

O novo desenvolvimento do regime da autonomia local da China — Uma discussão sobre o significado constitucional e as restrições do alto grau de autonomia da Região Administrativa Especial de Macau

*Li Yanping**

I. Teoria geral sobre a autonomia local

1. Conceitos e características da autonomia local

A autonomia local é uma forma da gestão local em relação à gestão centralizada do poder central. Para a Enciclopédia Britânica, a autonomia local é uma soberania limitada ou poder da autonomia que o poder central outorga às suas unidades políticas inferiores, que constitui uma característica geral de um império multi-ético ou Estado e que reconhece, até certo ponto, as actividades locais e lhes concede bastante autonomia e exige que os habitantes locais, em termos políticos, devam obedecer ao governo central^{1 2}. O volume das Ciências Políticas da Grande Enciclopédia da China define a autonomia local como “a pessoa ou o grupo das pessoa jurídicas, formadas pela totalidade da população, numa determinada unidade territorial. Por outras palavras, são grupos autónomos locais dentro do âmbito constitucional e jurídico e sob a vigilância estatal que organizam os seus órgãos de autonomia local, de acordo com a sua vontade. Servem-se dos recursos financeiros locais e tratam dos assuntos públicos da sua própria região. “O facto de os assuntos públicos sociais serem decididos principalmente pelo órgão do poder central e os órgãos tutelados por ele ou resolvidos pela população local, constitui traço importante para reconhecer uma autonomia local. Fazendo uma análise ge-

* Professora Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Ciências e Tecnologia de Macau. O presente texto resulta de um projecto financiado pela Fundação Macau, pelo que deixamos aqui o nosso agradecimento.

¹ Zhang Qianfan: (dir), *Ciências constitucionais*, Editora de Assuntos Jurídicos, 2004, p. 431.

² Chen Shaofang, *Conceitos, escolas e sistemas da autonomia local*, in *Á procura da verdade*, 2004, n.º 4.

ral dos modelos da autonomia local de alguns países, em termos gerais, pode haver as seguintes semelhanças³:

Primeiro, a autonomia local tem a sua característica geográfica. As actividades da autonomia local tendem a ser realizadas dentro de determinado território estatal. Isto constitui a exigência básica e a característica mais marcante da autonomia local. A divisão geográfica dos territórios da autonomia local costuma seguir a divisão administrativa que se tem formado ao longo da história. Mas em alguns lugares também se tem feito a redivisão geográfica para facilitar a autonomia local. O território com essas características tem a sua independência. As actividades autónomas locais só podem dizer respeito à sua região e não podem ser aplicadas a outras regiões. Esta condição geográfica satisfaz ao mesmo tempo a concretização da vontade da autonomia com característica local e restringe a interferência de normas locais em assuntos locais de outros territórios.

Segundo, os custos da autonomia local são suportados pelos próprios territórios. Os assuntos públicos são administrados com os impostos arrecadados localmente. Pelo conteúdo, a autonomia local dedica-se principalmente a assuntos públicos locais, nomeadamente em termos da ordem pública, finanças locais, educação, saúde, higiene local, assistência social local, indústria local e obras locais. Estes assuntos visam os próprios interesses locais. São tarefas que devem ser concretizadas, por isso, os seus custos são geralmente suportados pelos territórios em questão. Os orçamentos vêm dos impostos locais. Além disso, o governo central ou os órgãos superiores, limitados pelas suas próprias forças ou condições subjectivas precisam de órgãos locais para tratar por eles alguns assuntos, por exemplo, arrecadação de impostos, eleições, recolha de dados estatísticos, etc. Também constituem responsabilidades indiscutíveis das regiões autónomas. Normalmente, o governo central, ao usar órgãos superiores, suporta parte das despesas através do pagamento financeiro.

Terceiro, a autonomia local deve seguir as leis estatais e sujeitar-se à vigilância estatal. Não pode ser independente do Estado. A autonomia local significa que as autarquias gozam de um bastante alto grau de autonomia. Mas por mais amplo que seja o âmbito da autonomia local, constitui parte orgânica de um país soberano, de modo que não pode

³ Chen Shaofang, *Conceitos, escolas e sistemas da autonomia local*, in *Á procura da verdade*, 2004, n.º 4.

ficar independente do Estado. Por isso, aceitar a vigilância do Estado é um dos deveres da autonomia local.

As formas de vigilância sobre a autonomia local, quanto ao conteúdo, variam de país para país. Geralmente, há a vigilância legislativa, a vigilância administrativa e a vigilância jurídica, entre outras formas.

2. Tipos e funções da autonomia local

São bastante diferentes as circunstâncias em que os países do mundo estabelecem a divisão de poderes entre o governo central e as autarquias. A autonomia local que se pratica também tem as suas próprias características com critérios diferentes. A autonomia local pode ter as seguintes formas: falando do objecto da autonomia local, ela pode dividir-se em autonomia popular e autonomia associativa. Pela autonomia popular, com base no conceito de uma autonomia popular, destaca-se a prática popular, considerando-se o tratamento dos assuntos públicos como próprios interesses do povo, de modo a rejeitar qualquer conotação estatal. Por autonomia associativa entende-se que dentro de um território estatal, essas associações estão dotadas do estatuto de pessoa jurídica, independentemente do Estado e podem, conforme a sua vontade e o seu objectivo em determinados âmbitos, ter iniciativa de tratar os assuntos públicos locais. Destaca-se a associação como unidade, que visa formar o espírito da autonomia associativa⁴. A autonomia local pode dividir-se em autonomia administrativa e autonomia política. Pela autonomia administrativa entende-se que o conteúdo da autonomia se restringe exclusivamente ao tratamento dos assuntos administrativos locais sem se referir às formas autónomas nas áreas legislativas ou jurídicas. A autonomia política destaca o conteúdo da autonomia que inclui o poder legislativo próprio, poder administrativo autónomo, organizações autónomas, poder de recursos humanos e poder das finanças autónomas. O poder central só pode exercer uma vigilância através de determinada via jurídica sobre a autonomia local⁵. A julgar pelo relacionamento entre a autonomia local e o poder central, a autonomia local pode ter dois tipos: o antagónico e o

⁴ Chen Shaofang, *Conceitos, escolas e sistemas da autonomia local*, in *Á procura da verdade*, 2004, n.º 4.

