

Repercussões do Princípio “Um País, Dois Sistemas” na Estrutura Estatal e sua Constitucionalidade

LI Yanping*

I. Procedimentos jurídicos associados com o princípio “Um País, Dois Sistemas”

Em Dezembro de 1978, o comunicado da III Sessão Plenária do XI Congresso Nacional do Partido Comunista da China (PCC) afirmava que “com a normalização das relações sino-americanas, a perspectiva do território de Taiwan regressar à soberania chinesa por forma a reunificar a nação está ao nosso alcance”. Aquando da sua visita aos Estados Unidos da América, em Janeiro de 1979, Deng Xiaoping sublinhou que “A expressão ‘Libertar Taiwan’ já não irá ser usada. Se conseguirmos a reunificação do território chinês, vamos respeitar as circunstâncias locais e o sistema vigente”. Podemos assim concluir que o desejo de reunificar pacificamente Taiwan respeitando o sistema governativo vigente no território começou a ser formulado no final da década de 70.

Na conferência de imprensa feita aos jornalistas da Agência de Notícias Chinesa Xinhua em Setembro de 1981, Ye Jianying, Presidente do Comité Permanente do Congresso Nacional Popular descreveu pormenorizadamente as nove políticas que iriam ser adoptadas para alcançar a tão desejada reunificação pacífica da pátria chinesa. Este discurso – o primeiro a descrever a proposta de resolução pacífica da questão de Taiwan – propõe o seguinte: Depois da reunificação como região administrativa especial, Taiwan irá usufruir de um elevado nível de autonomia e manter o seu exército; o Governo Central não irá interferir com os assuntos internos de Taiwan e o presente sistema económico e modo de vida dos seus residentes permanecerão inalterados; as relações internacionais do foro cultural e económicas estabelecidas pelo território também não sofrerão qualquer alteração; e a propriedade privada, incluindo imóveis, negócios, direitos de sucessão e investimento externo serão respeitados. Em Janeiro de 1982, na cerimónia de boas-vindas de um amigo estrangeiro, Deng Xiaoping explicou que as nove políticas se poderiam traduzir numa única fórmula: “Um País, Dois Sistemas”. De acordo com esta fórmula a reunificação do país seria alcançada através da coexistência de dois sistemas governativos num único país, permitindo assim que Taiwan continue a praticar o seu sistema capitalista. Foi assim que se estabeleceu o princípio “Um País, Dois Sistemas”.

Naquela altura, o princípio apenas existia em teoria, como uma proposta política, e não se sabia se era ou não constitucional. Para funcionar, desta grande ideia necessitava de legitimidade constitucional. O texto do princípio “Um País, Dois Sistemas” foi redigido de forma a respeitar a

* Investigadora com a categoria da professora associada do Centro de Estudos de Um País, Dois Sistemas do Instituto Politécnico de Macau

Constituição, os Tratados Internacionais e as leis internas do país. Em primeiro lugar foi necessário articular o texto deste princípio com o disposto na Constituição em vigor. A Constituição de 1982, que foi adoptada durante a V Sessão do V Congresso Nacional Popular, estipulava no Artigo 31.º que o Estado poderia estabelecer regiões administrativas especiais sempre que necessário. Os sistemas governativos a implementar nestas regiões administrativas especiais teriam de ser definidos por lei aprovada pelo Congresso Nacional Popular de acordo com determinadas condições. Este Artigo 31.º fornece um fundamento legislativo à política proposta pelo presidente do Comité Permanente do Congresso Nacional Popular, Ye Jianying, e cria uma base jurídica para o processo de reunificação pacífica da pátria chinesa. No texto da Constituição não se faz nenhuma referência a um sistema específico de governação a ser implementado na região administrativa especial pois tudo dependerá das características e condições específicas do território. Essa referência foi, no entanto, feita nas Leis Básicas das regiões administrativas especiais de Hong Kong e Macau.

O princípio “Um País, Dois Sistemas” foi mais tarde usado nas negociações que conduziram às Declarações Conjuntas Sino-Britânica e Sino-Portuguesa. Apesar este princípio ter sido criado para resolver a questão de Taiwan, foi aplicado em primeiro lugar nas negociações de transferência de soberania de Hong Kong (RAEHK) e mais tarde de Macau (RAEM). A primeira vez que o Governo Britânico mencionou a questão de Hong Kong coincidiu com a inclusão no texto da Constituição da possibilidade jurídica de criar regiões administrativas especiais (RAE). A China e o Reino Unido decidiram iniciar negociações diplomáticas para resolver a questão e os chefes de estado dos dois países assinaram a *Declaração Conjunta Sino-Britânica* em Pequim no dia 19 de Abril de 1984. O texto desta Declaração refere que o Governo chinês irá assumir a soberania do território de Hong Kong no dia 1 de Julho de 1997 e estabelecer a RAE de Hong Kong de acordo com a Constituição. A RAEHK terá um elevado nível de autonomia e será governado pelas suas gentes. Nada mudará nas circunstâncias do território: o sistema económico a estrutura social e o modo de vida dos seus residentes permanecerão inalterados; as liberdades e directos humanos existentes no território continuarão a ser protegidos; e a RAEHK manterá todas as relações económicas e culturais que já estiver estabelecido e poderá assinar, usando a designação de “Hong Kong, China”, outros acordos com países estrangeiros e organizações internacionais.

