não está provavelmente no fim do prazo dos 50 anos, previsto no artº 6º da LB-RAEM para a manutenção do <sistema capitalista e a maneira de viver anteriormente existentes>. Se nada de extraordinário acontecer no futuro próximo é admissível que este prazo seja estendido e por essa forma o continente acompanhe o processo de aprofundamento do modelo económico das duas RAEs. O grande problema é como se compatibiliza o modelo de *social-democratização* na gestão da economia expresso no objectivo da <common prosperity>, priorizado no *11º Plano Quinquenal para a Economia e o Desenvolvimento Sustentado*³⁹ com a manutenção, sem interferências maiores, do espaço da autonomia regional.

Porque não há, nem as Leis Básicas o prevêem, impostos ou taxas proto-federais, o governo central está diminuído do poder de usar as receitas excedentárias das duas RAEs para as aplicar no desenvolvimento das regiões interiores da China. Pela simples razão disso violar a natureza do ente territorial e as garantias dadas por declaração unilateral apenas às Declarações Conjuntas entre o Governo da Grã-Bretanha e da República Popular da China e Portugal e a segunda⁴⁰. Mas não está diminuído do poder de controlar o aprofundamento da autonomia através de um mecanismo olímpico: os poderes de interpretação e revisão da Lei Básica, na sua qualidade de lei para-constitucional⁴¹.

³⁹ Ver in http://english.people.com.cn/200510/12/eng20051012_213835.html

⁴⁰ Para uma análise circunstanciada sobre esta matéria ver Paulo Cardinal, “A Transição e o sistema político de Macau: continuidade ou convergência”, *Revista Jurídica de Macau*, vol IV, nº 3, 1997, o meu “Macau, no triângulo das relações externas da China com o Ocidente pós-1999 – o estatuto político-constitucional” in revista *Administração*, nº 21.

⁴¹ Roda Mushkat desenvolve em *One Country, Two Legal Personalities: the case of Hong Kong*, Hong Kong, Hong Kong University Press, 1997, um certo revisionismo da Lei Básica de Hong Kong face à Declaração Conjunta que me parece insustentável de um ponto de vista jurídico e histórico. Mushkat afirma, desde logo (pág

Em conformidade com o artº 143º da LB-RAEM *o poder de interpretação desta Lei pertence ao Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional*. E a segunda parte delimita os poderes de interpretação “o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional autoriza os tribunais da RAEM a interpretar, por si próprios, no julgamento dos casos, as disposições desta Lei que estejam dentro dos limites da autonomia”. No último parágrafo diz-se que “antes de interpretar esta lei, o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional consulta a Comissão da Lei Básica da RAEM a ele subordinada”⁴².

Há, como é público, **um diviso** na interpretação deste dispositivo, o que tem a ver com a prática interpretativa de cada um dos sistemas jurídicos. Na tradição da *common law*, são os tribunais os órgãos próprios para fixar o sentido da lei e desenvolver a sua disciplina normativa, fixando, por via do precedente e de uma amplíssima elaboração jurisprudencial, a regulamentação substancial de cada instituto jurídico. Não se passa, assim, nos sistemas de direito continental, como o português, não só porque há uma tradição ancestral de codificação e regulamentação que remonta aos códigos napoleónicos, quer por os intérpretes, os tribunais e os poderes públicos serem todos competentes para realizar o trabalho hermenêutico, alongamento que choca, muitas vezes, à formalíssima tradição britânica que diviniza as magistraturas⁴³.

Não nos choca, assim, que a entidade que procedeu à elaboração final da Lei Básica seja a mesma que através do seu órgão permanente, a Comissão Permanente, procede à clarificação do sentido de alguma das suas normas, o que prefigura o que é habitual designar-se por *interpretação autêntica*⁴⁴. Tal poder radica em decisão do

145) que a LB-SARHK é *lei doméstica* e não constitui uma interpretação mutuamente aceite do acordo internacional. Desde logo me parece que não tinha quer o ser, quando se trata de um estatuto legal que é a emanção dos poderes soberanos de um Estado. Considerando-a a constituição *de facto* da RAEHK e como tal vinculativa para o território e o seu povo, afirma que ela não tem estatuto no direito internacional, não tem qualquer efeito jurídico no que respeita à interpretação do acordo sino-britânico e claramente não pode ser invocada como justificação para o fracasso na implementação desta última”. Este ponto de vista parece-me, nos seus precisos termos, absolutamente insustentável. Se as potências titulares originariamente do exercício da soberania sobre os dois enclaves não têm o referencial das Lei Básicas para concluir do seu apartamento face ao tratado internacional-base, então de que é se podem valer?

