

Alterações no relacionamento entre as Autoridades Centrais e as Regiões Administrativas Especiais após o XIX Congresso do Partido Comunista Chinês — Uma análise baseada nas teorias da separação de poderes e da concessão de poderes

*Cheong Sio Pang**

I. Levantamento da Questão

No relatório apresentado no XIX Congresso dos Representantes do Partido Comunista Chinês (doravante designado por Relatório do XIX Congresso), há cinco partes que referem os territórios de Hong Kong e Macau, das quais uma parte defende o princípio “um país, dois sistemas”, impulsionando a reunificação da Pátria. Reafirma-se também a figura da “jurisdição global” apresentada pela primeira vez em 2014, no Livro Branco intitulado «A Prática da Política “Um País, Dois Sistemas” na Região Administrativa Especial de Hong Kong (RAEHK)», figura esta considerada uma interferência nos assuntos de Hong Kong por parte das Autoridades Centrais e uma inobservância do afirmado num colóquio, em 1989, por Jiang Zemin, Secretário-Geral do Partido Comunista Chinês de então, onde é afirmada a não-interferência mútua entre as entidades de uma e de outra partes. Há até quem tenha considerado que a governação de Hong Kong se aproximará da forma de governo autotária em vigor no Interior da China. Na realidade, a “jurisdição global” referida no Relatório do XIX Congresso não contraria o princípio do “alto grau de autonomia”, devendo ser articuladas, de modo orgânico, essas duas noções, de modo a permitir uma maior contribuição para o desenvolvimento do País.

O relacionamento entre as Autoridades Centrais e as Regiões Administrativas Especiais (RAE's) distingue-se do relacionamento entre as Autoridades Centrais e as locais, sendo até muito diferente das matérias

* Doutorando pela Faculdade de Gestão Pública da Universidade Tsinghua, assistente de investigação da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade de Macau.

abordadas nas teorias tradicionais da separação de poderes do ocidente. As particularidades decorrentes do princípio “um país, dois sistemas” determinam um relacionamento específico entre as autoridades centrais e as locais, do qual resultam divergências a nível das noções da separação de poderes. No entanto, um académico opina que esse relacionamento existente na China não integra as teorias da separação de poderes na sua essência, uma vez que se trata de algo inserido no conceito da “concessão de poderes”, o que melhor justifica a situação da China enquanto país unitário.¹ O relacionamento entre as autoridades centrais e as locais na China não corresponde ao que abordam as teorias das escolas ocidentais, em virtude de os seus sistemas políticos diferirem um do outro, em termos da sua lógica. No ocidente, o relacionamento das autoridades centrais e locais é interpretado no quadro da separação de poderes; “a separação de poderes descreve o processo de transferência das de autoridades governamentais para os aos governos locais e para a sociedade por parte do governo central”²; da transferência de poderes das autoridades governamentais no ocidente, decorre um relacionamento entre as autoridades centrais e as locais, no qual predomina o desenvolvimento horizontal e a igualdade de poderes. No entanto, o mesmo relacionamento na China aproxima-se mais da concessão de poderes, tratando-se de um meio administrativo, uma vez que tal tem isto em vista conferir às autoridades locais certos direitos e autonomia, para elevar a eficácia do poder centralizado.

Um académico procedeu à investigação do relacionamento entre as autoridades centrais e as locais sob as seguintes cinco perspectivas: histórica, económica, política, jurídica e multidisciplinar.³ Melhor dizendo, as perspectivas da investigação política, administrativa e jurídica possibilitam uma melhor expressão desse relacionamento e da estruturação das relações entre o administrador e os administrados, permitindo uma me-

¹ Yan Cunyi e Xia Nengli, *Concessão de Poderes ou Separação de Poderes: Preliminares do Relacionamento entre as Autoridades Centrais e as Locais*, in Revista Comentários na Gestão Pública, Número 1, Ano de 2012.

² Yang Xuedong, *Condições da Divisão de Poderes entre os Governos Locais: Uma Análise Baseada no Relacionamento entre as Divisões Administrativas do Nível Municipal e do de Distrito*, in Revista Exploração e Visão Livre, Número 2, Ano de 2011, págs. 33 a 37.

