

Um Estudo sobre as Relações entre o Poder de Gestão Geral e o Alto Grau de Autonomia

Feng Zehua e Zhan Pengwei***

I. Definição do problema

No relatório de seu 19.º Congresso, o Partido Comunista Chinês (PCC) determinou que “é necessário vincular organicamente o poder de gestão geral (PGG) do Governo Central da RPC sobre os Governos das Regiões Administrativas Especiais de Hong Kong e Macau com as garantias de alto grau de autonomia (AGA) para as mesmas. Também é preciso assegurar que a política “Um País, Dois Sistemas” não sofra modificações, nem abalos. É preciso assegurar que a prática de tal política não mude de forma, nem perca suas características”¹. Percebe-se, então, que o 19.º Congresso mais uma vez colocou em foco o poder de gestão geral. Em relação a esse tema, há muitas pessoas em Hong Kong e Macau que lançam uma série de indagações, tais como “a ênfase dada a esse instituto pelo relatório do 19.º Congresso não se desdobraria num ataque ao alto nível de autonomia? Não seria esse um ataque à política ‘Um País, Dois Sistemas’? Não seria por isso que o princípio de ‘Hong Kong governado pelo povo de Hong Kong’ ou ‘Macau governado pelo povo de Macau’ estaria deixando de existir?”². Opiniões dessa natureza aparentemente tem uma grande força e são “solidamente fundamentadas”; contudo, não passam de declarações cavilosas, em que se podem averiguar sérios erros lógicos que não sobrevivem a um exame factual.

* Doutorando do Centro de Pesquisa sobre as Leis Básicas de Hong Kong e Macau da Universidade de Shenzhen

** Mestrando em Ciências Jurídicas da Academia de Direito da Universidade de Línguas Estrangeiras e Comércio Exterior de Guangdong

¹ Xi Jinping, *Vencendo a luta para construção de uma Sociedade Moderadamente Próspera: o grande êxito da Nova Era do Socialismo com Características Chinesas*. Pequim: People's Publishing House, 2017, pág. 25.

² Wang Yu, O Poder de Gestão Geral do Governo sobre as RAE no contexto de “Um País, Dois Sistemas”. *Hong Kong and Macau Journal*, 2016, vol. 2.

O 19.º Congresso coincide exactamente com o vigésimo aniversário da fundação da RAEHK. Nessa grande efeméride, afirmar o poder de gestão geral do Governo Central sobre Hong Kong e Macau não é, como algumas pessoas sugerem, um ataque ao alto grau de autonomia mas, na verdade, implica afirmar uma pedra basilar e a garantia do AGA das RAE. Não há contradição entre os dois institutos. Este último somente pode existir sob a norma das Leis Básicas, de contrário, o sentido original desse regime pode ser utilizado por indivíduos mal-intencionados para alcançarem os seus objetivos solertemente. Por fim, a democracia ou o império da lei não se revelarão mais do que pretextos vazios.

Se perscrutarmos os últimos anos, veremos que o instituto do poder de gestão geral já vinha sendo considerado. Em 2014, o Conselho de Estado publicou o documento “a prática de ‘Um País, Dois Sistemas’ em Hong Kong” (06.2014), no qual propôs que “o Governo Central possui poder de gestão geral sobre todos os locais e regiões administrativas do território de sua soberania”³. É preciso assinalar que esse tipo de poder geral de gestão também inclui a supervisão do poder de alto grau de autonomia. Não somente isso, mas mesmo que o poder geral de gestão nunca tivesse sido explicitado numa política ou lei, o mesmo poderia ser depreendido como um poder gozado pelo país desde a sua fundação.

Logo, por motivo de conveniência, este texto utilizará as disposições da Lei Básica da RAEHK (LB/RAEHK)⁴ relacionadas com o PGG e o alto grau de autonomia para tratar de quatro assuntos: não apenas apresentará o conteúdo, o significado e as relações mútuas entre os dois institutos, mas também discorrerá sobre o valor das pesquisas sobre tal tema. Este artigo representa um pequeno contributo, com que se almeja convencer os colegas do meio académico para que reforcem a execução integral e correcta da política “Um País, Dois Sistemas”, promovendo a harmonia e melhores luzes nas relações entre o Governo Central e Hong Kong/Macau, garantindo-se o desenvolvimento e a prosperidade conjuntos das RAE e do interior da China.

³ Gabinete de Informação do Conselho de Estado. *A Prática de “Um País, Dois Sistemas” na RAEHK*. Pequim: People’s Publishing House, 2014, pág. 36.

⁴ Os princípios descritos por este trabalho possuem os mesmos efeitos para a RAEM no que se refere à implementação integral e correcta de sua Lei Básica.