⁴² Os normativos dos artigos 158º e 159º da LB-RAEHK são idênticos aos que aqui refiro. Ver Yash Ghai, *Hong Kong's ...*, pp 562-3.

⁴³ Vide quanto à lei administrativa o que Marcello Caetano elabora nas secções 52 a 56 do *Manual de Direito Administrativo*, Almedina, Coimbra, vol. I 10.a edição, pp 112 e segs.

⁴⁴ Marcello Caetano, *ibidem*, pág. 115-6.

próprio órgão legislativo de acordo com a *Resolution of the Standing Committee of the National People's Congress on strengthening the work or interpretation of laws*⁴⁵ que estabelece ter a Comissão Permanente da APN a competência para “interpretar, aprovar decretos sobre normas legais que careçam de ser clarificadas ou suplementadas”⁴⁶.

O Prof. Xiao Weiyun regista, a este propósito, ser “o sistema da *common law*, em Hong Kong, idêntico ao dos sistemas jurídicos da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos” pelo que cabe aos tribunais e não ao Legco ou aos departamentos do governo interpretar as leis. “Só os tribunais de Hong Kong têm o direito de interpretação legal, aliás, qualquer tribunal em Hong Kong pode interpretar a lei, quando julga um caso” acrescenta o eminente professor de direito da Universidade de Pequim e antigo membro da Comissão de Redacção da Lei Básica de Hong Kong, entretanto falecido. Xiao distingue entre os poderes de “interpretação” e de “*final adjudication*” registando que depois de 1997 os poderes de decisão em última instância foram transferidos para o tribunal superior (*Court of Final Appeal of the HKSAR*), mas isso não é o mesmo que privar os órgãos nacionais do poder de interpretar a Lei Básica, em matérias que o Estado, isto é, o poder central permanece exclusivamente competente. E dá o exemplo de acções/pleitos que imbriquem com poderes integrantes da soberania, como a *defesa* e os *assuntos externos*. Afirma: <os tribunais de Hong Kong não têm jurisdição os actos do Estado em matérias como a defesa e os assuntos externos. Os actos de Estado envolvem a soberania. Se os tribunais da RAEHK julgassem pleitos relativos às disposições da Lei Básica concernentes a estas áreas e essas decisões fossem definitivas, então as disposições da Lei Básica determinando que o Governo Popular Central é responsável pela defesa e os negócios estrangeiros, ficariam vazias de conteúdo>⁴⁷. Numa coerência de congruência e harmonia sistémica de qualquer sistema jurídico o argumento é demolidor.

⁴⁵ Citado por Xiao Weiyun, *One Country, Two Systems, Na account of the Drafting of the Hong Kong Basic Law*, Peking University Press, Beijing, 2001, p. 171.

⁴⁶ Para uma leitura contextualizada do exercício deste poder na rede dos órgãos do governo central ver Hongshi Wen, “Interpretation of Law by the Standing Committee of the National People’s Congress” in *Hong Kong’s Constitutional Debate: conflict over interpretation*, Johannes M M Chen, H I Fu e Yash Ghai (eds), Hong Kong University Press, Hong Kong, 200, pp. 183-197.

⁴⁷ Idem pág. 176.