³ Dong Juan, *Investigação e Comentários sobre o Relacionamento entre as Autoridades Centrais e as Locais*, in Boletim do Instituto de Administração de Beijing, Número 1, Ano de 2013, págs. 34 a 38.

lhor compreensão relativa à alocação de poderes no relacionamento entre as autoridades centrais e as locais.⁴ Na investigação administrativa, é dada maior ênfase ao desempenho da delegação de poderes e à implementação e prática das políticas; em face dos poderes delegados às autoridades locais por parte das autoridades centrais, as localidades dedicam esforços com expressão em indicadores, como a taxa de crescimento económico para recompensar as facilidades concedidas pelas autoridades centrais. Em contrapartida, estas últimas atribuem-lhes interesses directos, materiais ou imateriais, a título de recompensa, como cargos ou títulos honoríficos.⁵ A investigação sobre o relacionamento entre as autoridades centrais e as locais, na perspectiva jurídica, releva as contradições na repartição dos poderes que surgem ao nível do direito, matérias que chamam à maior atenção dos estudiosos nesse âmbito. Um académico que refere que “no nosso País, não existe uma lei específica que regule o relacionamento entre os Governos Central e Local: além das disposições genéricas consagradas na Constituição, existem apenas duas leis – a Lei Orgânica do Governo Central e a Lei Orgânica dos Governos Locais - que estão relacionadas com a delimitação das funções, atribuições e competências entre as Autoridades Centrais e as Locais”; no entanto, ambas as leis se limitam a reconhecer a homogeneidade estrutural dos Governos Central e Local”.⁶ Na investigação sobre o mesmo relacionamento, na perspectiva da ciência política, são aplicadas as teorias e a metodologia da ciência política, que procedem à investigação recorrendo a análises sobre o pensamento, as instituições, a estrutura e os elementos políticos.

O presente artigo procede a uma abordagem sobre a interpretação das matérias referentes ao relacionamento entre as regiões de Hong Kong

⁴ Zhang Zhang, *Lógica Institucional da Governação do “Grande País” – Uma Análise baseada no Relacionamento entre as Autoridades Centrais e as Locais*, in Boletim da Universidade Renmin da China, Número 1, Ano de 2017, págs. 89 a 98.

⁵ Zhao Jing, Chen Ling e Xue Lan, *Papel Originário, Opção de Interesses e Diferenças Comportamentais dos Governos Locais – Uma Teoria sobre Governos Locais Baseada na Investigação do Processo Político*, in Revista Mundo de Gestão, Número 2, Ano de 2013, págs. 90 a 106.

⁶ Guo Jianming, *Fenómeno s Decorrente das Regras Implícitas no Relacionamento entre as Autoridades Centrais e as Locais no Sistema da Delegação Oportuna de Poderes e Sua Correção – Questões Materiais de Delegações em Beijing após a Entrada em Vigor do Regime da Repartição das Receitas Fiscais*, in Revista Ciências Sociais de Zhejiang, Número 6, Ano de 2010, págs. 25 a 32.

e de Macau, constantes do Relatório do XIX Congresso, e das análises sobre o princípio “um país, dois sistemas” e da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau recorrendo complementarmente às matérias da separação de poderes e da concessão de poderes, no âmbito das teorias do relacionamento entre as autoridades centrais e as locais. O objecto da nossa investigação é o dever ser do relacionamento entre Macau e as Autoridades Centrais, no quadro da Lei Básica que defende uma estruturação única administrativa, judicial e legislativa na Região Administrativa Especial de Macau, bem como a aplicabilidade das teorias da concessão de poderes em Macau. Além disso, com a publicitação do Relatório do XIX Congresso, qual será a nova conjuntura política no âmbito do relacionamento entre as Autoridades Centrais e as regiões de Hong Kong e de Macau? Estas questões serão respondidas face às perspectivas das ciências jurídica, administrativa e política.

II. Relacionamento entre as Autoridades Centrais e as regiões de Hong Kong e de Macau descrito no Relatório do XIX Congresso

Nos termos do Relatório do XIX Congresso, são novamente confirmadas a implementação firme do pensamento de Xi Jinping e a insistência no princípio “um país, dois sistemas”, para impulsionar a reunificação da Pátria, matéria que tem sido considerada uma política permanente para o tratamento dos assuntos de Hong Kong, Macau e Taiwan. No mesmo Relatório, o camarada Xi Jinping afirma que “é de implementar cabalmente e com exactidão a linha ‘um país, dois sistemas’, dominar seguramente a jurisdição global conferida às Autoridades Centrais pela Constituição e pelas Leis Básicas em relação a Hong Kong e Macau, aprofundar o intercâmbio e a cooperação entre o Interior da China e as regiões de Hong Kong e de Macau, bem como preservar a prosperidade e a estabilidade de ambas; persistir no princípio de uma China e na ‘consciência de 1992’, para impulsionar o desenvolvimento pacífico do relacionamento entre os dois lados do Estreito de Taiwan, no sentido de intensificar o intercâmbio e a cooperação económica, e cultural entre estes, de modo a efectivar o encontro histórico dos líderes dos dois lados do Estreito”. As políticas e as linhas de acção em relação às regiões de Hong Kong e de Macau constantes do Relatório do XIX Congresso, baseiam-se no pensamento de Xi Jianping (conhecido por Novo Pensamento), cujo nascimento sucede e dá desenvolvimento ao marxismo-leninismo,