O sucesso da solução encontrada para resolver a questão de Hong Kong facilitou a resolução da questão de Macau. Quando a China e Portugal estabeleceram relações diplomáticas em 1979, imediatamente chegaram a acordo sobre a questão de Macau. Portugal reconheceu que o território de Macau pertence à China e as negociações sobre as condições da transferência de soberania decorreram entre Junho de 1986 e Março de 1987. Os dois países assinaram a *Declaração Conjunta Sino-Portuguesa* em Abril de 1987, e ficou determinado que a China assumiria a governação no território e estabelecerá uma RAE no dia 20 de Dezembro de 1999. Considerando que a estrutura e conteúdo desta declaração são muito semelhante à *Declaração Conjunta Sino-Britânica*, podemos concluir que a China adoptou a mesma política para a resolução das duas questões. Em ambos os territórios, a China estabelecerá uma RAE e implementaria o princípio “Um País, Dois Sistemas”. Ambas as RAE usufruirão de um elevado nível de autonomia, serão governadas pelas suas gentes e os seus sistemas económicos, estruturas sociais e modos de vida das suas populações manter-se-ão inalterados. O princípio “Um País, Dois Sistemas” foi incluído no texto das Leis Básicas de cada uma das regiões, assegurando assim a sua legitimidade jurídica interna. No texto de ambas as Leis Básicas menciona-se o facto destas serem obrigatoriamente aprovadas pelo Congresso Nacional

Popular. Também se descreve o compromisso do Governo chinês de, durante 5 décadas, as manter inalteradas.

A redacção das Leis Básicas foi feita de acordo com o estipulado nas Declarações Conjuntas segundo o disposto nas leis internacionais e também respeitando o Artigo 31.º da Constituição chinesa. As Leis Básicas da RAEHK e da RAEM foram aprovadas, respectivamente, na III Sessão do VII Congresso Nacional Popular que decorreu em Abril de 1990 e na I Sessão do VIII Congresso Nacional Popular que teve lugar em Março de 1993.

Presentemente, o princípio “Um País, Dois Sistemas” completou a fase de elaboração legislativos e, com a adopção das Leis Básicas nas duas RAE, passou à fase de implementação prática. Resumindo: passou da teoria à prática.

Alguns investigadores chamaram a atenção para o facto do princípio “Um País, Dois Sistemas” representar uma inovação importante do Direito Constitucional com repercussões nas áreas económicas e culturais. Este princípio irá reescrever um conjunto de premissas políticas e jurídicas, bem como alterar a administração pública e o sentimento de cidadania.¹ Outros pesquisadores preferem sublinhar o modo como o enquadramento jurídico do princípio “Um País, Dois Sistemas” oferece um leque variado de recursos e provas práticas para o estudo das leis chinesas e, muito particularmente, da Constituição chinesa.² As Leis Básicas de Hong Kong e Macau dão enquadramento jurídico ao princípio “Um País, Dois Sistemas” e devem ser estudadas como tal mas também pelo seu alcance político.

Sob uma perspectiva jurídica, as Leis Básicas de Hong Kong e Macau são o resultado de uma deliberação democrática. Em primeiro lugar devido à contribuição de um vasto leque de participantes e em segundo lugar porque os membros da Comissão de Redacção tiveram ocasião de votar cada artigo da lei. O texto e anexos da Lei Básica foram aprovados e adoptado apenas quando reunia dois terços dos votos a favor. Este é um método raramente usado no processo de redacção de leis a nível mundial e prova a prudência e espírito democrático dos legisladores envolvidos no processo de redacção da Lei Básica. Não surpreende, portanto, que as Leis Básicas de Hong Kong e Macau apresentem um notável equilíbrio político. Acrescente-se que pouquíssimos artigos das Leis Básicas derivam do estipulado nas Declarações Conjuntas o que prova a sua originalidade jurídica. Ambas as Leis Básicas sublinham o poder soberano da República Popular da China e descrevem o estatuto administrativo de cada região sob gestão do Governo Central do povo chinês, definindo dessa forma uma orientação precisa para o desenvolvimento futuro dos dois territórios.