Diferentemente, outros têm visto neste mecanismo de remeter ao CP-APN o poder de interpretação da Lei Básica em questões estruturais da autonomia um factor de distorção, contrapondo que há que resolver a questão da própria proveniência da Lei Básica, em termos de se decidir se ela é tratada como lei chinesa, requerendo a aplicação das leis de interpretação da RPC ou como um instrumento embebido na *common law*⁴⁸. Em nossa opinião, talvez isso seja levar a preservação da autonomia longe de mais e por uma simples razão: Hong Kong e Macau são partes da China e não algo de separado a ou caminho de sê-lo. O que não invalida que o exercício de compaginar sistemas políticos opostos seja delicado e demandante, em termos de escrutínio e jurisdicização. Ainda Yash Ghai:

it is sufficient to look to what the Basic Law is attempting to do to realize the problematic of the enterprise. The most intensive moral and ideological debate for the great part of this century has been on the relative merits of capitalism and communism. Many conflicts and wars have waged between the two camps in competition for hegemony. For decades mind sets in China and Hong Kong were fashioned by this conflict and generated mutual miscomprehension and mistrust. The Basic Law aims to provide for the coexistence of capitalism and communism within one sovereignty through the doctrine of “one country, two systems”⁴⁹.

Concluindo este ponto, estamos em crer que o exercício deste casamento de conveniência entre os sistemas capitalista e socialista expresso nas Leis Básicas e no mecanismo de interpretação autêntica do artº 143º pode ser explorado e aprofundado em benefício da consolidação do segundo sistema, o que passa pelo reforço da independência dos tribunais e dos magistrados e pela salvaguarda de uma exigente separação de poderes quanto ao poder executivo.

Passando para o domínio da revisão da Lei Básica o artº 144º da LB-RAEM esclarece que o poder de revisão pertence à Assembleia Popular Nacional. Para que isso ocorra, três entidades estão capacitadas para apresentar propostas de revisão:

- ❑ O Comité Permanente da APN;
- ❑ O Conselho de Estado;

⁴⁸ Vide Yash Ghai, *ibidem*, pp. 189-230.

⁴⁹ Tradução nossa: <é suficiente olhar para o que a Lei Básica está a procurar fazer para perceber a problemática do empreendimento. O debate moral e ideológico mais dramático durante grande parte do século XX foi o da validade relativa do capitalismo e do comunismo. Muitos conflitos e guerras rebentaram entre os dois campos na luta pela hegemonia. Durante décadas, as concepções dominantes na China e em Hong Kong foram determinadas por este conflito e geraram desconfianças e suspeições mútuas. A Lei Básica procura assegurar a coexistência do capitalismo e do comunismo dentro de um ente soberano através da doutrina “Um país, Dois sistemas”>. Yash Ghai, “Litigating the Basic Law: Jurisdiction, Interpretation and Procedure” in *Hong Kong ‘s Constitutional Debate* “, *ibidem*, p. 4.

- A Região Administrativa Especial de Macau (ou de Hong Kong, no caso desta última)

Mas há uma diferenciação entre os três: enquanto as duas primeiras podem apresentar directamente propostas à sessão anual da APN, no caso da RAEM (e da RAEHK) as propostas são apresentadas pela delegação da Região à Assembleia Popular Nacional depois de reunida a concordância de dois terços dos deputados da Região à APN, de dois terços dos deputados da APN e do Chefe do Executivo ouvido o parecer da Comissão da Lei Básica. Ainda assim com uma determinação precisa: nenhuma revisão da Lei Básica pode contrariar as políticas fundamentais relativas a Macau, definidas pela República Popular da China. Trata-se do citado princípio “Um País, Dois Sistemas”⁵⁰. Mas quais políticas, as que hoje travejam a Lei Básica ou quaisquer umas futuras?

Parece que o dispositivo deve ser interpretado, tendo em conta os *actuais princípios políticos* que possibilitaram a transferência, sem sobressaltos, dos poderes soberanos para a República Popular da China e que matizam o quadro conceptual das Leis Básicas constantes da *Declaração Conjunta Luso-Chinesa* e do *Esclarecimento do Governo da República Popular da China sobre as Políticas Fundamentais respeitantes a Macau*⁵¹. Diz o *Esclarecimento*: <as políticas fundamentais acima mencionadas e os respectivos esclarecimentos no anexo I à presente Declaração Conjunta serão estipulados numa lei básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China pela Assembleia Popular Nacional da República Popular da China e permanecerão inalterados durante 50 anos>. Não creio que se possam suscitar dúvidas quanto ao quadro axiológico geral, mas será que isso significa auto-contrição por parte da República Popular da China no exercício dos seus poderes legiferantes soberanos quanto a Macau?⁵²

Na sua economia complexa, o artigo 144º da LB-RAEM configura, em minha opinião, um mecanismo de revisão intrincado, de maiorias concorrentes, de órgãos

⁵⁰ Neste sentido, Zhao Guoqiang, *ABC...*, p. 43.