ao pensamento de Mao Zedong, à teoria de Deng Xiaoping e ao “importante pensamento das três representações”. Foram referidas 14 orientações que incluem, entre outras, “insistir no princípio ‘um país, dois sistemas’ e impulsionar a reunificação da Pátria”, das quais a essência é a insistência e o desenvolvimento do socialismo com características chinesas. O pensamento de Xi Jinping sobre o socialismo com características chinesas na nova era tem um teor muito rico, uma vez que versa sobre 18 aspectos que incluem o objectivo da concretização da reunificação da Pátria com a aplicação do princípio “um país, dois sistemas”. Como Hong Kong e Macau já estão reunificadas com a Pátria, o futuro objectivo é necessariamente promover a paz entre os dois lados do Estreito, por forma a concretizar a reunificação da Pátria.

A jurisdição global que existe desde sempre, coexiste com o “alto grau de autonomia”. Assim o desenvolvimento das regiões de Hong Kong e de Macau está integrado no planeamento do desenvolvimento nacional. Com a reafirmação da “jurisdição global”, as regiões de Hong Kong, Macau e Taiwan são advertidas de que “um país” prevalece sobre “dois sistemas”.⁷ Esta afirmação provocou uma série de discussões e dúvidas, nas regiões de Hong Kong e Macau, circunscritas à falta de respeito pelo princípio “um país, dois sistemas”. Na realidade, refere-se no Relatório do XIX Congresso, que “tem que ser articulada, de modo orgânico, a defesa da jurisdição global das Autoridades Centrais em relação às RAE’s de Hong Kong e de Macau com a garantia de um “alto grau de autonomia” das mesmas, com vista a assegurar uma prática isenta de distorção e má configuração da política “um país, dois sistemas”. Esta citação demonstra que, entre a jurisdição global e um “alto grau de autonomia” não existem conflitos, muito pelo contrário, elas desempenham as suas próprias funções que conduzem a uma ligação mais íntima entre o desenvolvimento das regiões de Hong Kong e de Macau e o do Interior da China, sendo um exemplo a política da Região Metropolitana da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau que inclui, pela primeira vez, as regiões de Hong Kong e de Macau na estratégia do desenvolvimento nacional. Relativamente ao desenvolvimento e à construção do País, as regiões de Hong Kong e de Macau têm a sua própria responsabilidade indelegável.

⁷ Qi Pengfei, “Dois Sistemas” não existem sem a Base “Um País”. Consultar: http://www.chinatoday.com.cn/ctchinese/huaren/article/2014-07/07/content_628090_2.htm, 9 de Junho de 2018.

III. Relacionamento entre as Autoridades Centrais e as locais – Uma Estrutura mandato - representação

Os governos locais e os governos das RAE's têm um âmbito diferente de poderes, mas estão ambos sob uma única vontade do Estado. O relacionamento entre as Autoridades Centrais e os governos locais veio a ser um tema relevante, logo após a implantação da República Popular da China. Como o seu território é bastante vasto, é necessário que as Autoridades Centrais dotem os governos locais de maior flexibilidade por meio da conferência de poderes, com vista a garantir um desenvolvimento sua-ve local. As matérias relativas à conferência de poderes têm sido também um tema relevante no âmbito da governação do País. No relacionamento entre as Autoridades Centrais e os governos locais e entre as primeiras e os governos das RAE's, um académico demonstra que, com base nos respectivos âmbitos de poder legislativo, que a autonomia legislativa das RAE's não só é mais abrangente do que a dos governos locais dos estados unitários (neste caso, refere-se ao Interior da China), como até é bem distinta, em termos hierárquicos, da dos governos locais dos estados federais.⁸ Confrontando os governos das RAE's e os governos locais do Interior da China, podemos verificar que os primeiros são, na realidade, mais privilegiados em muitos aspectos. No entanto, em termos da governação do País, quer os governos locais, quer os das RAE's, desenvolvem-se indistintamente no quadro do estado unitário e estão sujeitos a decisões emanadas pelas Autoridades Centrais. Nesta perspectiva, quer os governos locais, quer os das RAE's, obrigam-se a desempenhar as missões inerentes ao desenvolvimento do País, sendo apenas diferentes as acções em concreto.