II. Repercussões do princípio “Um País, Dois Sistemas” na estrutura estatal

2.1 Tipos de estruturas estatais

A estrutura estatal refere a relação entre os poderes políticos e a escolha de uma determinada forma de governação. Nos tempos modernos, cada nação escolhe a sua estrutura estatal de acordo com as suas características políticas, económicas e culturais. Existem dois tipos de estruturas estatais no mundo contemporâneo: estados unitários e estados compostos que podem ser subdivididos em estados federais e considerais. Tradicionalmente, o Direito Constitucional considera que em estados unitários a administração das diferentes regiões é determinada pelos órgãos da administração central segundo as necessidades de gestão. Os poderes das autoridades locais são dessa forma atribuídos pelo governo central, que detém todos os poderes de soberania

sobre as regiões e esse direito é reconhecido internacionalmente. Nos países federalistas existem dois ou mais estados soberanos. Sempre que um estado soberano se alia com outro (s) para formar uma nação federal parte dos seus poderes soberanos são transferidos para a administração federal. Sob este sistema, quer a administração federal quer as administrações estatais detêm poderes soberanos e as suas próprias constituições. A divisão de poderes entre as administrações federal (central) e estatais (locais) é definida pela constituição federal e todos os poderes que não aparecem mencionados neste texto como sendo da responsabilidade da administração central (ditos residuais) pertencem, por defeito, às administrações locais. Assim, as grandes diferenças entre um estado unitário e um estado federal são: ① Num estado unitário, os poderes das administrações locais são-lhes atribuídos pelo governo central. O governo local funciona como uma extensão do governo central e não tem nenhum poder soberano independente. Num estado federal, a atribuição de poderes é realizada através da transferência de responsabilidades. Cada estado partilha os seus poderes de soberania com a administração federal e a relação que estabelecem entre si é meramente jurídica. ② Num estado unitário, o governo local funciona como uma extensão das autoridades centrais e como tal não possui poderes residuais. Para além de não ter poderes residuais, até os poderes que lhe foram atribuídos pelo governo central lhe podem ser retirados. Num estado federal, os poderes federais são limitados e todos os poderes que não sejam mencionados na constituição federal como pertencendo às autoridades centrais ou melhor dizendo os poderes residuais são, implicitamente, atribuídos aos governos estatais. ③ Num estado unitário, os governos locais têm a responsabilidade de gerir as peculiaridades culturais da sua população mas não possuem poderes políticos autónomos. Os poderes que detêm não estão definidos na constituição. Num estado federal, a soberania dos governos estatais está definida na constituição e nas leis. Cada estado possui autonomia para gerir os seus assuntos e estabelecer as suas próprias políticas, tal como descrito na constituição.

Considerando o que acabámos de descrever é por vezes difícil decidir se os poderes associados com cada uma destas estruturas estatais são “residuais” ou “de autonomia local” mas esperamos que a explicação teórica tenha sido clara. Note-se, no entanto, que a estrutura estatal não é um conceito meramente abstracto mas tem uma aplicação política prática e muitos países estão a ajustar as suas estruturas por forma a responder melhor às exigências do seu mais recente desenvolvimento social e económico. Por exemplo, a França, que sempre foi considerada um estado unitário, tem vindo, desde 1982, a ajustar a divisão de poderes existente e a transferir vários poderes para as regiões. Esta reforma administrativa, que produziu mudanças profundas na sociedade francesa, foi inserida na Constituição em 2003 através de uma agenda que redefiniu a relação entre a administração central e os governos das diferentes regiões declarando a França como um país “descentralizado” e aumentando a autonomia das regiões. Vários outros países federais passaram também a atribuir mais poderes aos estados. As constituições federais redigidas no século XX tendiam a centralizar os poderes na administração federal permitindo que o governo central exercesse o papel de líder, mas essa tendência tem vindo, recentemente, a inverter-se. A Constituição Suíça que entrou em vigor no ano de 2000 alargou os poderes da administração central mas também definiu um novo tipo de federalismo cooperativista. Nos países federais, a soberania do povo é um princípio universal e os poderes das administrações centrais são limitados, ou melhor dizendo não são os governos dos estados que transferem patê dos seus poderes para a administração federal mas sim o povo soberano que atribui esses poderes. De acordo com esta perspectiva, estes estados são unitários pois é o governo central que representa a soberania do país internacionalmente

e administra, de acordo com a vontade do seu povo, internamente o país.

As estruturas estatais que se estabeleceram na actualidade, independentemente de serem unitárias ou federalistas, exibem grande flexibilidade. Cada nação procura alcançar entre os poderes centrais e locais o devido equilíbrio de acordo com as suas próprias circunstâncias.

2.2 Impacto do princípio “Um País, Dois Sistemas” na estrutura estatal

Quando analisamos a relação entre o princípio “Um País, Dois Sistemas” e a estrutura estatal verificamos que, dentro de um estado unitário este princípio facilita sobretudo a divisão de poderes entre as autoridades centrais e locais e permite reter o controle da autoridade central sobre as administrações locais. Para o sucesso da implementação do princípio “Um País, Dois Sistemas” dentro de uma estrutura estatal unitária é necessário grande sabedoria política e competências jurídicas, pois as suas repercussões são de dois tipos:

Em primeiro lugar, o princípio “Um País, Dois Sistemas” acrescentou uma nuance diferente à relação que se estabelece entre as administrações, imbuindo o estado unitário de “espírito contratual”. A China tem a estrutura estatal unitária mais antiga do mundo. Para o povo e as administrações locais, o governo central foi sempre a autoridade suprema à qual se deve obediência total. Como existem diferenças consideráveis entre as regiões, foi necessário delegar poderes nas administrações locais atribuindo-lhes uma certa autonomia. Vários académicos defendem que o estabelecimento de uma RAE não irá provocar nenhuma mudança estrutural ao sistema unitário do país. Tal afirmação não deixa de ser verdadeira³ mas as mudanças acontecem inevitavelmente e algumas delas tiveram repercussões políticas importantes por exemplo nos reinos, dinastias e condados que governaram o país no passado. Talvez a mudança mais importante tenha sido o “espírito contratual” que impregnou o processo de divisão de poderes e responsabilidades entre as administrações locais e central. No caso das RAE, os direitos e obrigações de ambas as partes estão claramente descritos nas Leis Básicas e asseguram a sua eficaz aplicação. Esta divisão precisa de poderes entre as administrações central e locais abre caminho para a sua normalização. Note-se que os estados federais também deveriam fazer uso deste “espírito contratual”. De certa maneira, o princípio “Um País, Dois Sistemas” é muito semelhante ao sistema proposto pelos agricultores americanos quando tentaram estabelecer uma estrutura federal para o seu país. O que eles pretendiam era que, apesar das muitas peculiaridades locais e múltiplos requisitos políticos, existisse um único país e não apenas uma união de estados. Na China, as circunstâncias são semelhantes: antes da transferência de soberana não existia nada em comum entre o interior da China e os territórios de Hong Kong e Macau à excepção de um sentimento de unidade nacional e desejo de reunificação da nação. Havia inclusivamente alguma desconfiança entre as duas partes por se encontrarem em espectros ideológicos e políticos opostos. Quando os Estados Unidos da América se estabeleceram em 1776, as diferenças entre os estados também eram grandes. Em segundo lugar a economia de mercado, há muito adoptada Hong Kong e Macau que tem por base a livre concorrência, produziu valores associados com as liberdades e interesses individuais dos cidadãos muito diferentes daqueles que foram cultivados no interior da China. O liberalismo necessita, mesmo assim, da protecção de um Estado de Direito e por isso ambas as partes aceitaram unanimemente os termos da reunificação segundo os quais os direitos e obrigações de cada parte eram definidos de acordo com as premissas do princípio “Um País, Dois Sistemas”. Este princípio respeita o Direito Constitucional que uma vasta maioria de países usa para gerir as relações entre as administrações centrais e locais. Os países unitários inserem nos textos das suas constituições a

forma como os poderes entre as autoridades centrais e locais serão divididos. Em vários países esta referência foi, inclusivamente, acrescentada quando as suas constituições foram emendadas tal como aconteceu após a II Guerra Mundial em alguns países asiáticos como o Japão e a Coreia do Sul e nos anos 80 nos Países Baixos e Portugal.

Desde a reforma e abertura do estado chinês que as relações entre as administrações centrais e locais têm vindo a modificar-se com o objectivo de tornar os serviços mais eficientes e coordenados, descentralizando os serviços administrativos e fiscais para melhor responder às actuais necessidades do desenvolvimento social. Consequentemente, acreditamos que se o Governo Central e as administrações de Hong Kong e Macau respeitarem o disposto nas Leis Básicas, o princípio “Um País, Dois Sistemas” poderá tornar-se num modelo importante de divisão de poderes entre administrações central e locais para a China e promover o desenvolvimento e melhorar a relação contratual existente entre todos os serviços administrativos.

O princípio “Um País, Dois Sistemas” permitiu flexibilizar o desenvolvimento da estrutura estatal. A execução de qualquer contrato não pode estar dependente das partes interessadas. É necessário ter um sistema arbitral gerido por terceiros totalmente independentes e imparciais que assegurem a correcta implementação da relação contratual estabelecida. Não existem excepções a esta regra, nem mesmo quando o Governo é uma das partes interessadas. O princípio “Um País, Dois Sistemas” difere do sistema federal onde não existe um sistema jurídico comum que coordene a relação entre as autoridades central e locais, entre o sistema legislativo e executivo. De acordo com as Leis Básicas, a RAEHK e a RAEM possuem tribunais de última instância para julgar os casos ocorridos dentro dos limites do seu território. O Supremo Tribunal do Povo não tem contacto directo com os tribunais locais das RAE. O direito de interpretar o disposto nas Leis Básicas é da exclusiva responsabilidade do Comité Permanente do Congresso Nacional Popular. Sob esta perspectiva, poder-se-á dizer que a China não possui um sistema jurídico centralizado. A soberania jurídica foi completamente subdividida e pertence agora às administrações locais.