II. Conteúdo e significado de poder de gestão geral e do alto grau de autonomia

1. Significado de poder geral de gestão

O poder de gestão geral é um novo conceito da teoria jurídica chinesa, cujo significado merece ser investigado em profundidade. Alguns estudiosos pensam que o PGG é o poder de jurisdição e de governo sobre os governos locais (incluindo as RAE) que compete ao Governo Central⁵. Outros especialistas creem que a Constituição da RPC e a Lei Básica da RAEHK estabeleceram o poder de gestão geral como os poderes de jurisdição e de governo, gozado pelo Governo Central sobre as RAE, tendo conferido o poder de alto grau de autonomia a Hong Kong⁶. Para compreender o significado desse poder de gestão geral, é preciso tratar dos pontos a seguir:

(1) Pano de fundo para a definição do conceito

No contexto da política “Um País, Dois Sistemas”, muito embora a tendência nas relações entre o interior da China e Macau seja de unificação harmoniosa, ainda há um grupo de radicais em Hong Kong a tentar impingir a independência, com a intenção de enfraquecer o papel de liderança e estatuto jurídico gozado pelo Governo Central sobre as RAE, provocando a secessão e quebrando a unidade e a paz da Pátria. Desde os acontecimentos relacionados com o Plano de Educação Nacional em 2012, que o nativismo em Hong Kong desenvolveu numa tendência intelectual. O estudioso Chin Wan-Kan deu consistência teórica ao nativismo de Hong Kong com seu texto “Ensaio sobre a cidade-estado de Hong Kong”, pretendendo dar fundamento intelectual ao “Independentismo” naquela RAE⁷. Em 2014, a associação de estudantes da Universidade de Hong Kong lançou a revista *Undergrad*, indicando que a “consciência

⁵ Wang Yu, O Poder de Gestão Geral do Governo sobre as RAE no contexto de “Um País, Dois Sistemas”. *Hong Kong and Macau Journal*, 2016, vol. 2.

⁶ Jiang Chaoyang, O poder de gestão da RPC e sua prática nas RAE. *Hong Kong and Macau Journal*, 2017, vol. 2.

⁷ Chin Wan-Kan, *Um Ensaio sobre a a Cidade-Estado de Hong Kong*. Hong Kong: Enrich publishing, 2013.

local” seria o único caminho para a resistência do povo de Hong Kong⁸. A partir daí, a voga do nativismo sofreu um processo de teorização, sendo transmitida à sociedade. Nesse sentido, o conceito de poder de gestão geral serve para consolidar o regime de “Um País, Dois Sistemas”, protegendo a autoridade do Governo Central. A sua finalidade é controlar os efeitos negativos das perturbações causadas ao funcionamento saudável de “Um País, Dois Sistemas” por tipos errados de pensamento.

(2) Significado literal de poder de gestão geral

Como indica o termo, “poder de gestão geral” é o tipo de poder, seja jurisdição, seja governo, que é exercido em todos os campos. O ideograma chinês “gestão” (管) significa o poder de “controlar”, o poder que um país tem sobre as lideranças locais e de controlar o seu território. As localidades pertencem ao país, a cujos regimes, leis e políticas têm de obedecer. O ideograma chinês “governo” (治) é o mesmo que poder de “administrar”. Embora esse ideograma nunca tenha aparecido na área do Direito como um instituto específico, é ele que aparece no final de ambas as palavras, em chinês, de “poder de gestão geral” e de “poder de alto grau de autonomia”.

Alguns estudiosos acham que esse “poder de administração” é uma espécie de exercício de soberania determinada pelas leis do país. Ao subordinar-se à soberania, converte-se num conceito de segunda ordem, somente podendo ser exercido pelo que for permitido pela soberania⁹. Obviamente, não há grandes questionamentos, nas sociedades de Hong Kong e Macau, sobre o poder de gestão que o Governo Central possui sobre elas. Talvez seja o qualificativo “geral” que vem causar uma repercussão mais perceptível.

Semanticamente, “geral” quer dizer “em todos os campos”, “em todos os aspectos”, “integral”, etc. Sob essa análise, parece que o Governo Central, ao deter a faculdade de gerir “em todos os campos”, estaria a substituir-se ao poder de alto grau de autonomia de Hong Kong e Macau. Contudo, uma leitura mais atenta do contexto desse instituto, e da sua natureza (o que faremos a seguir), revela que o PGG possui um sentido

⁸ Wong Chun-Kit, Consciência local é o único caminho para a resistência do povo de Hong Kong. *Undegrad*, 2014, vol. 2

⁹ Dong Likun, *A relação entre o poder de gestão do Governo Central e o alto nível de autonomia da RAEHK*. Pequim: Law Press, 2014, pág. 16.

muito particular, cujos efeitos somente se tornam perceptíveis se conjugado com o poder de AGA. Tratar isoladamente do poder de gestão ou da autonomia não permite compreender total e correctamente “Um País, Dois Sistemas”.