Analisando na perspectiva da ciência de gestão, o relacionamento entre o governo central e os governos locais abordado ao nível dos conceitos das teorias da sua organização, aproxima-se mais de uma relação mandato - representação. Independentemente de ser um relacionamento entre as autoridades centrais e locais ou de ser um relacionamento entre as autoridades centrais e os governos das RAE's, esta relação mantém-se válida na perspectiva do agente de governação, mesmo que estes governos possam participar, dentro dos limites predefinidos, em acções internacionais em nome de “Hong Kong, China” e de “Macau, China”. Porém, na perspectiva interna do País, o relacionamento entre as autoridades centrais e as

⁸ Li Yanping, *Análise e Comentários sobre o Relacionamento entre as Autoridades Centrais e Locais no Quadro Previsto nas Leis Básicas de Hong Kong e de Macau.*, Boletim da Universidade de Ciência e Tecnologia de Macau, Número 2, Ano de 2008.

locais não é um relacionamento externo entre entidades independentes. Ao invés, ele se integra numa mesma estrutura de governos rigorosamente hierarquizados, que é, de facto, uma distribuição estruturada numa mesma organização; as suas funcionalidades globais são desenvolvidas, ao fim e ao cabo, no quadro de um só país.⁹

A corrente da Nova Gestão Pública criou uma esperança para os governos das RAE's, no sentido de serem distribuídos mais poderes, o que constitui um desafio para a governação por parte das Autoridades Centrais. A Nova Gestão Pública preconiza a eficiência como a orientação para a evolução do governo, pela introdução de metodologias e técnicas aplicadas no Segundo Sector da estrutura executiva do Primeiro Sector, de modo a remodelar a organização rígida do sistema burocrático preexistente, dando preferência ao desempenho, no sentido de elevar a eficácia do sector governativo. Por outro lado, a abordagem do topo para a base (*Top-down approach*) deu lugar ao monarquismo, onde são destacadas a sociedade e a estrutura vertical da gestão, pretendendo alcançar-se um sistema aberto que melhor atenda aos impactos ambientais, por forma a substituir o modo de gestão científico, o sistema fechado e as acções impersonificadas praticadas nos primeiros anos.¹⁰ Face aos apelos, cada vez mais intensificados, à boa governação (*good governance*) a nível mundial e à reunificação de Hong Kong e Macau, respectivamente em 1997 e 1999, anos em que ambas passaram a ser RAE's, o modo como pode manter-se um relacionamento estável e equilibrado entre estas e as Autoridades Centrais e a intensificação da coesão dos Governos das RAE's em relação às Autoridades Centrais, passou a ser um tema relevante para estas últimas. E mais profundamente, como as RAE's são partes inalienáveis da República Popular da China, o modo como podem reforçar a identificação dos seus residentes com a Pátria é sobretudo importante no relacionamento entre as Autoridades Centrais e as RAE's.

IV. A defesa do relacionamento entre as Autoridades Centrais e as RAE's, face ao princípio “um país, dois sistemas” e às as Leis Básicas

Na perspectiva normativa, o enquadramento teórico do relacionamento entre as Autoridades Centrais e as RAE's é uma emanção do

⁹ Hu Wei, *Processo Político*, Hangzhou, Editora Renmin de Zhejiang, 1998.

¹⁰ Wong Cham Li, *Nova Gestão Pública e Administração Pública de Hong Kong e Macau*, Joint Publishing (H.K.), Limitada, 2015.