De forma geral, existem três mecanismos para resolver disputas entre as autoridades centrais e locais: um mecanismo jurídico, um mecanismo político e um mecanismo pecuniário. O primeiro não pode ser usado em Hong Kong e Macau porque as RAE gozam de independência jurídica e direito de julgar em última instância. De acordo com o disposto nas Leis Básicas, as RAE têm autonomia financeira e não necessitam de pagar impostos ao Governo Central. Mesmo que Hong Kong e Macau quisessem recorrer ao mecanismo pecuniário seria impossível pois as suas Leis Básicas determinam que ambos os territórios estão isentos do pagamento de impostos ao Governo Central. O mecanismo político é assim o único aplicável e poderá ser exercido pelas autoridades administrativas ou por organizações partidárias. Como não existem organizações partidárias em Hong Kong e Macau de acordo com os fundamentos do princípio “Um País, Dois Sistemas” não é possível confiar neste tipo de entidade para regulamentar a relação entre as administrações central e locais. A gestão desta relação fica assim a cargo das autoridades administrativas o que implica a centralização de todos os serviços administrativos como forma de manter a estabilidade do regime e coordenar a relação entre as autoridades centrais e locais. Mais uma vez a Lei Básica estipula que, à excepção da defesa nacional e das relações internacionais, todos os assuntos locais são geridos pelas gentes locais. Hong Kong e Macau podem assim evitar as disputas que frequentemente acontecem em estados federais no que toca a divisão de poderes e funções entre o governo federal e os governos dos estados. Para concluir, podemos afirmar que o princípio “Um País, Dois Sistemas” funciona como uma salvaguarda do pluralismo político, ao mesmo tempo que aumenta a

flexibilidade do unitarismo. Este princípio permite também colocar a autoridade estatal acima do Estado de Direito e manter a soberania e supremacia nacionais.

III. Impacto do princípio “Um País, Dois Sistemas” na construção constitucional da RP da China

3.1 As Constituições Chinesas do Século XX

A história constitucional chinesa começa em 1908 com a publicação das *Bases da Constituição Imperial (Qīn Dìng Xiàn Fǎ Dà Gāng)* da Dinastia Qing. Desde então que os documentos constitucionais promulgados pelos diferentes governos ultrapassam a dezena mas como a China não estava habituada a este mecanismo, o disposto na Constituição raramente foi implementado na prática. É possível que a população não tenha as competências necessárias para compreender cabalmente as subtilezas do sistema constitucional. Uma análise histórica da evolução constitucional poderá ajudar-nos a compreender melhor os seus fundamentos básicos.

A história constitucional chinesa apresenta várias fases:

3.1.1 A constituição do governo da dinastia Qing

Entre meados e finais do século XIX, sob ameaça das potências estrangeiras, a economia natural da China começou a desintegrar-se e sucediam-se as crises políticas. Depois da derrota na Guerra Sino-Japonesa que teve lugar entre 1894 e 1895 e, especialmente, depois do movimento pro-ocidentalização, a maior parte dos reformadores reconheceu a importância da construção institucional e avançaram com a proposta de estabelecer uma monarquia constitucional. Os líderes desta reforma, Kang Youwei e Liang Qichao, propuseram alargar os direitos civis dos cidadãos, lutar pela democracia, estabelecer uma assembleia legislativa e redigir uma constituição. As suas ideias colidiam com os interesses dos governantes da Dinastia Qing e este movimento reformista, que ficou conhecido como a Reforma dos Cem Dias, foi rapidamente suprimido pelas forças conservadoras. Apesar do seu fracasso, o debate sobre o estabelecimento de um parlamento e a elaboração de uma constituição perdurou. Sob pressão da facção pró-constitucional, o governo da Dinastia Qing estabeleceu um grupo de trabalho para executar uma reforma do sistema administrativo em 1905 e o primeiro documento promulgado foram as *Bases da Constituição Imperial* em 1908. O texto incluía 23 artigos divididos em duas partes: os poderes da monarquia e os deveres e obrigações dos seus súbditos. Os 14 artigos que descreviam os poderes da monarquia foram inteiramente copiados do sistema monárquico japonês, no qual o imperador era considerado como supremo e os seus poderes eram ilimitados. Era uma constituição monárquica na qual o imperador detinha o poder absoluto. Apesar de serem apenas as “bases” de uma constituição este documento, que resultou das pressões revolucionárias exercidas, representa um avanço significativo. Como o governo Qing não se preocupou em implementar o disposto neste documento, sucederam-se várias revoluções. A queda da Dinastia Qing, levou à abolição desta constituição.