⁵¹ Ver neste sentido J.J. Gomes Canotilho “As palavras e os homens” in *O Direito on-line*, www.odireito.com.mo/odireito/edicoes/13/analise101.asp e ainda Xiao Weiyun, *One Country...*, pp. 73-80.

⁵² Para análise desta questão, ver Paulo Cardinal, *Reflexões em torno dos direitos fundamentais em Macau numa perspectiva da transição*, artigo não publicado.

com vocação e legitimidade diferenciadas, o que poderá vir a introduzir factores de indeterminação no próprio processo de aferição da proposta de revisão à medida que a memória da história se diluir nas exigências da governabilidade. De certa forma, é lateralizada a intervenção da Assembleia Legislativa da RAEM. Por outro lado, a Lei Básica e por maioria de razão o articulado constitucional não prevêm qual a maioria da APN necessária para a respectiva aprovação e nada dizem quando uma proposta de revisão emane do Comité Permanente ou do Conselho de Estado como se fará a consulta à Assembleia Legislativa ou à população da Região⁵³. Arremata Yash Ghai quanto ao correspondente artº159º da LB-RAEHK “ao contrário da maioria dos regimes de autonomia que facultam a participação da região no processo de revisão do seu estatuto, não há uma efectiva garantia constitucional para a autonomia de Hong Kong”⁵⁴. Ghai considera exorbitante, por exemplo, que as propostas tenham que ser submetidas à Comissão da Lei Básica, para parecer, sem que sejam definidos os termos em que essa avaliação assenta. Não serei tão abrasivo quanto a isso já que a intervenção da Comissão da Lei Básica me parece mais cerimonial do que representando um mecanismo de validação do próprio projecto de revisão.

Olhando em termos comparativos para o que acontece noutros domínios constitucionais, por exemplo, em Portugal, desde logo o número 3 do art. 225º da Constituição da República Portuguesa afirma “a autonomia político-administrativa regional não afecta a integridade da soberania do Estado e exerce-se no quadro da Constituição”. Complementa este dispositivo a alínea b) do art. 161º que determina que compete à Assembleia da República “aprovar os estatutos político-administrativos e as leis relativas às eleições dos deputados às Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas” poder este que deverá ser “lido” de acordo com as normas de relacionamento entre poder central e poderes autonómicos constantes do art. 229º da CRP. Desde logo releva para o caso o nº 2 do mesmo art. 229º quando preceitua que “os órgãos de soberania ouvirão, sempre, relativamente às questões da sua competência respeitantes às regiões autónomas os órgãos do governo regional”. Fecha-se, assim, o ciclo de auscultação necessário à aprovação (e alteração) do

⁵³ Em sentido concordante, Yash Ghai, *Hong Kong's...*, *ibidem*, pp. 180-1.

⁵⁴ *Idem*, p. 181.

estatuto próprio das Regiões Autónomas com a intervenção dos seus órgãos próprios e sem perda do poder soberano por parte dos órgãos do poder central quanto as regiões que fazem parte do território português.

Existem similitudes manifestas entre os dois sistemas, sendo provavelmente o português mais desenvolvido por causa dos já trinta anos de experiência autonómica, o que tem permitido refazer os equilíbrios entre poder central e poderes regionais. Processo em si nada fácil uma vez que as regiões portuguesas, pela sua periferia, são tributárias de apoio financeiro significativo do poder central, o que desperta recriminações contraditórias quanto à afectação de uma fatia significativa do bolo orçamental.

No caso das RAEs a experiência é ainda recente e por isso o sistema está ainda em teste. É bom sinal que não exista dependência quanto à necessidade de alimentar, a partir do centro, o modelo de autonomia e que as RAEs se bastem a si próprias participando nas sinergias criadas no continente. O que se espera é que elas sejam guardas mais avançadas, locais onde as experimentações económicas, políticas e constitucionais sejam feitas, antes de alargadas ao conjunto da China. É esse o sentido implícito do princípio “Um País, Dois Sistemas” como factor de coesão de todo o sistema.