⁵ Cai Maoying, *Um estudo sobre a divisão de poderes entre o poder central e o poder local*, in *Análises Gerais sobre a Constituição de Taiwan*, Editora Yuan Zhao, 2002, p. 380

cooperativo. O primeiro é um conceito autónomo que esteve em voga nos primórdios do capitalismo moderno, que se baseava na consciência escondida do ser humano e tomando o modelo de reconhecimento bipolar, destacando assim o antagonismo entre o poder central e o poder local, entre o Estado e as pessoas. A autonomia local, na sua forma de vida política local, é considerada como uma força de contra-peso, em relação ao excessivo centralismo de um governo de âmbito nacional⁶. A autonomia cooperativa destaca o facto de o poder central e o poder local estarem sujeitos ao mesmo objectivo comum. As suas actividades administrativas garantem os direitos humanos dos nacionais e elevam o seu nível. Por isso, antes de destacar o antagonismo entre o poder central e o poder local, dá-se realce à relação de parceria entre os dois, que procuram o bem-estar dos nacionais⁷. Trata-se de um modelo de relacionamento que se baseia na cooperação interdependente entre o poder central e o poder local na circunstância dos progressos científicos e tecnológicos e da globalização, com o objectivo de, através da cooperação, substituir o antagonismo que tem forte característica de dependência. A autonomia local tem grande significado para tratar com eficiência os assuntos locais, promover o harmonioso desenvolvimento das relações entre o poder central e o poder local. Na sociedade moderna, desempenha várias funções: 1 Contribue para aumentar a eficiência do governo. No mundo, não há nenhum país que possa ter um governo central que seja capaz de tratar de todos os assuntos de todas as áreas, com decisões eficientes e tratar de todos os assuntos de todas as áreas nacionais. 2 O governo local está mais próximo dos habitantes locais, conhece as suas exigências, necessidades e melhor reflecte a vontade popular, o que facilita o tratamento dos assuntos locais. 3 O poder local tem uma relativa independência que lhe permite levar a cabo experiências e reformas de gestão. 4 As despesas do governo local vêm dos impostos locais, o que permite o governo central poupar dinheiro. O governo local está mais próximo dos contribuintes, o que lhe permite vigiar de perto a utilização dos impostos locais⁸.

⁶ Zheng Xianjun, *Comentários sobre as teorias da autonomia local*, in Boletim Académico da Universidade Normativa da Capital, 2001, n.º 2.

⁷ Cai Maoying, *Um estudo sobre a divisão de poderes entre o poder central e o poder local*, in Análises Gerais sobre a Constituição de Taiwan, Editora Yuan Zhao, 2002, p. 380.

⁸ Margaret Bowman and William Hampton, *Local Democracies: A Study in Comparative Local Government (1984)*, p.p. 4-5, citado em Ren Jin, *Uma comparação dos regimes locais modernos estrangeiros e chineses*, Editora Diário do Povo, 2002, p.27.

3. Principais características dos regimes autónomos locais da China

Na China, a autonomia local já conta com uma longa história. Teria começado com a Convenção de Aldeões, que foi lançada em Lantian da Província de Shaanxi, na Dinastia Song de Norte, e passando pela divulgação e aperfeiçoamento por Wang Yangming, Zhang Huang, Lü Kun e Lu Shiyi, entre outras pessoas, na Dinastia Ming. Nos finais desta, já se formou um regime de autonomia, baseada em quatro grandes componentes: a Convenção de Aldeões, os Armazéns Comunitários, o Ensino Comunitário e o Sistema de Vigilância e Protecção Mútua⁹. No entanto, devido à falta de mecanismos de garantia democrática eficaz nas sucessões dinásticas, estes antigos regimes locais não tiveram a sua continuidade. À medida do surgimento das guerras revolucionárias e da introdução de pensamentos ocidentais, eles ficaram desmembrados, quase entraram em extinção. A partir dos meados e finais do séc. XIX, com a autonomia local e o regime democrático moderno ocidental, a sociedade chinesa começou outra vez a experimentar uma autonomia local; porém, no período da República da China, embora o governo tivesse promovido repetidas vezes a autonomia local, nunca surtiram grande efeito. A autonomia local chinesa marcou passo até à fundação da Nova China. A partir daí, o regime da autonomia local tem experimentado um desenvolvimento paulatino, numa tentativa de encontrar um modelo de autonomia local que corresponda ao desenvolvimento social. Na actualidade, o regime da autonomia local da China tem as seguintes características:

Primeira, a autonomia local é um sistema mono-regimental. Devido à tradição e usos e costumes históricos, a unificação da nação e os interesses do Estado têm um estatuto muito especial de valores, na sociedade chinesa. Isto está omnipresente em todos os regimes da autonomia local. Seja nos dois diplomas legais de âmbito nacional-Lei Orgânica da Junta dos Habitantes Urbanos e Lei Orgânica da Junta dos Habitantes Rurais, seja o sem número de Cartas da Autonomia dos Aldeões. O destaque vai para a necessidade de as organizações autónomas defenderem os interesses estatais, cumprirem com as leis e as políticas estatais, mas tem-se igno-

⁹ Niu Mingshi, *Do Feudalismo, distrito à autonomia: Evolução do regime local da China*, in Era das aberturas, 2004, n.º 6.

rado o ponto-chave da economia local, que é o desenvolvimento dos interesses e bem-estar das organizações e grupos da autonomia local¹⁰.