O poder geral de gestão está relacionado com “Um País” e com a supervisão de “Dois Sistemas”. O alto grau de autonomia dá ênfase à implementação sob “Dois Sistemas”, de um tipo de autonomia diferente de outras partes do território nacional, tal como permitida por “Um País”. Portanto, “geral” não quer dizer mais do que a soberania que existe para além do alto grau de autonomia e o poder de supervisão, por parte do Governo Central, de como é exercida essa autonomia.

(3) Natureza de poder de gestão geral

O poder de gestão geral é produzido e exercido com base na soberania, pelo que se manifesta como um poder-atributo da soberania. Nem sofre influência de outras forças políticas que não do Governo Central, nem pode ser conquistado por outro país. Ao utilizá-lo, o Governo Central pode criar leis vinculantes sobre os governos locais, não somente podendo ali criar e treinar efectivos militares, mas, inclusive, podendo incumbir-se da gestão administrativa daquela instância. Todos esses actos vinculam o governo local, com o que se faz vingar o Primeiro Sistema; quer dizer, essa é a soberania, exercida domesticamente. O poder de gestão geral inclui os poderes de gerir a defesa e as relações exteriores; o governo local não pode alhear-se do Governo Central e conceber uma política própria nesses sectores. Essa é a soberania exercida externamente. O poder de gestão geral envolve o exercício dos poderes de jurisdição e de governo tanto domésticos, como externos, estando intimamente associados à soberania.

Em resumo, o poder de gestão geral é um tipo de poder oriundo da soberania, pressupondo a jurisdição territorial e o exercício governamental do Governo Central sobre os governos locais (incluindo as RAE), no sentido de garantir a unidade nacional, a estabilidade e a paz.

2. Conteúdo de poder de gestão geral

Na Constituição da RPC e na Lei Básica da RAEHK, o conteúdo de poder de gestão geral manifesta-se, principalmente, nos pontos a seguir:

(1) Poder de alterar e interpretar a Lei Básica da RAEHK

De acordo com o art. 31 da Constituição da RPC e com o terceiro parágrafo do preâmbulo da LB/RAEHK, a Assembleia Nacional Popular tem a faculdade de promulgar a Lei Básica. O regime implementado pela Região Administrativa Especial de Hong Kong é legislado pela ANP. O artigo 159 da Lei Básica de Hong Kong manda que qualquer alteração à Lei Básica deve ser aprovada por dois terços dos representantes da RAEHK à Assembleia Nacional Popular, sem poder entrar em conflito com os fundamentos das políticas nacionais. O art. 67 da Constituição e 158 da LB/RAEHK também disciplinam o poder de interpretação da Lei Básica, que assiste ao Governo Central.

(2) Criar ou suprimir os poderes das RAE

O art. 31 da Constituição determina que, em caso de necessidade, é permitido à RPC criar regiões administrativas especiais; no art. 62, explica-se que tal poder é da competência da ANP. Logo, já que é possível, quando houver necessidade, criar essas regiões, quando cessarem os motivos dessa “necessidade”, também é permitido à RPC eliminar os poderes outrora atribuídos às RAE. Obviamente, conforme a política do Governo Central em vigor, as regiões administrativas especiais continuarão a existir por, pelo menos, 50 anos. Além disso, se Hong Kong e Macau obtiverem resultados positivos, especialmente se contribuírem para a grande obra de unificação pacífica de Taiwan, o Governo Central também poderá exercer o seu poder de gestão geral, prolongando a existência de Hong Kong e Macau. Isso também possui uma relação dialética com o que o camarada Deng Xiaoping disse a respeito de que Hong Kong e Macau, passados 50 anos, “mudam e não mudam” (ao mesmo tempo)¹⁰.

(3) Poder de investigação prévio/ex-post facto às leis de Hong Kong e de revisão das novas leis

O parágrafo 2.º do artigo 17 da Lei Básica da RAEHK diz que, quando o Comité Permanente da ANP entender que existe conflito entre uma lei de Hong Kong e a gestão pelo Governo Central ou as relações

¹⁰ *Escritos selectos de Deng Xiaoping*, vol. 3. Pequim: People's Publishing House, 1993, pág. 73.

entre o Governo Central e Hong Kong, é possível exigir a devolução da lei, a qual perde os seus efeitos. O art. 160 desse diploma estabelece que, em caso de contradição entre uma lei pré-existente e a Lei Básica, a ANP pode determinar a suspensão dos seus efeitos.

(4) Poder de nomeação e exoneração dos titulares dos principais cargos

Conforme os artigos 15, 45 e 48 da Lei Básica de Hong Kong, está claramente instituído que o chefe do executivo, os secretários e directores dos serviços são nomeados pelo Governo Central. O artigo 73 reza que também possui poder de exonerar o Chefe do Executivo.