princípio “um país, dois sistemas” sendo, por um lado, o seu modo de manifestação em concreto a Constituição da República Popular da China e a Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau (a seguir designada simplesmente por Lei Básica) e, por outro, sendo as Leis Básicas das respectivas regiões de Hong Kong e de Macau instrumentos constitucionais relevantes para a delimitação dos âmbitos dos poderes das Autoridades Centrais e dos Governos das RAE’s. O Relatório do XIX Congresso reafirma as linhas políticas de “Macau administrado por gente de Macau”, “Hong Kong administrado por gente de Hong Kong” e um alto grau de autonomia. Entre a Constituição e as Leis Básicas, estas aprovadas nos termos da primeira, existe uma hierarquia. O preâmbulo da Lei Básica determina que “de harmonia com a Constituição da República Popular da China, a Assembleia Popular Nacional decreta a Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China, definindo o sistema a aplicar na Região Administrativa Especial de Macau, com vista a assegurar a aplicação das políticas fundamentais do Estado em relação a Macau.” Esta norma demonstra que a fonte da Lei Básica é a Constituição. As RAE’s, onde funciona o princípio “um país, dois sistemas”, são criadas de harmonia com a Constituição, que estipula no seu artigo 31.º o seguinte: «o Estado pode estabelecer, quando necessário, regiões administrativas especiais. Os sistemas a aplicar nessas regiões são estipulados em leis pela Assembleia Popular Nacional segundo a situação concreta». E nos termos do artigo 62.º, número 13, cabe à Assembleia Popular Nacional (doravante designada simplesmente por APN) “deliberar a criação de regiões administrativas especiais e os seus sistemas”. Assim, a criação da Região Administrativa Especial de Macau (doravante designada simplesmente por RAEM) e os respectivos normativos estão sujeitos, em princípio, à Constituição. Além disso, o Anexo I da «Declaração Conjunta do Governo da República Portuguesa e do Governo da República Popular da China Sobre a Questão de Macau» estipula que “a Assembleia Popular Nacional da República Popular da China elaborará e promulgará a Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China (a seguir designada por Lei Básica) de acordo com a Constituição da República Popular da China”. Nestes termos, é ponto assente que as Leis Básicas são leis fundamentais de suprema hierarquia no ordenamento jurídico das RAE’s. Neste sentido, o princípio “um país, dois sistemas” tem o seu modo de manifestação nas Leis Básicas.

Relativamente à Lei Básica enquanto instrumento constitucional de Macau, cabe ao Comité Permanente da APN e à própria APN o

exercício do poder de alteração e interpretação, não tendo a RAEM poderes remanescentes. Nos termos do artigo 62.º, número 3, cabe à APN “aprovar e alterar as leis básicas em matérias criminais, civis, orgânicas das instituições estatais e nas demais matérias.” Significa isto que não cabe ao órgão legislativo da Região a alteração da Lei Básica. Ademais, relativamente ao poder de interpretação da Lei Básica de Macau, por força do artigo 67.º da Constituição, que preceitua que o poder de interpretação da Constituição e da lei pertence ao Comité Permanente da APN (doravante designada simplesmente por CPAPN), cabe ao mesmo o poder de interpretação da Lei Básica da RAEM. Além disso, de harmonia com o artigo 143.º da Lei Básica, o poder de interpretação desta Lei (Lei Básica) pertence ao Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional. No entanto, de acordo com as linhas de orientação governativa de “um país, dois sistemas”, compete também à RAEM o poder de interpretação, só que este se limita às “disposições desta Lei (Lei Básica) que estejam dentro dos limites da autonomia da Região”. Neste sentido, cabe ao CPAPN o poder de interpretação da lei que não esteja incluído no âmbito de “um país, dois sistemas” e da autorização concedida à RAEM nos termos da Lei Básica.

V. Abordagem sobre as teorias da separação de poderes e da concessão de poderes

Relativamente à separação de poderes e à concessão de poderes, podemos verificar as diferenças entre o ocidente e o oriente, através do modo da divisão de poderes. Nas teorias da separação de poderes, os poderes das autoridades centrais e locais distribuem-se normalmente por quatro categorias, a saber: poder de desenvolvimento, poder financeiro, poder administrativo e poder político. A distribuição destas categorias de poderes entre o governo central e os governos locais de diferentes hierarquias é tratada como um processo de transferência das autoridades para os governos locais ou para a sociedade.¹¹ Do ponto de vista da economia, tendo em conta que é fácil o mercado sofrer pressões do poder público do governo, a distribuição de poderes às entidades locais por

¹¹ Yang Xuedong, *Condições da Divisão de Poderes entre os Governos Locais: Uma Análise Baseada no Relacionamento entre as Divisões Administrativas de Nível Municipal e do de Distrito*, in *Revista Exploração e Vistas Livres*, Número 2, Ano de 2011, págs. 33 a 37.