Segunda, falando da norma constitucional, o tipo da autonomia local actual é a autonomia dos aldeões e a autonomia regional das minorias étnicas¹¹. A autonomia dos aldeões, entende-se a partir dos conceitos da autonomia individual e através das formas democráticas para concretizar a capacidade autónoma das massas básicas. A junta de habitantes ou de aldeões pertence a organizações populares básicas da autonomia e não constitui a parte integrante do poder básico. A autonomia das regiões das minorias nacionais constitui um importante regime político com características chinesas. A autonomia das regiões das minorias nacionais é uma combinação entre a autonomia das minorias étnicas e a autonomia regional que têm ao mesmo tempo as suas próprias características da jurisdição global e da jurisdição geográfica. A autonomia regional das minorias visa principalmente resolver os problemas de igualdade e desenvolvimento das minorias nacionais. A componente étnica ocupa um lugar preva-
cente. Abandonando este tópico, nem se pode falar na autonomia das regiões das minorias nacionais; no entanto, o conceito regional também é necessário, senão a autonomia transforma-se num castelo de estrelas¹². Pelos vistos, a autonomia local tem, em circunstâncias diferentes, objetivos políticos diferentes que representam arranjos institucionais com maior grau da autonomia.

Terceira, a vigilância sobre a autonomia local tem como principal via a vigilância legislativa e a vigilância administrativa. E falta o mecanismo jurídico eficaz para resolver os conflitos de poderes entre o poder

¹⁰ Niu Mingshi, *Do Feudalismo, distrito à autonomia: Evolução do regime local da China*, in Era das aberturas, 2004, n.º 6.

¹¹ Para alguns estudiosos, o regime local da China, devido ao facto dos dirigentes locais resultarem de eleições dos órgãos de poder de Estado aos níveis correspondentes e não são nomeados pelo Poder Central deve-se ao facto de que os órgãos locais têm suficientes poderes de gestão sobre os assuntos locais, é em essência uma autonomia local, cf. Xu Chongde, *Sobre a Constituição da China*, (edição revista), Editora da Universidade do Povo, 1996, p. 244. Nós também entendemos que esta afirmação sobre a essência da autonomia local tem certa racionalidade, mas seguimos a normalização constitucional, do n.º 4 do art.º 111.º da Constituição da China, definimos a forma da autonomia local na autonomia de aldeões (habitantes) e na autonomia das regiões das minorias nacionais.

¹² Wang Tianxi, *Introdução à Lei das Minorias Nacionais*, Edição do Povo de Yunnan, 1998, p. 225.

central e o poder local. Segundo a Constituição da China, as normas autónomas e as normas exclusivas só entram em vigor, depois de autorizadas pela Assembleia Popular Nacional. E as leis da autonomia das regiões das minorias nacionais estipulam que os governos populares das regiões autónomas são responsáveis perante a Assembleia Popular Nacional, que é o supremo órgão administrativo estatal ao qual devem prestar conta das suas actividades. Os governos populares das regiões autónomas das minorias nacionais são órgãos administrativos do Estado, sob a orientação unificada do Conselho de Estado, ao qual devem obediência. Pelos vistos, entre o órgão do poder central e o órgão das regiões autónomas existe um evidente relacionamento de superiores e inferiores, objecto de obediência e cumpridor de obediência. Os conflitos de poderes dificilmente pode ser resolvido em processos públicos e transparentes. E não pode resolver-se os conflitos entre o poder central e o poder local num ambiente relativamente neutro, o que produz um certo impacto negativo para o desenvolvimento da autonomia local.

II. Principal conteúdo e prática do alto grau de autonomia das regiões administrativas especiais

Dada a existência de grandes diferenças de regimes e culturas e com o objectivo de concretizar a reunificação da nação, o governo Chinês adoptou a política de “Um país, dois sistemas” para resolver o problema da reintegração dos territórios de Hong-Kong e Macau. Isto quer dizer, com base no reconhecimento das diferenças existentes e através de uma garantia constitucional, que reside no alto grau da autonomia para eliminar todas as possíveis inaptações, para a reunificação. Por isso, o artigo 2.º, da Lei Básica tanto de Hong-Kong como de Macau estipula: “A Assembleia Popular Nacional da República Popular da China autoriza a Região Administrativa Especial de Macau a exercer um alto grau de autonomia e a gozar de poderes executivo, legislativo e judicial independente, incluindo o de julgamento em última instância, de acordo com as disposições desta Lei.” Segundo esta cláusula da Lei Básica, o alto grau da autonomia das regiões administrativas especiais tem as seguintes características¹³:

¹³ Zhang Qianfan, *A unificação do Estado e a autonomia local: uma análise sobre o mecanismo constitucional para perspectivar a reunificação dos dois lados do Estreito de Taiwan, a partir das Leis Básicas de Hong-Kong e Macau*, in site dos Direitos Públicos da Universidade de Pequim, acedido em 4 de Novembro de 2007.