(5) Poder de implementar a defesa e as relações exteriores

Os artigos 13 e 14 da LB/RAEHK estatuem que o Governo Central possui o poder e a obrigação de gerir a defesa e as relações exteriores de Hong Kong. Portanto, o poder de gestão geral do Governo Central sobre Hong Kong também inclui esses dois temas.

(6) Poder de declarar guerra ou estado de emergência

O artigo 18 da Lei Básica da RAEHK dispõe que a Comissão Permanente da ANP pode declarar guerra ou o estado de emergência. Por “estado de emergência” entendem-se as situações fora de controle que ameacem a segurança ou a integridade nacionais.

(7) Outros poderes relacionados com os aplicáveis a outras partes do território nacional

Além dos poderes listados acima, há também os chamados “poderes adicionais”, discutidos nos meios acadêmicos, ou seja, aqueles que nem a Constituição, nem a Lei Básica atribuíram claramente ao governo Central ou às RAE. Nesse caso, devem ser anexados ao âmbito do poder de gestão geral. Na LB/RAEHK, está claramente disposto que o alto grau de autonomia deve ser exercido consoante os termos dessa lei, de modo que a autonomia deve circunscrever-se ao que está explicitamente disposto nela. Tudo o que for omissa na Lei Básica, deve ser subsumido à faculdade geral do Governo Central.

3. Significado do alto grau de autonomia

O artigo 2.º da Lei Básica de Hong Kong estatui: “A Assembleia Nacional Popular autoriza a Região Administrativa Especial de Hong Kong a implementar um alto grau de autonomia, nos termos da presente lei (...)”. Logo, podemos nos perguntar, a autonomia referida nesse dispositivo significa exatamente o quê?

(1) Explicação legal

Com base no artigo 2 da LB/RAEHK, é possível perceber que o alto grau de autonomia abrange o facto de Hong Kong possuir um poder judiciário independente, um poder de revisão judicial, bem como poderes legislativo e executivo. Essas são normas gerais e especiais que concernem à autonomia ora comentada.

(2) Explicação teórica

Na obra de Huang Zhen, intitulada “Estudos sobre o alto grau de autonomia das Regiões Administrativas Especiais”, vêm listados três elementos do poder de autonomia, ou seja, o autor define-o de um ponto de vista abstracto, em sentido geral¹¹. Segundo esse texto, a autonomia possui sujeito, conteúdo e objeto. O “alto grau” do conceito é definido pelo sujeito da autonomia; o conteúdo é real, em larga medida, embora esteja sujeito, formalmente, ao poder constitucional de supervisão e garantia de eficácia.

(3) Natureza do alto grau de autonomia

O alto grau de autonomia é um tipo de poder do governo, sendo atribuído a Hong Kong para que exerça a gestão local, no sentido de que possa realizar os fins da RPC, de gerir vicariamente uma porção do seu território. Dado que o poder de gestão geral é um tipo de soberania, segue-se que o AGA nada mais é do que um instrumento para o exercício desse poder do Governo Central, estando ao serviço dele.

¹¹ Huang Zhen, *Estudos sobre o alto grau de autonomia das Regiões Administrativas Especiais*. Fujian: Xiamen University Press, 2013, pág. 16.

Em síntese, o alto grau de autonomia é um poder atribuído pelo Governo Central a Hong Kong, segundo o disposto na sua Lei Básica, para que possa administrar os assuntos locais. Conforme a Constituição e a Lei Básica, tal autonomia inclui o seguinte:

(a) Poder executivo

O artigo 2.º da LB/RAEHK autoriza a Região Administrativa Especial de Hong Kong a gozar do poder de gerir independentemente seus assuntos locais. Via de regra, não sofre interferência do Governo Central.

(b) Poder legislativo

Ainda segundo o artigo 2.º, é facultado à RAEHK, consoante a sua situação particular, gozar de poderes legislativos próprios para criar normas e governar-se. Contudo, cabe à ANP exercer a revisão das leis de Hong Kong.

(c) Poder judiciário independente e poder de revisão

O mesmo artigo 2.º estatui que o sistema judiciário de Hong Kong é independente do modelo vigente no interior da China, estando fora da jurisdição de outras partes do território nacional, podendo processar independentemente os casos locais. Todavia, ao fazê-lo, se as regras sobre a relação entre o Governo Central e Hong Kong ocasionarem conflitos, as decisões judiciárias deverão coadunar-se com o entendimento da Comissão Permanente da ANP.

(d) Poderes externos

De acordo com as disposições da sua Lei Básica, é facultado ao Governo da RAEHK resolver certos assuntos externos independentemente, tais como assinar acordos comerciais com países estrangeiros, prestar assistência judiciária e alterar acordos de transportes de aviação civil.

