

Quatro temas sobre a Lei Básica

*Chio Heong Leong**

1. Um marco do desenvolvimento da história constitucional da Nova China

Com o passar do tempo e com o aprofundar da prática é que se pode perceber melhor do valor da Lei Básica, de modo a estimá-la ainda mais.

As leis básicas de Hong Kong e Macau, sobretudo a de Hong Kong foi elaborada e aplicada com muito floreado. Revestindo-se de um grande significado, constituem páginas muito importantes da história constitucional da Nova China. Primeiro, vamos ver o processo da sua elaboração. Desde a fundação da Nova China, além da Comissão Preparatória da Constituição da China, tem havido até agora apenas instituições legais para elaborar as leis básicas. A percentagem das personalidades do Continente da China e fora dela, na Comissão Preparatória é sem precedentes. Simultaneamente, a Comissão Preparatória tem trabalhado de acordo com as normas existentes. As consultas durante o processo da elaboração têm sido as mais profundas, as mais completas e as mais sérias, sem antecedentes até agora. A Comissão de Consulta Permanente, formada pelos habitantes de Hong Kong e Macau e os membros do Continente da China das Comissões Preparatórias têm visitado frequentemente os dois lugares para ouvir directamente as opiniões das pessoas e têm sido publicados vários projectos para que todo o povo emita as suas opiniões e sugestões. O grande caudal informativo a respeito da comunicação social de ambos os lugares, os renhidos confrontos entre as diversas forças políticas e um grande número de projectos, suscitaram o ânimo participativo dos cidadãos e a formação da ideologia política. Todo o processo de preparação foi desenvolvido em termos de lei e mediante métodos democráticos, que são exemplares. De facto, é uma excepção que o máximo órgão do poder do Estado tenha elaborado as leis básicas para os governos locais, que funcionam como uma “pequena constituição”.

A democratização do processo de preparação constitui um elo muito importante, mas o mais importante reside em o conteúdo da Lei Básica

*Professor a tempo parcial da Faculdade do Direito da Universidade de Ciência e Tecnologia de Macau.

poder ou não reflectir a essência do constitucionalismo. Existe uma extensíssima biografia sobre o constitucionalismo. A limitação dos poderes e a garantia dos Direitos Humanos constituem os fundamentos universalmente reconhecidos da essência constitucionalista, da qual a auto-regulação dos poderes exemplifica a sua alma. Precisamente neste aspecto, as leis básicas têm dado contributos extraordinários. Antes do retorno, o Governador era unilateralmente nomeado pelo poder central de Lisboa e agora o Chefe do Executivo resulta da eleição local e é confirmado pelo poder central. Verificou-se uma passagem do centralismo individual do Governador à liderança administrativa da Região Administrativa Especial de Macau e ao mecanismo de cooperação entre a administração e o poder legislativo, da observância das ordens directamente vindas do poder central à governação pela lei do Chefe do Executivo, da possibilidade de todas as leis locais poderem ser sujeitas à fiscalização e veto a uma fiscalização condicional e dentro de certo âmbito, da inexistência das últimas instâncias às instâncias independentes e às últimas instâncias, etc. O alto grau de autonomia, concedido pelo poder central é uma coisa real. A delegação de poderes do Governo Central não resulta de pressões exteriores. Antes tomou a iniciativa de registar, junto das Nações Unidas, as declarações conjuntas que esclarecem as políticas e vieram a ser fixadas em forma de lei e mais ainda ofereceu garantias de regime pessoal, traduzidas em “Hong Kong governada pela sua gente” e “Macau governada pela sua gente”. Por mais democrático e aberto que seja o processo da elaboração da Lei Básica, por mais inovadores e esclarecedores que sejam os seus conteúdos, ela só pode ser posta em prática com uma rigorosa observância da constituição. Pelo “grande marco da história constitucional da Nova China” entende-se que o Governo Central tem cumprido rigorosamente com a Lei Básica nos últimos dez anos, com a mesma firmeza inicial. Isto é muito louvável para as pessoas que conheçam a história da China.

2. Os problemas estruturais da aplicação da Lei Básica

Ao contrário da aplicação de outras leis nacionais (sem incluir as que estão no Anexo III da Lei Básica), a Lei Básica é aplicada num território onde se põe em prática “Um país, dois sistemas”; por isso, enfrenta alguns problemas estruturais ou obstáculos, dos quais poderão resultar problemas da Lei Básica.