1. Autonomia legislativa em áreas legislativas. Os artigos 8.º e 17.º das duas Leis Básicas estipulam, as duas regiões administrativas especiais gozam de poder legislativo. As leis produzidas pelo órgão legislativo das duas regiões administrativas especiais devem ser comunicadas para registo ao Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional. A comunicação para registo não afecta a sua entrada em vigor¹⁴. No caso de o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional decidir declarar o estado de guerra ou, por motivo de distúrbios na Região que ponham em perigo a unidade ou segurança nacionais e não possam ser controlados pelo Governo da Região, decidir a entrada da Região no estado de emergência, o Governo Popular Central pode ordenar, por decreto, a aplicação das respectivas leis nacionais na Região. Pelos vistos, em casos normais, as regiões administrativas especiais têm uma autonomia legislativa muito superior a outras regiões do interior da China. Até podem oferecer o impedimento da aplicação de leis nacionais nos respectivos territórios de modo a formar de facto o seu próprio sistema jurídico.

2. Autonomia financeira. Em sintonia com o alto grau da autonomia legislativa, as regiões administrativas especiais, em termos financeiros, têm a sua auto-suficiência. O artigo 106.º da Lei Básica de Hong-Kong e o artigo 104.º da Lei Básica de Macau, estipulam: as duas regiões administrativas especiais mantêm finanças independentes. Dispõem, por si próprias, de todas as suas receitas financeiras, as quais não são entregues ao Governo Popular Central. O Governo Popular Central não arrecada quaisquer impostos nas duas regiões administrativas especiais. Trata-se de um arranjo institucional extremamente especial, que constitui um avanço sem precedentes em relação à tradicional teoria de soberania de Estado. Por isso, as duas regiões administrativas especiais gozam de um tratamento especial¹⁵.

¹⁴ Segundo as Leis Básicas, se, após consulta à Comissão da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau a ele subordinada, o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional considerar que qualquer lei produzida pelo órgão legislativo da Região não está em conformidade com as disposições desta Lei respeitantes às matérias da competência das Autoridades Centrais ou ao relacionamento entre as Autoridades Centrais e a Região, pode devolver a lei em causa, mas sem a alterar. A lei devolvida pelo Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional deixa imediatamente de produzir efeitos. Até ao momento, o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional não devolveu nenhuma lei.

¹⁵ Segundo a tradicional teoria da soberania de Estado, seja país de regime único seja país federado, o Governo central tem o poder de cobrar impostos a nível nacional, o que constitui uma característica comum dos dois regimes.

3. A autonomia jurídica. Em áreas jurídicas, as regiões administrativas especiais têm uma organização judicial local completamente independente da organização judicial nacional da China.

O artigo 19.º das duas Leis Básicas estipula: As duas regiões administrativas especiais gozam de poder judicial independente, incluindo o de julgamento em última instância. Os juízes dos tribunais das diferentes instâncias da Região Administrativa Especial de Macau são nomeados pelo Chefe do Executivo, sob proposta de uma comissão independente constituída por juízes, advogados e personalidades locais de renome. Os juízes só podem ser exonerados pelo Chefe do Executivo com fundamento em incapacidade para o exercício das suas funções ou por conduta incompatível com o desempenho do cargo, sob proposta de uma instância de julgamento constituída por, pelo menos, três juízes locais nomeados pelo Presidente do Tribunal de Última Instância¹⁶. As Leis Básicas garantem com eficiência a independência dos juízes das duas regiões administrativas especiais, seja em relação ao governo central seja em relação a outros departamentos governamentais das mesmas regiões administrativas especiais, sem assumir nenhuma responsabilidade política. Os tribunais das regiões administrativas especiais gozam dos mais amplos poderes de julgamento, que mantêm em funcionamento independentemente do sistema jurídico das regiões administrativas especiais num estado relativamente completo.

O alto grau da autonomia das regiões administrativas especiais constitui poderes autónomos outorgados aos poderes locais em determinado ambiente socioeconómico. Trata-se de um modelo da autonomia local que contribui para a reunificação da nação.

Desde 1 de Junho de 1997, quando Hong Kong se reintegrou na China, este regime do alto grau da autonomia das regiões administrativas especiais já tem 10 anos de experiência¹⁷. A prática das reintegrações de Hong-Kong e Macau demonstra que o alto grau da autonomia tem um papel muito importante para a estabilidade e o desenvolvimento dos terri-

¹⁶ O Artigo 89.º da Lei Básica de Hong Kong e o Artigo 87.º da Lei Básica de Macau.

¹⁷ Zhang Qianfan, *A unificação do Estado e a autonomia local: uma análise sobre o mecanismo constitucional para perspectivar a reunificação dos dois lados do Estreito de Taiwan, a partir das Leis Básicas de Hong-Kong e Macau*, in site dos Direitos Públicos da Universidade de Pequim, acedido em 4 de Novembro de 2007.

tórios de Hong-Kong e Macau. Em grande medida, personaliza o próprio espírito e valor da economia local e também reveste-se de um forte significado prático. Por um lado, como as duas Leis Básicas estipulam expressamente “um alto grau de autonomia”, “Hong Kong governada pela sua gente” e “um alto grau de autonomia”, “Macau governada pela sua gente”, isto em grande medida tem resolvido as dúvidas e preocupações que as pessoas tiveram logo no início da reintegração, contribuindo assim para uma relativa boa ordem pública e social dos territórios de Hong-Kong e Macau, conseguindo assim uma transição sem sobressaltos. Com base nisto e à medida da intensificação dos intercâmbios económicos e comerciais com o Continente da China, os habitantes de Hong-Kong e Macau têm experimentado o significado e o valor da prosperidade e o poderio da pátria para o seu próprio desenvolvimento, de modo que o conceito de Estado e o espírito nacional dos cidadãos de Hong-Kong e Macau ficaram enriquecidos. O ideal da unificação da nação será realizado.