Tudo isso me leva a considerar precipitados alguns juízos de valor quanto a intenções premeditadas do governo central querer sacrificar a autonomia. Os dois sistemas são dinâmicos e estão absolutamente interrelacionados: o que se passa num inadiavelmente alcança o outro. Por isso, em termos políticos, existe uma necessidade candente de ambos os lados explicitarem as suas posições e aproximarem-nas para que o sistema de devolução funcione, sem percalços.

O Prof Xiao Weiyun enuncia os pressupostos deste *combining* quanto afirma⁵⁵: <para garantir a nossa unidade nacional, soberania e integridade territorial e considerando a história e realidade corrente de Hong Kong, Macau e Taiwan e alguns problemas deixados pela história e condicionando as relações internacionais, o nosso país adoptou o art. 31º para permitir a Hong Kong, Macau e Taiwan manter os seus sistemas capitalistas e estilos de vida e Taiwan, em particular, manter o seu exército.

⁵⁵ Xiao Weiyun, *One Country...*, p. 82.

Nas regiões administrativas de vastas áreas do continente é praticado o sistema socialista enquanto Hong Kong, Macau e Taiwan retêm os seus sistemas capitalistas⁵⁶. Esta é a relação entre o todo e as partes, entre o governo e o particular. Para o conjunto o sistema socialista será praticado na China, enquanto nas suas partes e no particular continuo a vigorar o sistema capitalista, por 50 anos. Será que este acordo afecta a aplicação pelo continente do socialismo? Deveremos comprovar que a vigência do capitalismo numa pequena região não afecta a China, como país socialista. Pelo contrário, as relações entre a Constituição e o seu artigo 31º reflectem as relações entre o geral e o particular>.

É evidente que se pode contrapor que estamos aqui no domínio da propaganda política e o que parece certo hoje pode não sê-lo amanhã. Nada nos garante que a China evolua, sem retorno, no sentido de um Estado de Direito e de uma democracia constitucional aproximada do sistema que vigora nas suas duas RAEs. Mas não há nada certo na vida e menos ainda na vida dos Estados. Os processos políticos são *processos*, portanto gradativos e não *status* cristalizados no tempo.

Mas se a política é uma construção de equilíbrios, faltam sinais de confiança à percepção da autonomia da periferia sobre o poder central. Tudo se afunila e problematiza na percepção (e aceitação) da capacidade da Assembleia Popular Nacional (APN) de apreender as especificidades das RAEs⁵⁷ ser sensível às suas aspirações de maior autonomia e ser cada vez menos um cilindro de aplanção das diferenças, em nome do sacrossanto igualitarismo marxista. Se a lógica leninista da vontade da maioria pode desassossegar os partidários do aprofundamento democrático do segundo sistema talvez seja vesgo continuar a olhar para a APN como uma câmara de eco, mecânica, um *rubber stamp* da vontade da classe dirigente chinesa e do Partido Comunista Chinês e logo desfavorável às autonomias⁵⁸.

⁵⁶ Curioso, parece que se entende que podem existir vários.

⁵⁷ Zu Chang faz em “Nova Reflexão sobre a Relação entre a Constituição da República Popular da China e as Leis Básicas”, in revista *Administração*, nº 45, vol. XII, 1999, pp 659671, um exercício muito interessante sobre os mecanismos de reenvio de poderes entre a Constituição soberana e as leis regionais. Qualifica estas últimas como *leis fundamentais do Estado* com valor inferior à Constituição, mas “superior a outras leis, regulamentos administrativos, regulamentos regionais e regulamentos de autonomia das regiões autónomas nacionais”. Curiosa a analogia que faz ao adiantar que as Leis Básicas, como leis do Estado, têm “a Constituição como fundamento e seu suporte eficaz e mantém com a Constituição uma relação de lei-filho e lei-mãe”. A simbologia é claramente confuciana e embora não diga, leva a uma conclusão evidente: o filho obedece sempre aos pais e não se empertiga com eles.