parte das autoridades centrais contribui, de modo eficaz, para diminuir a interferência extrínseca sobre o mercado, sendo assim a descentralização de poderes relevante para o desenvolvimento do mercado.¹² Resumindo, com a descentralização é criada uma delimitação entre o governo central e os governos locais, o que contribui para atenuar a interferência excessiva sobre o mercado. Assim sendo, qual é o modo de distribuição de poderes na República Popular da China? Na realidade, isso muito a ver com as condições económicas. Nos primeiros anos após a implantação do Novo Regime na China, em face do nível baixo de industrialização e do ambiente económico arruinado pela guerra civil entre o Partido Nacionalista da China (Kuomintang) e o Partido Comunista Chinês, foi urgente iniciar um novo desenvolvimento. O alto nível de concentração do poder nas Autoridades Centrais determinou necessariamente um mercado pouco dinâmico. Em face disso, o então Presidente do Estado, Mao Zedong, afirmou que era necessário atribuir mais amplos poderes aos governos locais, no pressuposto de ser assegurada a direcção uniformizada pelas Autoridades Centrais, com vista a dotar as entidades locais de maior flexibilidade.¹³ Na realidade, a concessão de poderes aos governos locais pelas Autoridades Centrais tem por objectivo permitir às entidades locais melhor servir as Autoridades Centrais, pois elas são consideradas uma emanção destas últimas. Esta ideia serve igualmente de referência para os governos das RAE's. As RAE's não são senão divisões administrativas da República Popular da China, se bem que sejam dotadas de um âmbito mais amplo de poderes do que o das demais entidades locais em termos jurídicos. Num estado unitário, os seus poderes são conferidos nos termos constitucionais e susceptíveis de ser avocados nos mesmos termos. Assim, isto é completamente diferente da descentralização de poderes nos estados federais. Ademais, a aplicação das próprias teorias da separação de poderes está condicionada pelo tipo de estado, ou seja, pelo regime federal actualmente existente, estável e auto-perpetuado¹⁴. Significa isto que, no que diz respeito à aplicabilidade, essas teorias não são adequadas aos estados unitários. Em consequência, um académico que julga não ser

¹² Qian Yingyi, *Economia Moderna e Reforma Económica na China*, Editora Universidade Renmin da China, 2003.

¹³ Mao Zedong, Nas Dez Relações Essenciais, in *Boletim da Universidade Normal Noroeste – Edição Ciências Sociais*, Número 1 de 1976, págs. 1 a 19.

¹⁴ Oates, Wallace E. *Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism*. *International Tax & Public Finance*, 12.4(2005):349-373.

apropriado o modo adoptado pelo sector académico no sentido de explicar o relacionamento entre as Autoridades Centrais e locais na China, de acordo com as teorias da separação de poderes do ocidente.

Os poderes das Autoridades Centrais não são distribuídos, mas sim conferidos aos governos locais como atribuições. Em virtude de que as noções das teorias da separação de poderes se estruturarem essencialmente no contexto das sociedades do ocidente, elas não são apropriadas para interpretar o relacionamento entre as Autoridades Centrais e locais na China. No contexto da China, este relacionamento deve ser interpretado nos termos da teoria da concessão de poderes, uma vez que os seus princípios e conteúdo são manifestamente diferentes dos das teorias da separação de poderes. Aliás, o relacionamento entre as Autoridades Centrais e as das RAE's é, de certo modo, diferente do relacionamento entre as Autoridades Centrais e os governos locais. A título exemplificativo, o poder de governação das RAE's tem por fonte a Constituição, instrumento que dota as RAE's de um "alto grau de autonomia" e de poderes decisórios bastante independentes nas áreas financeiras, económicas e culturais. Porém, como a Pátria é uma estado unitário, a separação de poderes não é possível, sendo todos os poderes, na posse das RAE's, conferidos nos termos da Constituição, cabendo às Autoridades Centrais a regulamentação desses poderes. Ademais, a soberania não é susceptível de ser distribuída ou convertida. Neste sentido, a soberania não pode ser distribuída sob o ponto de vista teórico.¹⁵

VI. Uma análise sobre os limites dos poderes da RAEM conferidos pelas Autoridades Centrais

Passemos agora a uma dissecação dos limites dos poderes com base nas relações decorrentes da atribuição de poderes às RAE's pelas Autoridades Centrais. Ao nível do poder de desenvolvimento, a diferença entre a separação de poderes e a concessão de poderes reside na iniciativa: no ambiente regimental com características federais, os governos locais têm uma plena iniciativa; em contrapartida, a teoria de concessão de poderes

¹⁵ Zhang Qianfan, *Soberania Nacional e Autonomia Local – Aplicação da Regra de Direito no Relacionamento entre as Autoridades Centrais e Locais*, Editora Minzhu Fazhi da China, 2012.