Primeiro, as garantias da Lei Básica

A aplicação de qualquer lei precisa de ter garantias dos poderes públicos e dos seus processos correspondentes. Caso contrário, apareceriam casos de não se observar as leis, não se pedir responsabilidade às infracções ou “pequenos castigos para as infracções”. A Lei Básica dispõe que o Chefe do Executivo é responsável pela aplicação da Lei Básica e garante às regiões administrativas especiais o poder administrativo, o poder legislativo, o poder judicial de última instância. Por isso, a esperança da aplicação das garantidas da Lei Básica reside no funcionamento destes três poderes, sobretudo nas disposições da Lei Básica, no que diz respeito à execução pelo Chefe do Executivo da Lei Básica. Como cada poder tem as suas normas, o Chefe do Executivo não pode aplicar a Lei Básica independentemente. O fracasso do acto legislativo do art.º 23.º em Hong Kong constitui um exemplo.

De facto, para a aplicação da Lei Básica, na maioria dos casos, é preciso a cooperação e o trabalho auxiliar da Assembleia Legislativa, mas a formação desta instituição depende dos mais variados e complexos factores que incluem os históricos; por isso, uma equipa de administração formada por pessoas que amam a Mãe Pátria, Hong Kong e Macau constitui condição política importante para a aplicação completa da Lei Básica. Quanto aos vários níveis de tribunais das regiões administrativas especiais que têm o poder de interpretar a Lei Básica, na maioria dos casos, depende da qualificação profissional e da posição política dos juízes.

Segundo, a Lei Básica e o ordenamento jurídico existente

A definição de “manter basicamente inalterável o sistema legal básico” constitui uma importante personificação e garantia de “Um país, dois sistemas”. Isto quer dizer que a aplicação da Lei Básica faz-se sob outros ordenamentos jurídicos existentes. Está expressamente estipulado que os ordenamentos jurídicos existentes não podem contrariar a Lei Básica, mas a sua compatibilização com a Lei Básica é outra coisa. Na realidade, existem casos de contrariedade nos ordenamentos jurídicos existentes em relação à Lei Básica e que não têm sido objecto de revisões. Isto tem que ver tanto com a estrutura política da Assembleia Legislativa como com as estipulações da própria Lei Básica. O que provoca profundo impacto é que os ordenamentos jurídicos existentes têm a sua própria história, o seu próprio sistema de valores, as suas próprias teorias jurídicas, os seus processos jurídicos habituais e modos de pensamento. Em muitos aspectos,

podem ser completamente opostos à Lei Básica. Por isso, quanto à interpretação da Lei Básica, poderão haver versões diametralmente opostas e com muitas diferenças, o que não é de todo incompreensível, mas aqueles que desafiem de propósito a soberania estatal e a autoridade do Governo Central não estão abrangidos nestes casos. É tão inevitável quão necessário a compatibilização e a aprendizagem mútua entre os dois sistemas jurídicos.

Terceiro, a Lei Básica e as inovações institucionais

“Um país, dois sistemas” é um grande pensamento estratégico de marcada inteligência política. Sob a sua direcção, a Lei Básica tem criado muitas inovações institucionais, ao mesmo tempo que existem muitos casos difíceis de ser previstos. Por exemplo, o mecanismo de interpretação da Lei Básica foi uma inovação muito audaz, mas a garantia para que não haja nem abuso nem abandono baseia-se mais na confiança política ou no respeito dos profissionais. Por isso, quando segundo as cláusulas da Lei Básica, for necessário pedir esclarecimentos ao Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional e tal não for feito, há a necessidade de se recorrer a uma inovação institucional, segundo a qual cabe ao Chefe do Executivo pedir que as práticas constitucionais sejam esclarecidas pelo Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional, através do Governo Central, como uma medida de mediação. Outro exemplo, a Lei Básica, como lei de carácter básico e nacional, só pode ser alterada pela Assembleia Popular Nacional e qualquer alteração a ser introduzida não poderá ser contrária às políticas básicas correspondentes do Estado. No entanto, o Anexo I e o Anexo II que formam parte importante da Lei Básica estão sujeitos às alterações propostas pelas assembleias legislativas locais. É preciso normalizar este inovador regime aberto, por exemplo, o esclarecimento e a decisão cabem ao Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional. Trata-se duma forma de aperfeiçoar a Lei Básica.