Por outro lado, a legitimidade da autonomia local da sociedade moderna constitui condição prévia da prática da democracia local. Por isso constitui a base para promover com maiores medidas a política democrática, como base no desenvolvimento sustentado do alto grau de autonomia dos territórios de Hong-Kong e Macau. A democracia local tem sido posta à prova em várias eleições legislativas. A sociedade civil dos territórios de Hong-Kong e Macau tem tido o seu desenvolvimento, com um reforçado espírito de participação democrática e uma política democrática ordeira. Isto tem-se transformado numa importante garantia para o alto grau da autonomia. Além disso, o objectivo da autonomia local é elevar o bem-estar dos habitantes locais e a procura de melhor bem-estar para o povo. Isto faz com que os governos nestas regiões administrativas especiais, na sua governação, tenham estado atentos às mais variadas reclamações e exigências dos habitantes comunitários, nunca deixando de coordenar as diferentes relações sociais para promover o desenvolvimento socioeconómico e dar garantias aos direitos e liberdades individuais.

III. Significado constitucional e suas restrições do alto grau de autonomia das regiões administrativas especiais

De há muito tempo para cá, verificam-se dois erros na percepção do alto grau da autonomia da Região Administrativa Especial de Macau. Primeiro, este alto grau da autonomia é um caso específico, que não tem

muito que ver com o regime local do Continente da China e que não deixa de ser uma divisão artificial do relacionamento entre as regiões administrativas especiais e o Continente da China. Segundo, este alto grau da autonomia é uma autonomia com significado político e não é comparável com a autonomia local do Continente da China, que se apoia na base da unidade política. Estes dois pontos de vista não deixam de ser tendenciosos. Por um lado, o alto grau da autonomia tem como condição prévia a autonomia de “Um país”. O alto grau da autonomia da administração das regiões administrativas especiais constitui parte orgânica do regime da autonomia local da China e representa um importante passo do desenvolvimento da estrutura estatal da China. Ele não pode existir fora do regime estatal da China como um todo. Por outro lado, o alto grau de autonomia, embora seja uma forma de gestão local que se leva a cabo em determinadas condições históricas como um tipo da autonomia, tem grandes semelhanças com a autonomia que se pratica nas regiões autónomas das minorias nacionais e da autonomia dos aldeões (residentes), que se pratica no Continente da China. De facto, há estudiosos que apontam que tal como as diversas formas da autonomia local praticadas no Continente da China, o alto grau de autonomia das regiões administrativas especiais é uma autonomia bastante restrita no seu sentido político e é antes um alto grau de autonomia em termos jurídicos. A prática da reintegração das duas regiões administrativas especiais na Mãe Pátria mostra que o alto grau de autonomia já constitui uma condição muito importante para o desenvolvimento dos territórios de Hong-Kong e Macau e tende a transformar-se numa norma com tendência a ser cada vez mais popularizada como um tipo de autonomia. É naturalmente parte importante do regime da autonomia local da China, que se reveste de um valor constitucional e teórico muito importante para o desenvolvimento constitucional da China.

Em primeiro lugar, o alto grau de autonomia das regiões administrativas especiais é uma autonomia com base em suficiente governação pelas leis. Por outro lado, a estrutura jurídica e a política que têm as duas regiões administrativas especiais são condições básicas para um alto grau de autonomia. Depois da reintegração dos dois territórios, o alto grau de independência jurídica tem defendido e mantido a continuação e o desenvolvimento de uma sociedade governada pelas leis. Por outro lado, as duas Leis Básicas estipularam cláusulas muito claras sobre as relações entre o poder central e as regiões administrativas especiais. O estatuto dos

governos das regiões administrativas especiais teve garantia constitucional. A concretização da governação pela lei, no que diz respeito à divisão de poderes entre o poder central e o poder local traduziu-se numa concentração do espírito de dar prioridade às leis. Em segundo lugar, o alto grau de autonomia das regiões administrativas especiais tem como importante valor promover a democracia. Nos tempos modernos, a legitimidade da autonomia local advém da necessidade da administração democrática popular, após a reintegração de Hong Kong e Macau na Mãe Pátria. As duas regiões administrativas especiais têm levado a cabo eleições legislativas a vários níveis, permitindo aos cidadãos ter uma mais profunda percepção sobre a sua participação na gestão social, através do exercício do poder legislativo. A responsabilidade cívica e o conceito de democracia social têm tido um desenvolvimento bastante avançado. O alto grau de autonomia tem reforçado a comunicação entre os cidadãos e o governo, levando este a ficar mais atento às diversas reclamações dos cidadãos de maneira a garantir os direitos e as liberdades individuais. Em terceiro lugar, o alto grau de autonomia das regiões administrativas especiais tem alargado o objecto da autonomia local. A julgar pela jurisdição global, de uma normal autonomia de aldeões passou-se para uma autonomia de habitantes urbanos. O conceito democrático e o conceito de liberdade do povo já atingiu o mais desenvolvido amadurecimento, que está mais próximo das características cívicas do moderno regime da autonomia democrática. A julgar pela jurisdição geográfica, passou-se de tradicionais regiões de concentração de minorias étnicas para regiões administrativas normais, sobretudo para os territórios de Hong Kong e Macau, onde se verifica um maior grau de urbanização e uma economia mais desenvolvida e se supera a prática do regime da autonomia local da China, que costuma encontrar-se em regiões economicamente atrasadas. Em certo sentido, o alto grau de economia das regiões administrativas especiais constitui um tipo autónomo com características de autonomia mais urbana de toda a China. Por último, o conteúdo da autonomia local tem experimentado um grande alargamento. Tem dado os mais amplos poderes autónomos às regiões administrativas especiais em termos legislativo, administrativo e jurídico. Após a reintegração de Hong Kong e Macau na Mãe Pátria, o governo central tem observado rigorosamente as Leis Básicas, sem nunca ter interferido nos assuntos públicos locais dos dois territórios e tem vindo a formar boas relações coordenadas entre as três partes. Seguindo à risca o princípio da administração pelas leis,