não considera como objecto de abordagem o poder de desenvolvimento, uma vez que, neste caso, se trata de uma das matérias essenciais do princípio de direcção geral pelas autoridades centrais. Em termos do poder de exercício, na separação de poderes é destacada a delimitação das competências financeiras, sendo estas mais limitadas em comparação com a situação prevista na teoria da concessão de poderes. Os poderes das entidades locais são considerados inerentes à separação de poderes, mas são considerados estratégia ou meios administrativos na concessão de poderes; os governos locais são considerados emanações flexíveis do governo central na concessão de poderes, porém são considerados entidades com poderes relativamente fixos e quase sólidos. Na concessão de poderes, a obediência à direcção geral das autoridades centrais é obrigatória; na separação de poderes, trata-se de um freio mutuamente vinculativo. Nestes termos, “na separação de poderes, pretende-se desconstruir o poder centralizado; confrontando com a separação de poderes, a concessão de poderes inclina-se, de certo modo, para fortalecer a eficácia do poder centralizado.”¹⁶

Existem ainda incertezas quanto à aplicabilidade da teoria da concessão de poderes sobre a interpretação do relacionamento das Autoridades Centrais e as entidades locais na China. Com a criação dos governos das RAE's, que têm uma configuração e substrato bem diferentes do relacionamento entre o Governo Central e os locais, o relacionamento entre as Autoridades Centrais e os governos das RAE's aproxima-se mais da abordagem das teorias ocidentais da separação de poderes, assim, apenas uma parte das suas matérias é que a teoria da concessão de poderes pode justificar. Assim, no campo da investigação sobre as Autoridades Centrais e as RAE's, é de proceder a análises com base nas matérias das Leis Básicas, confrontando o relacionamento da concessão de poderes entre as Autoridades Centrais e as entidades locais com o relacionamento da atribuição de poderes entre as Autoridades Centrais e as RAE's, para identificar, de forma sistemática, as alterações do posicionamento dos poderes dos Governos das RAE's registadas após a publicitação do Relatório do XIX Congresso que reafirma a “jurisdição global”, bem como para apreciar as alterações do futuro relacionamento entre as Autoridades Centrais e as RAE's.

¹⁶ Yan Cunyi e Xia Nengli, Concessão de Poderes ou Separação de Poderes: *Preliminares do Relacionamento entre as Autoridades Centrais e Locais*, in *Revista Comentários na Gestão Públicas*, Número 1, Ano de 2012.

Mediante análises feitas com base nas teorias da separação de poderes e da concessão de poderes, verifica-se que o relacionamento entre as Autoridades Centrais e as das RAE's tem diferenças bem nítidas nas matérias constantes das mesmas teorias. Como demonstra o Mapa I, em que é feita uma confrontação entre aquelas teorias, o Governo da RAEM gozam, nos termos dos artigos 114.º, 115.º, 121.º, 127.º e 129.º da Lei Básica, de poderes de desenvolvimento nas áreas económica, cultural e social, educacional, medicinal, religiosa e dos assuntos externos.

Em termos de poderes de exercícios, o Governo da RAEM goza, nos termos do artigo 104.º da Lei Básica, de liberdade financeira, sendo dispensados diálogos com as Autoridades Centrais nas matérias em causa, antes de uma tomada de decisão; nos termos do artigo 136.º, Macau goza de poderes de negociação com todo o mundo nos domínios da economia, comércio, finanças, transportes marítimos, entre outros. Das normas supracitadas resulta que o Governo da RAEM tem poderes nas áreas financeira, de investimento no exterior e de conclusão de acordos com o exterior.

Relativamente aos poderes políticos, a partir da sua consagração na Constituição, esta matéria é regulada pela Lei Básica, possuindo a RAEM poderes políticos relativamente sólidos. Nos termos do artigo 47.º da Lei Básica, o Chefe do Executivo da Região Administrativa Especial de Macau é nomeado pelo Governo Popular Central, mas correm termos na RAEM os processos das eleições, sendo indirecta a influência das Autoridades Centrais, de modo a preservar uma maior autonomia da RAEM.

Pelo exposto, o mecanismo da delimitação de poderes que tem uma base diferente da dos governos locais, possibilita freios e contrapesos entre os órgãos em causa, com a delimitação desses poderes mais independentes. O Capítulo IV (Estrutura política) da Lei Básica define as figuras do Chefe do Executivo e os órgãos executivo, legislativo e judicial, sendo a conferência de poderes e a substituição dos titulares reguladas nos termos da mesma. Daí que, cabe à Região a configuração do mecanismo e do sistema da delimitação de competências, o que está consagrado na Lei Básica. Estes poderes que têm origem na Constituição e na da APN, não são susceptíveis de avocação pelo Governo Central. No que diz respeito à orientação dos valores, como a Região é dotada de um alto grau de autonomia, o que está mais em foco é o desenvolvimento da própria Região. No entanto, como os poderes constantes na Lei Básicas são provenientes

da APN, forma-se uma relação de subordinação à direcção das Autoridades Centrais.