3. Profundos impactos dos conflitos políticos e culturais

A Lei Básica, como lei constitucional, encerra em si e enaltece necessariamente alguma cultura política e seus valores. Por isso, os conflitos políticos e culturais serão um factor importante que influenciam a aplicação da Lei Básica. As circunstâncias respectivas de Hong Kong e Macau são bem esclarecedoras disto, sobretudo no que diz respeito à identificação com o país e à posição em relação a ele.

A formação da política e cultura da sociedade moderna, em grande medida, baseia-se na identificação com o Estado e na posição sobre ele. A identificação com o Estado e o nulismo estatal são dois conceitos de estado completamente opostos.

No caso de Macau, a identificação com o Estado traduz-se no reconhecimento sobre a história de ocupação por estrangeiros de Hong Kong e Macau que coincide basicamente com a opinião do povo do interior da China. Por isso, é preciso apoiar de todo o coração o retorno, ter identificação com o Estado, respeitar os poderes estatais, preocupar-se com o desenvolvimento do país, defender a segurança do país e confiar no governo popular central. Com base na identificação com o Estado, poderão compreender-se suficientemente a condição prévia e a base para “Um país, dois sistemas”, percebendo-se que o elevado grau de autonomia advém da delegação de poderes do Governo Central mas com restrições. Na identificação pessoal, deve considerar-se a si mesmo como chinês e concretamente na posição política, devem apoiar-se os grupos e pessoas que amam a Mãe Pátria, Hong Kong e Macau. Quando a identificação com o Estado, se tornar numa cultura política predominante, surgirão boas condições psicológicas sociais e ambiente de opinião pública para a aplicação da Lei Básica.

A formação do conceito de estado constitui um processo histórico, em consequência da influência de muitos factores. A medição de forças antes do retorno e o grau de identificação com as políticas das autoridades administrantes e as orientações políticas, após o retorno, da comunicação social predominante, têm exercido uma maior influência, enquanto o ensino escolar também é um factor não desprezável.

O nulismo estatal reside em como fazer a avaliação sobre a aceitação da cultura predominante do Ocidente, antes do momento histórico do retorno. No que diz respeito ao conjunto dos valores, verificava-se um afastamento da Pátria e a falta de identificação básica com a soberania do Estado; por isso, aquando do retorno, houve uma posição de indiferença, impotência, até de resistência. Houve medo e desconfiança, em relação ao Governo Central. Em termos políticos, estavam traduzidos em colocar os interesses regionais acima dos estatais e os direitos individuais acima da segurança do Estado e sempre com esperança de obter maior garantia. Isto em relação aos cidadãos comuns, sobretudo da classe média. As forças anti-comunistas não entram neste caso e devem ser tratadas doutra maneira. Elas opõem-se a que o Governo Central exerça a soberania.

nia nos termos da lei e até desafiam as autoridades centrais, criando oposição entre os “dois sistemas” e exigindo um mais elevado grau de autonomia, sem limites, ao ponto de se colocarem na mesma posição do Governo Central. Consideram “afecção à China” como um “pecado original” e tudo fazem para perseguir os grupos e pessoas patriotas. A existência do nulismo estatal, no caso da maioria dos cidadãos, é compreensível, por exemplo, em consequência da influência das forças políticas estrangeiras e de alguns problemas que continuam a existir no interior da China tanto no passado como na actualidade. Mas a existência generalizada deste conceito político constitui obstáculo para a aplicação da Lei Básica e a mudança nos conceitos precisa de um prolongado processo de paulatina transformação.

4. Análise sobre os valores do desenvolvimento político

As leis básicas de Hong Kong e Macau têm reservado espaços para o desenvolvimento político dos dois lugares. A Lei Básica de Hong Kong estabelece o objectivo do escrutínio directo para o Chefe do Executivo e para todos os deputados legislativos. Por isso, a “oposição” de Hong Kong tem utilizado estes dois escrutínios directos como um grande instrumento para a luta política, achando que com estas duas grandes bandeiras dominam o ponto culminante da moral e podem arrasar tudo. Por isso, é necessário avaliar a sério os valores dos dois escrutínios directos, numa análise completa sobre as conotações do desenvolvimento político para poder ter uma percepção relativamente objectiva e racional.