III. Reciprocidade entre o poder de gestão geral e o alto grau de autonomia

Desde que o 19.º Congresso do PCC enfatizou que o Governo Central possui poder de gestão geral, surgiram opiniões maliciosas a

defenderem que o objectivo da medida é apertar o controle sobre Hong Kong e Macau. Apontam que tal poder tem uma relação inversamente proporcional à do alto grau de autonomia¹², pelo que a ampliação do poder de controle do Governo Central eliminaria o sentido de “Um País, Dois Sistemas”, fazendo com que as liberdades e o desenvolvimento de Hong Kong e Macau sejam ameaçados. Obviamente, essas ideias, que se orientam a promover a ruptura de relações entre o interior da China e suas RAE, são despautérios. Por isso, com a finalidade de terminar com a influência desses desvarios e revelar a fragilidade desses argumentos parciais, temos que investigar, com clareza as relações entre os institutos do PGG e do AGA.

1. O par poder de gestão geral/alto grau de autonomia corresponde à relação exercício de soberania/autorização de poderes

É necessário deixar claro, antes de mais nada, que o poder de gestão geral é a base para garantir o alto grau de autonomia. Sem um, não é possível produzir os pressupostos e condições para o outro. Logo, a autonomia é uma derivação, é algo subordinado ao poder de gestão, originado por delegação do Governo Central. Desta forma, é impossível separar um do outro, ou contrapô-los. O artigo 2.º da Lei Básica da RAEHK determina: “A Assembleia Nacional Popular autoriza a Região Administrativa Especial de Hong Kong a implementar um alto grau de autonomia, nos termos da presente lei (...)”; depreende-se daí que tal autonomia é fruto de acto do Governo Central, não é algo que Hong Kong se tenha outorgado a si próprio.

O fundamento dessa autorização é que o Governo Central possui soberania doméstica no sentido de gerir os assuntos dos governos locais, de modo que o poder de gestão geral afigura-se como um direito produzido pela soberania (razão pela qual alguns estudiosos lhe chamam “poder-atributo de gestão da soberania”¹³). Nesse sentido, o AGA é um tipo de

¹² Wang Yu, O Poder de Gestão Geral do Governo sobre as RAE no contexto de “Um País, Dois Sistemas”. *Hong Kong and Macao Journal*, 2016, vol. 2.

¹³ Zhou Ting, Um ensaio sobre a legitimidade do poder de supervisão do Governo Central, seu âmbito de actuação e propostas para a normatização. *Hong Kong and Macau Journal*, 2016, vol. 3.

poder autorizado pela RPC, baseado na soberania que detém, mediante a qual exerce o seu poder de gestão geral¹⁴. Do teor dos artigos 13 e 14 da LB/RAEHK, podemos depreender que a obrigação e poderes alusivos à defesa e às relações internacionais de Hong Kong cabem ao Governo Central, o que, como dissemos, é uma expressão da soberania externa exercida sobre Hong Kong. A seguir vêm as consequências e modalidades da soberania exercida domesticamente sobre Hong Kong, por exemplo a sua criação ou extinção, a promulgação e alteração da Lei Básica, o poder de revisão sobre algumas leis adoptadas, entre outras.

O AGA citado no artigo 2.º é um poder delegado pelo Governo Central com base no seu poder de gestão geral, de modo que a relação entre ambos é de exercício da soberania e autorização.

2. O alto grau de autonomia é um tipo especial de autonomia local, subordinado ao poder de gestão geral

Conforme definição da “Grande Enciclopédia Chinesa” (tomo política), “autonomia local” significa “um tipo de regime político local, em que uma colectividade autónoma (isto é, um grupo de residentes existindo num território determinado) utiliza recursos materiais, financeiros e humanos para a gestão e o desenvolvimento dos assuntos públicos locais, sob supervisão nacional, dentro dos limites constitucionais e legais”¹⁵.

Tendo em vista a situação nacional e o respeito pelas suas culturas históricas, após o Retorno à Pátria de Hong Kong, a RPC de forma sábia e criativa definiu o estatuto de Regiões Administrativas Especiais para Hong Kong e Macau, o que ficou normativizado e garantido na Constituição. Durante os muitos anos em que tem sido executado o modelo “Um País, Dois Sistemas”, a RPC vem aplicando adequadamente a política “Hong Kong governado pelo povo de Hong Kong” e “Macau governado pelo povo de Macau”, através da qual se atribuiu às duas RAE um alto grau de autonomia. No entanto, embora tanto Hong Kong como Macau possuam o regime de Regiões Administrativas Especiais, não podemos deixar de estar atentos para que, essencialmente, as duas não deixam de

¹⁴ Dong Likun, *A relação entre o poder de gestão do Governo Central e o alto grau de autonomia da RAEHK*. Pequim: Law Press, 2014, pág. 16.