Mapa I – Comparação do sistema de concessão de poderes em vigor no Interior da China com a atribuição de poderes nas RAE's

	Concessão de poderes no Interior da China	Atribuição de poderes nas RAE's
Poder de desenvolvimento	Na posse do Governo Central	Os poderes de desenvolvimento das áreas económica, cultural e social, educacional, medicinal, religiosa e dos assuntos externos, estão na posse das RAE's
Poder de exercício	São concedidos poderes nos domínios das finanças, gestão de empresas, comércio externo e investimento	Poderes conferidos aos governos das RAE's
Poderes políticos	Sob controlo vertical do Governo Central	Sob a gestão indirecta do Governo Central
Fonte dos poderes	Governo Central	Assembleia Popular Nacional
Mecanismo da delimitação de poderes	A titularidade dos direitos das entidades locais pertence às Autoridades Centrais	A titularidade dos direitos das RAE's pertence às respectivas RAE's que são dotadas de um alto grau de iniciativa, sendo o modo de delimitação de poderes completamente diferente do do Interior da China
Base institucional	Os governos locais actualizam-se e variam em função das necessidades e entendimento do Governo Central	A delimitação de poderes entre as entidades locais e as Autoridades Centrais é sólida e feita nos termos das Leis Básicas
Orientação dos valores	Defendem a direcção geral e forte das Autoridades Centrais	Prevalece o desenvolvimento das RAE's que se identifica e se subordinam à direcção das Autoridades Centrais

Fonte: Yan Cunyi e Xia Nengli, Concessão de Poderes ou Separação de Poderes: Preliminares do Relacionamento entre as Autoridades Centrais e Locais, *in* Revista Comentários na Gestão Públicas, Número 1, Ano de 2012. Elementos reorganizados pelo editor.

VII. Conclusão

O relacionamento entre a Região Administrativa Especial de Macau e as Autoridades Centrais é diferente do relacionamento entre os governos locais do Interior da China e as Autoridades Centrais. O Relatório do XIX Congresso reforça a prevalência do conceito de “um país”, enquanto as teorias da separação de poderes não consegue justificar a configuração do relacionamento entre o Governo da Região e as Autoridades Centrais. Com a confrontação da delimitação de poderes da Região com a teoria da concessão de poderes, foi explanado o relacionamento interactivo de poderes entre as Autoridades Centrais e o Governo da Região ao nível das políticas.

Nesta conformidade:

a) Afirma-se que, no quadro da Constituição e da Lei Básica, o relacionamento entre o Governo e a RAEM se posiciona numa zona intermediária entre as teorias da separação de poderes e da concessão de poderes. Confrontando com o relacionamento entre o Governo Central e os governos locais do Interior da China, os poderes da RAEM são mais sólidos e invioláveis;

b) O Governo da Região posiciona-se num âmbito que se intercala entre as teorias da separação de poderes e da concessão de poderes. Por força da Constituição, os poderes do Governo da Região são bem garantidos, estando a alteração do seu âmbito sujeita à autorização da APN, situação que se inclina para as noções das teorias da separação de poderes, em vez das da teoria da concessão de poderes;

c) Com a publicitação do Relatório do XIX Congresso, as Autoridades Centrais afirmam a sua “jurisdição global” em relação ao Governo da Região, faculdade que é exercida em obediência ao enquadramento “um país, dois sistemas”. Isto é, o alto grau de autonomia não entra em conflito com a “jurisdição global”. O sentido da afirmação desta noção consiste na demonstração da posição das Autoridades Centrais: prestação de cuidado aos assuntos da Região com respeito pelo alto grau de autonomia. Na sequência da publicitação do Relatório do XIX Congresso, a atitude das Autoridades Centrais é no sentido de que a Região tem que contribuir para o desenvolvimento do País e não pode gozar somente dos dividendos económicos. Nesta linha, nos novos temas como “Faixa e Rota”, Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau, as Regiões de Hong

Kong e Macau são, pela primeira vez, envolvidas na estratégia do desenvolvimento nacional, facto que demonstra que o Governo da Região tem que contribuir para o desenvolvimento do País e integrar-se de modo mais activo no planeamento do desenvolvimento do País.