Primeiro, os dois objectivos dos escrutínios directos definidos na Lei Básica traduzem uma orientação básica de confirmação da política democrática por parte do Estado, constituindo assim um grande progresso histórico. No entanto, estes dois escrutínios directos não representam a totalidade da política democrática. Simultaneamente, os dois escrutínios directos não são tarefas prioritárias para o desenvolvimento político em toda e qualquer circunstância.

Segundo, o desenvolvimento político deve corresponder aos interesses gerais do Estado. Isto é exigido pela soberania do Estado e também é um dever político de um governo local que pertence directamente ao Governo Central. Por isso, o desenvolvimento político não é só assunto das duas regiões administrativas especiais, mas sim tema muito importante que está intimamente ligado aos interesses de Estado.

Terceiro, assegurar a prosperidade das regiões administrativas especiais de Hong Kong e Macau constitui parte dos interesses básicos do Estado e também das duas regiões administrativas especiais. O desenvolvimento político deve estar ao seu serviço. Só quando não puderem assumir as suas funções de modo a constituir obstáculos para os actuais regimes políticos é que é preciso iniciar os processos de reforma.

Quarto, a razão pela qual se define o assegurar da estabilidade e prosperidade de Macau como um valor mais elevado é porque pode ser geralmente aceite e identificado quando se avalia a necessidade de introduzir reformas no regime político actual. É preciso esclarecer as influências do regime político sobre a estabilidade e a prosperidade. É preciso fazer análises para se chegar a uma conclusão sobre se o próprio regime está com problemas ou o ambiente político teria sofrido alterações.

Quinto, a característica básica do regime político em vigor é a liderança administrativa e a participação compartilhada. As práticas de antes e após o retorno provam que são adequadas aos regimes económicos e à realidade social dos dois lugares. Constituem mecanismos políticos que asseguram a preservação durante 50 anos do sistema capitalista e o modo de vida locais. Em determinado tempo, devido às interferências pessoais entre outros factores, a administração não tinha sido muito transparente e as autoridades ficaram prejudicadas, mas isto não prova que os arranjos básicos e as estruturas do regime político já estejam ultrapassados.

Sexto, as mudanças do ambiente político são objectivas e as formas de adaptação não têm necessariamente de começar pelo regime eleitoral. Algumas alterações resultam exactamente das rápidas alterações introduzidas no sistema eleitoral. Por exemplo, através da cooperação e comunicação entre o poder legislativo e o poder administrativo, pode fazer-se um primeiro exame do regime de poderes da Assembleia Legislativa; caso contrário, os escrutínios directos de todos os deputados legislativos tornam as relações entre ambas as partes mais difíceis de ser coordenadas.

Sétimo, uma das principais razões da reclamação da aplicação imediata dos dois escrutínios directos reside em que os deputados do escrutínio directo à Assembleia Legislativa tem na base a vontade popular e carecem de poderes. O Chefe do Executivo, eleito em “círculo muito restrito”, carece de base da vontade popular, mas detém grandes poderes. Trata-se de um ponto vista verosímil. Primeiro, sejam os poderes do Chefe do Executivo, sejam os da Assembleia Legislativa baseiam-se na Lei Bási-

ca e não advêm dos eleitores. Segundo, o carácter da Assembleia Legislativa determina que ela só pode exercer a vigilância sobre o Governo e não pode exercer o próprio poder executivo. Isto não tem nada a ver com a forma de eleição dos deputados. Terceiro, se se exigir que o partido maioritário na Assembleia Legislativa organize o Governo, significará uma alteração radical no regime administrativo. Até já ultrapassa os objectivos dos dois escrutínios directos. Para isto, é preciso introduzir grandes alterações na Lei Básica. Antes disso, não será possível nem legal. Ultimamente, tornou-se necessário deixar esclarecido que a legalidade do poder do Chefe do Executivo provém do seu processo eleitoral que corresponde à Lei Básica e à lei eleitoral. Como é que o Chefe do Executivo exerce os seus poderes não depende de como ele é produzido, mas depende das estipulações jurídicas e das leis que lhe dão uma dupla identidade como chefe regional e Chefe do Governo.