têm-se encontrado soluções racionais para os conflitos de poderes. Isto constitui uma certa lição para a exploração do modelo de relacionamento entre a autonomia comunitária que está em pujança e o modelo da gestão urbana.

No entanto, sendo um arranjo institucional que visa principalmente resolver diferenças políticas, o alto grau de autonomia das regiões administrativas especiais continua a ser um resultado sob um grande regime centralista. Na prática, têm surgido vários problemas que merecem ser estudados com maior profundidade. Eis os principais problemas:

1. Uma definição confusa da característica do alto grau de autonomia das regiões administrativas especiais. O alto grau de autonomia é resultado de delegação de poderes do poder central ou resultado da divisão dos poderes locais? Esta questão tem tanta importância teórica como premência prática. Há quem opine que a delegação de poderes e a divisão dos poderes constituem dois conceitos jurídicos diferentes, que personalizam dois tipos diferentes de relações de poder. A delegação de poderes reside em outorgar parte de poderes próprios a outra parte, que não seja detentora de poderes. Pela divisão dos poderes entende-se que dois ou mais detentores de poderes fazem a divisão dos poderes entre si. Sobre o conceito da delegação de poderes, quem recebe os poderes deve exercer os poderes de acordo com normas estabelecidas por quem os delega. O detentor de poderes próprios tem ou não o poder de vigilância sobre quem exerce o poder delegado? Sob o conceito da divisão de poderes, o detentor de poderes exerce com independência os seus poderes, conforme normas estabelecidas. No caso de conflitos de poderes, devem chegar a um consenso, de acordo com as normas pré-estabelecidas, não se tratando de vigilância de uma parte sobre a outra. Também há quem opine que a delegação de poderes e a divisão de poderes não são antagônicas. Se a delegação de poderes que o governo central faz, é em relação ao poder local, através de processos jurídicos e o estabelecimento inicial do estatuto jurídico do poder local, então esta delegação de poderes constitui uma divisão de poderes. É uma divisão de poderes sob o ponto de vista jurídico¹⁸. Esta disparidade teórica tem dado lugar à indefinição dos

¹⁸ Wang Shuwen, Wu Jianpan e outros, *Introdução à Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau*, Editor da Universidade Popular da Segurança Pública da China, 1994, p. 136.

regimes¹⁹. As duas Leis Básicas, no seu artigo 2.º estipulam: “A Assembleia Popular Nacional da República Popular da China autoriza a Região Administrativa Especial de Macau a exercer um alto grau de autonomia e a gozar de poderes executivo, legislativo e judicial independente, incluindo o de julgamento em última instância, de acordo com as disposições desta Lei.” E ao mesmo tempo faz-se uma divisão clara de poderes entre o governo central e o governo local, mediante uma cláusula específica, o que mostra uma forte característica da divisão de poderes. Por isso, é preciso fazer uma maior clarificação sobre o carácter jurídico do alto grau de autonomia.

2. A divisão dos poderes entre o poder central e local tem uma característica de combinação do centralismo e do alto grau de autonomia que muito facilmente dá origem a conflitos. Embora as regiões administrativas especiais gozem de um alto grau de autonomia em termos legislativo, jurídico e financeiro, a nomeação dos seus principais titulares de cargos está sujeita à autorização do poder central. Os dois Chefes do Executivo são nomeados pelo Governo Popular Central, com base nos resultados de eleições ou consultas realizadas localmente²⁰. Pelos vistos, o governo central tem uma influência directa sobre o Chefe do Executivo e os principais titulares de cargos, especialmente nas suas nomeações e exonerações. Se se fizer apenas uma análise a partir da letra, o grau de autonomia em termos de nomeação de funcionários das regiões administrativas especiais é até inferior ao regime da Assembleia Popular Nacional local do interior da China²¹. Estes problemas de nomeação e exoneração costumam transformar-se em pontos de conflito entre o poder central e o poder local que pode afectar a boa prática de “Um país, dois sistemas”.

¹⁹ Xu Chongde, em *Ciências Constitucionais*, (parte das constituições estrangeiras) faz diferença entre estes dois poderes delegados, achando que a primeira delegação de poder já constitui uma divisão dos poderes. Ao falar no regime local britânico, frisa que em termos de poderes, o poder local não exerce os seus poderes com delegação de poderes do Governo central, mas sim o Governo central designa alguns assuntos para a gestão local, achando que na Inglaterra, pratica-se um regime local de divisão dos poderes. Editor do Ensino Superior, 1996, p. 41.

²⁰ O Artigo 44.º da Lei Básica de Hong Kong e o Artigo 47.º da Lei Básica de Macau.