3.1.2 Constituição da Revolução de 1911 e os Senhores da Guerra Chineses

Depois da Revolução de 1911 ter derrubado o governo corrupto da Dinastia Qing, estabeleceu-se em Nanjing um governo provisório em 1912, o Dr. Sun Yat-sen tornou-se presidente interino e nasceu a República Chinesa. Durante o mandato presidencial do Senhor da Guerra Yuan Shikai, elaborou-se uma *Constituição Provisória da República da China*. Esta é considerada a primeira constituição chinesa e possui 56 artigos organizados em sete capítulos. Esta constituição,

que estava dividida em duas partes: o sistema estatal e os direitos fundamentais, descrevia a soberania do povo como princípio básico, separava os poderes legislativos, jurídico e executivo e propunha a igualdade de todos os cidadãos. Considerando que atribuía inúmeros direitos e liberdades ao povo, esta constituição era ao mesmo tempo democrática e revolucionária. Os poderes executivos estabelecidos por esta Constituição Provisória eram, no entanto, muito imperfeitos. O Primeiro-ministro não passava de um delegado do Presidente e o único poder que este tinha era o de vetar as leis aprovadas pelo presidente. Como o texto era ambíguo sobre as circunstâncias em que se poderia usar o poder de veto, Yuan Shikai acabou por usá-lo para acabar com a supervisão parlamentar às suas decisões. Na luta entre democratas e Senhores da Guerra, a constituição transformou-se numa ferramenta para executar a vontade de Yuan Shikai. Em 1913, ficou pronta a redacção da *Proposta de Constituição da República da China* que ficou conhecida como a *Constituição do Templo do Céu* e no ano seguinte, Yuan promulgou esta Constituição da República da China que passou a ser conhecida como a *Lei de Yuan Shikai*.

Quando o governo do Senhor da Guerra Cao Kun promulgou a Constituição de 1923 e esta também adquiriu o apodo de *Constituição do Suborno* porque foi através de suborno que este Senhor da Guerra foi “eleito” como presidente da República da China. Mais tarde, em 1925, o governo de mais um Senhor da Guerra, Duan Qirui, também apresentou uma Constituição para aprovação pelo Congresso Nacional mas como o governo caiu antes da sessão ter lugar, este texto não chegou a ser promulgado.

3.1.3 A Constituição do Governo de Nanjing

Depois da vitória da Expedição do Norte sobre os Senhores da Guerra dos governos de Beiyang, a nação reunificou-se. A capital foi transferida de Pequim para Nanjing e iniciou-se a governação do Kuomintang (KMT). A Constituição Provisória deste período da República da China foi promulgada em 1931 e tornou-se um documento importante do governo do KMT. Esta Constituição apresenta 89 artigos organizados em oito capítulos. O Artigo 85.º estipula que o Conselho Executivo do KMT detém o poder de interpretação da Lei e consequentemente o poder supremo de governação. Esta Constituição foi aprovada pelo Congresso Nacional em 1947 sem o voto do Partido Comunista da China. Esta era uma *Constituição KMT* pois espelhava a ideologia política deste partido. Vale a pena assinalar que o Capítulo X desta Constituição descreve “as autoridades Central e Locais” e os Artigos 107.º e 108.º listam, respectivamente, os poderes executivos e legislativos, os poderes legislativos e executivos atribuídos às autoridades das províncias ou condados; e os Artigos 109.º e 110.º descrevem os poderes legislativos e executivos atribuídos aos condados. As restantes atribuições, não mencionadas no texto, seriam divididas de acordo com a sua natureza e o Conselho Legislativo deteria o poder de resolver qualquer disputa sobre a divisão de poderes. Verifica-se assim que, apesar de ser uma Constituição de um estado unitário, contém inúmeros pontos em comum com as constituições federais.

3.1.4 A Constituição da República Popular da China

A subida ao poder do Partido Comunista em 1949 representa uma mudança fundamental na constituição do Estado. Para além do seu programa de governo de base constitucional, o PPC executou quatro reformas constitucionais. Acredita-se que a Constituição de 1954 é bastante completa e teve um impacto social significativo. No entanto, depois de 1957 ocorreram alguns erros como, por exemplo, os excessos da luta de classes que destruíram os princípios democráticos e violaram os direitos e liberdades fundamentais atribuídos aos cidadãos pela Constituição. O início da Revolução Cultural em 1966 pôs fim ao estado de Direito e desrespeitou largamente o estipulado

na Constituição e por isso se acredita que a Constituição de 1954 não tinha ainda sido devidamente implementada. As emendas introduzidas em 1975 foram largamente influenciadas pelos ideais da extrema-esquerda e esta Constituição é por isso considerada como um retrocesso. As emendas que dirão origem à Constituição de 1978 reflectem os esforços de repor a ordem no caos mas ainda contêm muitas influências das ideias da esquerda mais radical. A actual Constituição Chinesa foi adoptada e promulgada na V Sessão do V Congresso Nacional Popular que teve lugar no dia 4 de Dezembro de 1982 e tem, até ao momento, sido a Constituição mais estável desde a fundação da República Popular da China. O seu texto sublinha os esforços que devem ser levado a cabo para construir um comunismo moderno, desenvolver a democracia, melhorar o sistema jurídico, aderir ao programa de reformas e abertura e aumentar a protecção dos direitos dos cidadãos. É igualmente esta Constituição que descreve a possibilidade de se criarem regiões administrativas especiais de acordo com o princípio “Um País, Dois Sistemas” tendo dessa forma estabelecido uma base constitucional para a elaboração das Leis Básicas da RAE de HK e Macau. A elaboração dos textos constitucionais aconteceu frequentemente quando a China estava à beira do abismo e daí o seu poder maioritariamente prático. Apesar de não ser necessariamente negativa, esta característica pode levar os estadistas a planear mais a curto do que a longo prazo.