¹⁵ Comissão Editorial da Grande Enciclopédia Chinesa, *Grande Enciclopédia Chinesa (tomo política)*. Pequim: Editora da GEC, 1992, pág. 56.

possuir um tipo especial de autonomia local, diversa da gozada pelas Regiões Étnicas e outras cidades da China. É-lhes permitido não adoptar o sistema socialista do interior da China e continuarem a implementar o sistema capitalista; adicionalmente, também gozam de um sistema independente de legislação e jurisprudência.

Todavia, isso não implica que a sua especificidade possa ser contraposta ao facto de a RPC ter por natureza o seu sistema único. Apesar de as RAE fruírem um grande número de privilégios diferentes de outros lugares na China, esses são oriundos de uma simples autonomia local, pelo que o AGA nada mais é do que um poder subordinado ao Governo Central, admitindo a sua jurisdição e governo. A Lei Básica, enquanto lei constitucional de Hong Kong, é outorgada pelo Governo Central, e as RAE são criadas ou não segundo decisão dessa instância, e possui a faculdade de rever as leis de Hong Kong e de Macau, além dos outros factores já citados; tudo isso demonstra as relações entre o poder de gestão geral e o alto grau de autonomia. Desta forma, mesmo que se reconheça a especialidade do AGA, ela só difere das outras autonomias locais por possuir um grau mais elevado e um âmbito de aplicação mais vasto. Em essência, ainda é uma autonomia local, sob o controlo e o comando do Governo Central¹⁶.

3. O poder de gestão geral e o alto grau de autonomia conformam as relações de poder em “Um País, Dois Sistemas”

Não é difícil de ver que as relações entre o PGG e o AGA não são antagónicas ou inversamente proporcionais. Pelo contrário, existe entre elas uma relação de sinergia e reforço mútuo. Se só houvesse o alto grau de autonomia, sem o poder de gestão geral, teríamos “Dois Países” e não “Um País, Dois Sistemas”. Dada a coexistência entre esses dois poderes, torna-se mais necessário que se compreenda que relação mantêm. “Um País” é a sua pedra fundamental, sobre a qual está protegida a existência de “Dois Sistemas”.

Em primeiro lugar, a política “Um País, Dois Sistemas” sustenta-se no poder de gestão geral da RPC, de que recebe forte garantia para a sua execução integral. Sem ele, não há poder político a ser exercido nem em

¹⁶ Huang Zhen, *Estudos sobre o alto grau de autonomia das Regiões Administrativas Especiais*. Fujian: Xiamen University Press, 2013, pág. 16.

Hong Kong, nem em Macau, sendo impossível garantir o funcionamento estável das RAE. Sem ele, tampouco é possível que essas duas regiões contem com o apoio e a proteção do Governo Central, pelo que se interromperá a prosperidade e o desenvolvimento de ambas, até ao ponto em que a segurança das duas não possa ser tutelada. Percebe-se que a política “Um País, Dois Sistemas” seja insustentável nesses termos.

Em segundo lugar, dado que existem diferenças em termos de regimes, cultura e história, se não for permitido a Hong Kong e Macau implementarem o alto grau de autonomia, com o sistema socialista da RPC diretamente aplicado às RAE, certamente haveria azo a antagonismos e conflitos com o sistema capitalista. Isso não contribui para que se reforce o sentido de pertença à China e a identidade dos compatriotas de Hong Kong e Macau, também não sendo benéfico para a estabilidade e unificação da Pátria. Consequentemente, tendo por pano de fundo a política “Um País, Dois Sistemas”, a AGA e o PGG tanto se inerem, como têm espaço de actuação próprios. Juntos, integram o sistema de forças de “Um País, Dois Sistemas”, protegendo conjuntamente a reunificação pacífica, o desenvolvimento e a prosperidade da pátria.

IV. Valor da investigação sobre as relações entre o poder geral de gestão e o alto grau de autonomia

1. Contribuição à defesa da autoridade da lei, reforço da identidade nacional dos compatriotas de Hong Kong e Macau

Desde o Retorno à Pátria de Hong Kong e Macau, mesmo com o crescimento económico e a melhoria da qualidade de vida, que as diferenças sociais, económicas, políticas e culturais fazem com que uma parte dos compatriotas das RAE tenham um fraco sentido de identidade, nutrendo profunda desconfiança na Pátria, até mesmo resistindo ao facto de Hong Kong se ter reintegrado na China. Esses grupos intentam promover a independência de Hong Kong, quebrando a unidade e a paz nacionais.