²¹ Zhang Qianfan, *A unificação do Estado e a autonomia local: uma análise sobre o mecanismo constitucional para perspectivar a reunificação dos dois lados do Estreito de Taiwan*, a partir das Leis Básicas de Hong-Kong e Macau, in sites dos Direitos Públicos da Universidade de Pequim, acedido em 4 de Novembro de 2007.

3. Insuficiência de mecanismos de garantia que se traduz num não tão “alto grau” da garantia dada. Nas circunstâncias do alto grau de autonomia, é extremamente importante a criação de organismos auditores razoáveis e eficazes que devem ser criados nas relações entre o poder central e o poder local. As duas Leis Básicas estipulam: Se, após consulta à Comissão da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau a ele subordinada, o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional considerar que qualquer lei produzida pelo órgão legislativo da Região não está em conformidade com as disposições desta Lei respeitantes às matérias da competência das Autoridades Centrais ou ao relacionamento entre as Autoridades Centrais e a Região, pode devolver a lei em causa, mas sem a alterar. Ao mesmo tempo, o poder de interpretação das duas Leis Básicas pertence ao Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional. Pelos vistos, segundo o actual arranjo institucional, a explicação da Lei Básica pertence ao Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional e visa resolver conflitos de poderes entre o poder central e o poder local. No entanto, pondo de parte de momento a discussão sobre a conveniência ou a inconveniência de o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional intervir em assuntos jurídicos na sua qualidade de instituição de carácter político, mesmo só falando no modo de trabalho, no conteúdo e no grau de intensidade dos seus próprios trabalhos, parece difícil ocupar-se dos problemas de conflitos de poderes que exigem bastante elevada técnica jurídica. Além disso, sob os actuais regimes, o Estado não tem um sistema jurídico unificado. O poder do julgamento em última instância de Hong-Kong e Macau pertence aos tribunais em última instância dos dois territórios, sem que exista um órgão de julgamento jurídico máximo a nível nacional e unificado. Por isso, é difícil fazer esclarecimentos e definir a fronteira de poderes entre o governo central e as regiões administrativas especiais, através de processos judiciais que são comuns na maioria dos países constitucionais.

IV. Conclusão: Perspectivas sobre o regime da autonomia local da China

Nos tempos modernos, a autonomia local tem traduzido o desejo de muitas personalidades com nobres ideais que anseiam por uma China poderosa e povo rico. Apesar de este ideal não se ter ainda realizado em consequência de várias razões, como um regime constitucional com um ideal democrático e um espírito de prioridade às leis, a prática da auto-

mia local continua a ser um conteúdo muito importante do desenvolvimento do regime local da China. Construir uma autonomia local racional e adequada constitui um grande desenvolvimento para a estrutura teórica do Estado da China. E também é um arranjo institucional que corresponde ao desenvolvimento dos tempos que favorece a estabilidade estatal e a prosperidade nacional.

Por isso, em jeito de síntese das experiências práticas da autonomia local, na actualidade, importa lançar algumas reflexões sobre alguns problemas que o regime da autonomia local da China deve levar em consideração:

Primeiro, é preciso clarificar os objectivos da autonomia local. Nos tempos modernos, a legitimidade da autonomia local reside em dar, com base na democracia local, o desempenho suficiente à actividade local e procurar o bem-estar do povo, junto com os órgãos de poder do Estado²². Por isso, é preciso clarificar alguns conceitos para poder eliminar alguns obstáculos para a prática da autonomia local. 1. O relacionamento entre a autonomia local e o protecçionismo local. Por protecçionismo local entende-se que o governo local exerce certos actos de protecção em defesa dos interesses sob a sua tutela. Ao longo da história moderna da China, a forma radical do protecçionismo local traduz-se em “regionalismo”. Isto quer dizer que todos os poderes, tais como os militares, civis e financeiros se concentram nos chefes locais, prática esta que traduz o pensamento da concentração local de poderes²³. Desde as reformas e a abertura, o protecçionismo local tem aparecido principalmente na área económica. Os governos locais, perante a concorrência do mercado, consciente ou inconscientemente, têm-se servido de várias medidas para defender os interesses económicos locais, de modo a prejudicar, combater ou restringir forças económicas de fora. No entanto, a autonomia local está longe de ser a causa do protecçionismo local, antes promove a autonomia local com uma base unificada, que contribui para eliminar arbitrariedades locais. Isto porque um governo local, baseado na democracia, tende a reflectir a vontade popular e dificilmente pode alegar a opinião pública para con-

²² Cai Maoying, *Um estudo sobre a divisão de poderes entre o poder central e o poder local*, in *Análises Gerais sobre a Constituição de Taiwan*, Editora Yuan Zhao, 2002, p.379-380.

²³ Xiao Gongquan, *O equilíbrio dos poderes e o equilíbrio das influências*, in *O regime constitucional e a democracia*, Editora da Universidade da Tsing Hua, 2006, p. 5.

cretizar as vontades próprias do governo. 2. A diferença entre a autonomia local e a política da segregação local. A política da segregação local teria nascido de uma reflexão do governo central sobre a facilidade de administração, servindo-se de todas as vias para cortar artificialmente os relacionamentos entre as regiões para manter a estabilidade política. Uma das medidas mais frequentes é a gestão de registo de residência, que concretiza certa segregação de regiões²⁴. Estes actos restritivos talvez tenham a sua racionalidade em determinado período histórico, mas numa perspectiva de longo prazo, vai agravar as diferenças entre as diferentes regiões, ao ponto de criar barreiras, o que não contribui nada para o desenvolvimento da unificação nacional nem para a unidade nacional. De facto, a paz conseguida através da segregação regional necessariamente não pode resolver verdadeiramente os conflitos entre as minorias e de natureza cultural.