⁵⁸ Abrindo também esta questão H L Fu, “Supremacy of a different kind...”, *ibidem*, p. 103.

Como base de discussão pode sempre dizer-se que um sistema tão focado numa ideologia política, como o chinês, nunca consentirá em aproximar-se do sistema antagónico sob pena da perda de credibilidade ou legitimidade da sua elite dirigente. Mas o mundo tem mudado bastante desde 1989 e a China tem-no experimentado, pelo que nada nos admite dizer que não possa mudar e fazer o primeiro sistema aproximar-se, gradualmente do segundo.

No que ao processo constitucional diz respeito, há espaço para alguma consensualização de soluções, no futuro. O que tem a ver com o jogo regional e as pressões centrípetas do poder político em Pequim e a opinião pública internacional que cada vez mais joga num mundo interdependente como aquele em que vivemos. Isso poderá ser conseguido com uma melhor clarificação, na Constituição da RPC, das regras de divisão dos poderes que cabem à autoridade central e às Regiões. Por exemplo, através de uma alteração constitucional que consagre o princípio das RAEs se pronunciarem, por sua iniciativa ou a pedido dos órgãos do governo central, sobre as questões da competência destes que lhes digam respeito. Isso daria uma outra consistência ao posicionamento das regiões e afastaria os juízos mais negativos sobre o futuro da autonomia e a perenidade das Regiões Administrativas Especiais. É evidente que se avança numa lógica de círculos concêntricos em que as regiões mais longínquas experimentam soluções que depois são interiorizadas, faseadamente, para o centro.

6. Posfácio

Algum balanço do caminho percorrido pelas autonomias está feito e não parece que se possa acusar, senão com alguma leviandade, o governo chinês de ter voltado atrás nos seus compromissos de salvaguardar o elevado grau de autonomia das duas RAEs conferido em declaração política separada como *Esclarecimento às Declarações Conjuntas*.

Chris Patten, o último governador britânico da colónia inglesa, regista de forma insuspeita no seu livro *Not quite the diplomat: home truths about world*

*affairs*⁵⁹ que acaba de lançar em Hong Kong que <a China parece ter resistido à tentação de interferir intencionalmente nos assuntos de Hong Kong – pelo menos até agora. Hong Kong não foi alvo de uma lobotomia política; o alto grau de autonomia que usufrui pode ter sido tocado, mas não foi suprimido>.

E continua <quase uma década depois do *handover* ninguém poderá negar que Hong Kong retém ainda o seu elevado sentido de cidadania, pois é a única cidade chinesa a tê-lo, fundada numa vigorosa sociedade civil, em profissões prestigiadas e em serviços públicos íntegros e eficientes. Os líderes chineses parecem relutantes em descomprimir e reconhecer que nada têm a temer com as ambições políticas moderadas de Hong Kong. Se aprenderem a confiar em Hong Kong isso será um passo decisivo para com sabedoria, inteligência e sentido de sucesso equacionarem a transição política que a China um dia terá que enfrentar. Está tudo em aberto na concretização consistente deste objectivo. Tanto na esfera política como na económica, todos beneficiaremos de uma China que tenha sucesso e seremos atingidos por uma China que fracasse>.

Estas palavras resumem um estado de espírito que é também o meu e poderiam ser adaptadas quanto a Macau. É evidente que quando referimos os casos de Hong Kong e Macau, estamos perante realidades políticas e constitucionais comparáveis, mas distintas. Macau experimentou, sempre reflexivamente, o que foi concertado de um ponto de vista negocial quanto a Hong Kong. É uma realidade da história, documentada, à saciedade, nos acervos diplomáticos. Escrevi, noutra local, que as regiões administrativas especiais de Hong Kong e Macau não são ilhas isoladas do continente chinês⁶⁰. A sua sorte está ligada, para bem e para o mal, com o que acontecer com a China.

⁵⁹ Publicado pela Allen Lane para a *Penguin Books*, Londres, 2005, p. 284.

⁶⁰ “A paradigm of Autonomy: The Hong Kong and Macau SARS”, *Contemporary Southeast Asia Review*, vol 18, n° 1, June 1996, pp. 36-57.