Estudos de opinião pública da Universidade de Hong Kong apontam que, em 1997, 31.3% dos entrevistados tinham confiança no Governo Central; em 2007, o índice aumentou para 2007; em 2011, voltou

a 31% - mais baixo até do que antes do Retorno à Pátria¹⁷. Em Hong Kong, a quantidade de pessoas que acredita na implementação de “Um País, Dois Sistemas” caiu de 71% para 52% entre 2006 e 2011¹⁸. Este tipo de desconfiança e falta de reconhecimento também se manifestou através de diversos tipos de conflitos, como a maior manifestação política desde 2003, em que meio milhão de habitantes desceu às ruas para manifestar a sua oposição ao artigo 23 da Lei Básica de Hong Kong¹⁹. Esse artigo, justamente, é aquele em que o Governo Central orienta Hong Kong a legislar sobre a proteção da segurança e integridade nacionais, o que deixa claro que há baixo sentido de pertença e de identidade nacionais.

Além disso, no mesmo ano de 2013, ocorreu o movimento “Occupy Central”, lançado por indivíduos como Benny Tai que, a pretexto de lutar em prol do sufrágio universal para o Chefe do Executivo da RAEHK, findou por insuflar a ocupação popular ilegal do Distrito Central. Ao conspirarem abertamente com forças estrangeiras, tinham por propósito destruir o sistema legal democrático de Hong Kong, perturbando a paz pública, abalando os fundamentos legais estabelecidos pela constituição e Lei Básica e criando novos elementos de instabilidade para a política local.

Não apenas isso, em Setembro de 2017 também ocorreu o sério incidente do Muro da Democracia na Universidade de Hong Kong, em que o ex-presidente da associação de estudantes se opôs a um grupo de estudantes do interior da China, que defendiam a integridade nacional. Ao vestir-se ladinamente com a bandeira da liberdade de expressão, fez numerosas declarações ofensivas à China, causando profunda revolta popular. Esses acontecimentos são a prova do poder destrutivo do “Independentismo de Hong Kong”.

Para diminuir e até evitar o aparecimento desses elementos de instabilidade, é preciso estudar a relação entre o poder geral de gestão e o alto grau de autonomia, com o que se deixa clara a relação entre o Governo Central e a Região Administrativa Especial de Hong Kong. O disposto na Lei Básica da RAEHK é uma importante consequência do AGA go-

¹⁷ Cang Tianche, O desafio da integração entre a China e Hong Kong: efeitos políticos da integração económica. *Studies on Hong Kong and Macao*, 2012, vol. 5

¹⁸ Chen Lijun, Conflitos entre Hong Kong e o Interior da China no processo de integração e suas causas. *Exploration and Contention*, 2012, vol. 6.

¹⁹ Cang Tianche, O desafio da integração entre a China e Hong Kong: efeitos políticos da integração económica. *Studies on Hong Kong and Macao*, 2012, vol. 5

zado por aquela cidade; a Constituição, por seu turno, garante, enquanto lei magna fundamental do país, o poder geral de gestão. Por isso, ao investigarmos os dois institutos, não é possível voltarmos as costas ao que dispõem a Constituição e a LB/RAEHK. Somente ao distinguirmos as relações entre o PGG e o AGA é que podemos defender a autoridade da lei, contribuindo para que os povos do interior da China e de Hong Kong possam entender com mais clareza o vínculo jurídico entre o Governo Central e a RAEHK. Desta forma, reforça-se o sentido de pertença e a identidade em Hong Kong, enquanto se protege a estabilidade e a paz na Pátria.

2. Aprofundar a cooperação entre o interior da China e Hong Kong/Macau para dar impulso ao desenvolvimento e prosperidade comuns

Desde o Retorno à Pátria, a dependência económica de Hong Kong e Macau em relação ao interior da China aumentou progressivamente, de modo que o interior da China ofereceu forte apoio e garantia ao desenvolvimento das RAE. Por um lado, a cooperação nos sectores da exportação e importação aumentou, com o interior da China fazendo investimentos nas RAE, criando oportunidades de emprego e circulação de mão-de-obra. Por outro, o consumo dos residentes do interior da China tornou-se uma importante força de promoção do crescimento em Hong Kong e Macau, estimulando a vitalidade das economias locais.

Contudo, no processo de integração com o interior da China, não é de estranhar que ocorram alguns conflitos. Economicamente, apesar de os turistas vindos a Hong Kong terem criado oportunidades de negócios, também afectaram negativamente o estoque de bens que deveriam estar à disposição da população local, causando constrangimentos para ela. Além do mais, tendo em conta a influência das políticas de bem-estar de Hong Kong e do desenvolvimento do sector financeiro, um grande número de moradores do interior da China mudou-se para Hong Kong, em certa medida dissipando recursos que seriam usados em benefício da sociedade local.