Segundo, desenvolver suficientemente condições para a prática da autonomia local. A prática da autonomia local precisa de satisfazer alguns requisitos para poder concretizar o objectivo de procurar o bem-estar dos cidadãos. Em primeiro lugar, é preciso promover a democracia local, formar uma completa e saudável capacidade política local e eliminar arbitrariedades locais. A democracia constitui uma decisão e um controlo directo que o povo exerce no processo da eleição de funcionários para o governo, o que traduz o ideal da autonomia popular. Só a democracia pode garantir que uma governação pelas leis corresponda aos interesses gerais do povo. Os países modernos aceitam, na sua generalidade, os princípios democráticos. O povo directa ou indirectamente torna-se o legislador dos seus próprios assuntos²⁵. Só uma autonomia com base na democracia é que pode praticar actos autónomos com legitimidade; caso contrário, transformar-se-á num pretexto de praticar arbitrariedades locais e de divisão do Estado. Em segundo lugar, formar o hábito de dar prioridade às leis, sobretudo aos vários níveis do governo. Isto constitui uma importante garantia para a prática da autonomia local. O núcleo da prioridade às leis reside em vigilância e não em disciplina, com destaque para o con-

²⁴ Por exemplo, até ao momento no interior da China só residentes das regiões economicamente desenvolvidas e grande parte das grandes e médias cidades têm acesso ao “visto individual”, mas os habitantes de bastantes regiões continuam com restrições para entrar em Hong Kong e Macau.

²⁵ Zhang Qianfan, *Introdução às Ciências Constitucionais*, Editora Jurídica, 2004, p. 52.

trole dos funcionários pelo povo e o mútuo controlo entre os funcionários. Por isso, a governação pelas leis exige que dentro do governo sejam criados centros de poder dispersos e independentes para realizar vigilâncias mútuas entre diferentes departamentos. Só com a prática de governação pelas leis é que se podem defender os legítimos interesses da autonomia local como garantir a prática eficiente da autoridade central²⁶. Ultimamente, desenvolver a inteligência popular e formar recursos humanos constitui uma exigência em termos de pessoal para a autonomia local. Seja para promover a democracia seja para formar uma governação pelas leis, é preciso que os cidadãos tenham certo grau de espírito racional e conceitos normativos. Como bem frisa Xiao Gongquan, é preciso formar o povo com o hábito de cumprir as leis e omitir as suas opiniões políticas no âmbito das leis e obedecer à maioria²⁷. A educação cívica, de todas as maneiras, constitui uma importante via para o desenvolvimento da autonomia local. É preciso dar especial atenção à eliminação de barreiras entre as autoridades e o povo. É preciso servir-se das leis para eliminar a mentalidade arbitrária e burocrata dos funcionários. É preciso servir-se da democracia para desenvolver o conceito da participação e da vigilância do povo, criando assim um bom ambiente tanto para as autoridades como para o povo.

Terceiro, a criação de mecanismos de coordenação dos relacionamentos entre o poder central e o poder local, inclui dois aspectos: o poder central e o poder local devem ser expressamente clarificados mediante leis, em termos da divisão de competências. Os conflitos de poderes entre o poder central e o poder local podem ser resolvidos, através de processos jurídicos. O primeiro constitui uma base de desenvolvimento coordenado das relações entre o poder central e o poder local, com destaque para a clarificação dos âmbitos dos poderes legislativos do poder central e do poder local. E, de acordo com o princípio da autonomia democrática, a divisão dos poderes também deve seguir a metodologia natural de levar em consideração o âmbito das influências e não o seu grau de importância, isto é, atribuir ao poder central e ao governo local, respectivamente, os assuntos de semelhança nacional e os assuntos que devem ser levados em consideração como factores locais. Este constitui uma garantia para o

²⁶ Zhang Qianfan, *Introdução às Ciências Constitucionais*, Editora Jurídica, 2004, p. 51.

²⁷ Xiao Gongquan, *O equilíbrio dos poderes e o equilíbrio das influências*, in *O regime constitucional e a democracia*, Editora da Universidade da Tsing Hua, 2006, p. 28.

desenvolvimento coordenado das relações entre o poder central e o poder local, cuja chave reside em criar um mecanismo de resolução de conflitos, com neutralidade e autoridade e através de processos adequados. Numa sociedade democrática e governada pelas leis, os conflitos de poderes entre o governo central e o governo local resolvem-se principalmente através de processos jurídicos no âmbito da constituição. A criação de um organismo que tenha carácter jurídico independente e como última instância constitui uma via eficaz para resolver os conflitos entre o poder central e o poder local.

Em suma, o alto grau da autonomia das regiões administrativas especiais de Hong-Kong e Macau tem explorado uma nova via de desenvolvimento para o regime da autonomia local da China. Através de um arranjo institucional da autonomia e coexistência, tanto podem satisfazer as reclamações dos interesses das minorias como também podem lançar bons alicerces para a grande empresa que é a reunificação da Nação Chinesa. Mediante a “divisão institucionalizada de poderes” e a “democracia local”, o foco das reclamações autónomas, traduzidas na “coexistência de diferenças e coabitação” pode transformar-se numa governação em conjunto, caracterizada pela “procura de pontos comuns e partilha de poderes”. As partes em litígio acabarão por chegar a um entendimento mútuo e sujeitarem-se a um regime que é aceite por todos. A prática de cedências e compromissos institucionais num quadro multipolar deverá ser uma boa perspectiva para o desenvolvimento do regime da autonomia local da China.