Por vezes, o funcionamento do sistema constitucional foi afectado pelo peso das tradições culturais e políticas. A teimosia da Dinastia Qing, a tirania dos Senhores da Guerra dos governos militares de Beiyang, e a imposição dos ideais do KMT são exemplos da dificuldade que existe em controlar e supervisionar o poder das autoridades. É necessário definir os critérios que permitam executar uma supervisão eficaz mas também vigiar o exercício do poder. É importante garantir a protecção dos cidadãos que denunciem a corrupção e despotismo das autoridades pois esse é um dos direitos fundamentais atribuídos pela constituição. Constata-se que as revoluções não abriram o caminho para a implementação do constitucionalismo já que em todos os momentos de mudança governativa, desde a Revolução de 1911 até à queda dos governos militares de Beiyang, todos os intervenientes içaram a bandeira do constitucionalismo mas não chegaram a implementá-lo. A revolução pode até ter derrubado o anterior regime mas manteve intacta a tradição governativa, o que nos leva a pensar que revolução e constitucionalismo são, essencialmente, forças opostas. A criação de um novo sistema governativo é difícil e morosa. É extremamente complicado implementar um sistema constitucionalista para romper uma tradição governativa autocrática. Substituir a tirania por um sistema de divisão de poderes, distribuição de recursos e defesa de interesses equilibrado, justo e equitativo não é fácil.

O Constitucionalismo resulta de uma conjugação de esforços e compromissos assumidos entre vários grupos de interesses e requer boa fé. Para vigiar as acções que atentem contra a constituição é necessário que exista independência dos órgãos de supervisão e um mecanismo de salvaguarda da constituição – essas são as condições essenciais para a implementação do constitucionalismo.

3.2 O princípio “Um País, Dois Sistemas” fomentou o constitucionalismo na China

Desde os anos 80 que o constitucionalismo chinês tem vindo a progredir consideravelmente. A reforma económica impulsionou o desenvolvimento nacional e a economia de mercado incentivou a consolidação do sistema constitucional. A acumulação de riqueza aumentou o sentimento de autonomia e liberdade pessoal e a manutenção do direito à propriedade privada exige uma administração estatal que respeite o Estado de Direito e a Constituição. Os cidadãos, cada vez mais conscientes dos seus direitos, começaram a recorrer a diferentes instrumentos de difusão de

informação como os órgãos de comunicação social e a opinião pública para lutarem mais eficazmente contra as injustiças sociais. Ocasionalmente, ouvimos falar de casos em que os direitos fundamentais dos cidadãos são protegidos graças ao disposto na constituição.

O princípio “Um País, Dois Sistemas” foi estabelecido para promover a reunificação pacífica da nação, mas está a tornar-se num importante contributo no processo de consolidação do sistema constitucional chinês e das Leis Básicas das RAE. Em primeiro lugar, é um princípio absolutamente inovador. A sua implementação e aplicação prática estão a contribuir para a construção de um novo sistema político e jurídico. É necessária sabedoria política e competências jurídicas para levar a cabo todo este processo e à medida que se avança vamos aprendendo com os sucessos e os fracassos. As Leis Básicas de Hong Kong e Macau são pioneiras e estão a contribuir para a construção de uma nova forma de constitucionalismo. Este novo modelo é o contributo chinês para a teoria do Direito Constitucional Internacional. O princípio “Um País, Dois Sistemas” nas RAE de Hong Kong e Macau permitiu que dois territórios com características muito diferentes do interior da China tenham executado com sucesso a sua reunificação pacífica com o resto da nação chinesa. Nem a Constituição dos Estados Unidos da América, nem os Tratados da União Europeia conseguiram unificar regiões tão díspares como está a acontecer na China. A Constituição Chinesa permite que regiões com sistemas políticos e jurídicos e tradições culturais radicalmente diferentes coabitem pacificamente sem qualquer pressão política mas simplesmente graças ao disposto nas Leis Básicas que assegura a protecção dos direitos humanos dos cidadãos, da democracia, do Estado de Direito e da autonomia local. Tal conquista faz prova do grande salto em frente dado pelo sistema constitucional chinês nos últimos anos que permitiu aumentar a confiança dos cidadãos chineses e encorajá-los a construir um estado constitucional. Outra evolução importante do Direito Constitucional chinês é a absoluta clareza com que a relação entre as administrações locais das RAE de Hong Kong e Macau e o Governo Central da RPC está descrita na Constituição e nas Leis Básicas dos dois territórios. Esta foi a primeira vez que a China definiu os termos que regulam a divisão de poderes entre as autoridades central e locais de acordo com o princípio “Um País, Dois Sistemas” e podemos dizer que abriu um precedente jurídico para uma nova forma de divisão de poderes entre administrações.