Fenómenos dessa ordem produziram problemas agudos durante o processo de integração entre o interior da China e Hong Kong, que reclamam uma solução. Em termos culturais, merecem registo práticas pouco civilizadas das pessoas do interior da China, como cuspir para o chão, jogar lixo, comer em lugares públicos, etc., hábitos que são muito comuns

no interior da China, mas que são vistos como negativos para o aspecto da cidade em Hong Kong. Isso causa insatisfação do público, até mesmo enfrentamentos, exacerbando os antagonismos.

Sem uma solução atempada, prejudicam-se a amizade e as relações de longo prazo com o interior da China. Somente ao apreendermos correctamente a relação entre os institutos do poder de gestão geral e do alto grau de autonomia é que nos será possível emendar as falhas nos intercâmbios e cooperação entre o interior da China e Hong Kong. O Governo Central está a exercitar as suas capacidades de gestão e governo sobre a RAEHK, ao mesmo tempo que esta lança mão de seu alto grau de autonomia, promovendo seu o desenvolvimento, de modo a extirpar os óbices que impedem a integração e aprofundam os contatos e a colaboração. Isso ajudará Hong Kong e Macau a desenvolverem e prosperarem juntamente com o interior da China.

3. Aprimorar o regime e mecanismos de implementação das Leis Básicas, protegendo a autoridade da Constituição (e das Lei Básicas)

Embora a RPC enfatize a cooperação e a integração entre o interior da China e Hong Kong e Macau, ainda existe um problema na implementação da Lei Básica da RAEH e de “Um país, Dois Sistemas”. Por exemplo, na Assembleia Legislativa desde há muito existe a prática obstrucionista de “filibustering”, como ilustra a proposta sobre o Regulamento dos Conselhos Distritais de 1999, que foi submetida a três leituras, as quais se estenderam por três meses. Os obstrucionistas têm uma participação muito activa, tomando o controlo das reuniões. O mesmo se verificou em casos não muito antigos como o da discussão da proposta de alteração do Regulamento da Assembleia Legislativa de 2012 e da lei de apropriações de 2013.

Ao prolongarem os debates de forma maliciosa, prolongando as reuniões, esses deputados impediram a aprovação de certas políticas e leis, o que comprova com facilidade um grave defeito do sistema político de Hong Kong. Esses fenómenos ocorrem porque, de um lado, há problemas no desenho estrutural do regime da Lei Básica; de outro, porque ocorreu uma perversão dos procedimentos democráticos ao longo do desenvolvimento social na RAEHK. Isso permitiu a indivíduos mal-

-intencionados que, a título de defenderem procedimentos democráticos, na verdade os utilizassem para destruir o regime democrático²⁰.

Para resolver esse tipo de problema, é preciso, primeiramente, tratar da relação entre o alto grau de autonomia e o poder de gestão geral. Sem estar bem definida a esfera de cada um deles, resta claro que haverá margem para que continuem a surgir problemas nocivos ao desenvolvimento do sistema democrático nacional, difíceis de serem identificados. Há razões para optimismo; em 22 de dezembro de 2017, a entrou em vigor a resolução sobre as regras procedimentais, aprovada pela Assembleia Legislativa, o que servirá em certa medida para restringir a prática de “filibustering”. Isso criará bases sólidas para que se legisle eficientemente em favor da economia e da qualidade de vida em Hong Kong, o que constituirá um grande êxito para o sistema jurídico local, sob o pressuposto de entender integral e correctamente “Um País, Dois Sistemas”, para além de beneficiar a cooperação entre o interior da China e Hong Kong/Macau, com benefícios mútuos.

V. Conclusão

Com o poder de gestão geral, o propósito do Governo Central não era o de cancelar o alto grau de autonomia de Hong Kong e Macau, mas de utilizá-lo para alterar e explicar os poderes da Lei Básica. Ele pretendeu rever e aperfeiçoar as suas disposições, aprimorando os mecanismos de implementação, para que as RAE tenham realmente garantidas as suas liberdades e democracia. Em relação à parte dos compatriotas das Regiões Especiais que ainda carecem de senso de pertença e identidade nacional, o Governo Central deve, por um lado, tratar correctamente os problemas e conflitos surgidos no processo de integração económica entre o interior da China e Hong Kong/Macau, após o Retorno à Pátria. Por outro, deve reforçar a educação dos moradores das RAE, especialmente os mais jovens, para que conheçam a Constituição, fazendo com que compreendam correctamente a relação entre o interior da China e as duas Regiões Especiais. Tendo uma percepção objectiva da história, serão capazes de vislumbrar o futuro e participarem activamente na integração das RAE no desenvolvimento nacional, dando impulso ao progresso conjunto e à prosperidade comum do interior da China e Hong Kong/Macau.

²⁰ Tian Feilong, Sobre a vício do “filibustering” na Assembleia Legislativa de Hong Kong e como remediá-lo. *Studies on Hong Kong and Macao*, 2014, vol. 3.