Ainda subsistem muitos problemas por resolver na relação entre os poderes locais e central. Actualmente os poderes do Governo Central estão contidos dentro de determinados limites mas a articulação dos poderes entre as autoridades centrais e locais já não depende exclusivamente do poder central ou do Partido, o que representa um passo importante na evolução política do país. O processo de reforma e abertura que conduziu ao desenvolvimento socioeconómico do território chinês teve um impacto importante no sistema político e, particularmente, no sistema de divisão de poderes. Os apelos dos cidadãos para que os seus direitos sejam protegidos estão a ser ouvidos pelas autoridades. O Governo Central está a aprender e a adquirir competências para alcançar compromissos através do diálogo na mesa de negociações com as organizações sociais e os cidadãos. Esta é uma característica indispensável de um estado democrático⁴. Naturalmente que muitas administrações se mantêm arreigadas aos valores tradicionais, mas a sua legitimidade e manutenção no poder está cada vez mais dependente do seu desempenho e conquistas. As administrações centrais e locais estão cada vez mais dependentes de leis e regulamentos que estipulam os seus direitos e obrigações.

As RAE de Hong Kong e Macau tiveram a oportunidade de, sob o princípio “Um País, Dois Sistemas” praticar o sistema democrático constitucional. As suas Leis Básicas foram elaboradas de

acordo com o disposto na Constituição Chinesa e nas Declarações Conjuntas Sino-Britânica e Sino-Portuguesa e em conformidade com a vontade dos seus residentes e, conseqüentemente, são constitucionais. O seu conteúdo reflecte os princípios e valores de outras constituições. Apesar do poder executivo predominar sobre os demais poderes, o poder legislativo é muito mais do que um mero órgão consultivo e em várias ocasiões chumbou as propostas de leis que lhe foram apresentadas pelo governo, o que prova que está a desempenhar cabalmente o seu papel de supervisão do poder executivo. No que toca os poderes jurídicos, estes são da exclusiva responsabilidade das RAE e foi inclusivamente estabelecido um tribunal de última instância para que tenham total autonomia jurídica.

Está concluída a primeira fase da divisão de poderes e o elevado grau de autonomia e de auto-governança incentivou o entusiasmo pela cidadania participativa. A sociedade evoluiu politicamente e os resultados da aplicação prática do sistema tiveram repercussões não apenas localmente mas também no sistema constitucional do resto do território chinês. O princípio “Um País, Dois Sistemas” constitui um ecrã que separa as RAE do interior da China que permite a evolução das liberdades individuais, da democracia e do constitucionalismo. A continuidade do sistema está altamente dependente da vontade dos residentes das RAE de Hong Kong e Macau mas devemos confiar nos esforços conjuntos do Governo Central e das administrações de Hong Kong e Macau para construir um sistema democrático constitucional. O princípio “Um País, Dois Sistemas” não é uma mera promessa mas antes um importante contributo para transformação da tradição política chinesa.

O sistema jurídico associado com as Leis Básicas fundamenta-se em diferentes tipos de Direito e tradições culturais. Enquanto Hong Kong pertence à tradição inglesa do Direito Casuístico, em Macau prevalece o Direito Constitucional tradicional da Europa Continental. A implementação do disposto nas Leis Básicas permitiu o intercâmbio e abriu inúmeras oportunidades de contacto e diálogo entre as RAE de Hong Kong e Macau e o Interior da China que irão certamente estreitar o fosso existente entre os dois sistemas. Todos sabemos que é necessário tempo e paciência mas também tolerância e boa vontade para aproximar sistemas e coordenar a interacção de sistemas jurídicos radicalmente diferentes. Durante o processo, a China terá a oportunidade única de investigar e tirar elações sobre estes sistemas jurídicos de modo a melhor elaborar o seu próprio sistema constitucional.

Notas:

- ¹ Jeong Wan Chong (2012). *O Meu Ponto de Vista sobre “Um País, Dois Sistemas”* (Versão Revista e Actualizada). Macau: Centro de Estudos de Um País, Dois Sistemas do Instituto Politécnico de Macau. 32.
- ² Tian Hengguo (2005). Constitucionalização do princípio “Um País, Dois Sistemas” e o seu significado histórico”. Publicado em *Investigação e Ensino da História do Partido*. Vol. 6. de 2005; Liang Zhiping. O princípio “Um País, Dois Sistemas” e o sistema constitucional chinês. Publicado em *Análise de Hong Fan*. (Vol. 2. Parte. 2). 284.

- ³ Xu Chongde (1994). *Lições sobre as Leis Básicas de Hong Kong e Macau*. Pequim: Editora da Universidade do Povo da China. 53.
- ⁴ Cai Dingjian (2006). *Evolução Constitucional do Período de Transição da Sociedade Chinesa*. Publicado na *Revista de Política e Leis da Universidade do Leste da China*. Vol. 4 de 2006.