

“Consciência Nacional” na Lei Básica da Região Administrativa Especial

HAN Dayuan*

I. A “Consciência Nacional” sob a perspectiva da Constituição

Geralmente, um Estado forma-se com base em quatro alicerces que incluem a população, as organizações governamentais, o território e a soberania. Nas sociedades modernas, a noção de Estado apresenta múltiplos significados associados com questões políticas, sociológicas e naturais. Na realidade, um Estado transforma-se numa unidade com características políticas, sociais e naturais. A “consciência nacional” é a identidade ou reconhecimento que os residentes de um determinado território têm pelo Estado e abrange os sentimentos e opiniões que essas pessoas partilham sobre o valor do consenso da comunidade política.

Nas Ciências Sociais, o Direito é considerado a disciplina “mais próxima do Estado”. A investigação e a aplicação do Direito têm de estar alinhadas com o contexto nacional e adaptar-se à situação actual do país. Desde a formação das nações-estado ocidentais modernas que a ênfase na “Lei Nacional” se transformou numa premissa do discurso político.¹ Savigny, professor da Faculdade de Direito Histórico, acredita que “o espírito nacional” se baseia nos fundamentos e na essência da Lei. O pensamento jurídico e a compreensão do Direito devem fazer-se de acordo com o passado histórico de uma nação ou país.² Consequentemente, nos estudos de Direito, “a investigação na área jurídica deve contribuir para a consciência nacional”. Tal constatação é incontroversa.

Acrescente-se que dependendo do ponto de vista, a Constituição apresenta características nacionais distintas. Nos países com um sistema jurídico continental, a noção de “Leis Nacionais” é, frequentemente, mais usada do que a noção de “Constituição”.³ As Constituições apresentam dois níveis de interpretação: de um lado a interpretação do Supremo e, do outro, a dos Departamentos Jurídicos. As Leis Básicas de Hong Kong e Macau adoptadas pelo Congresso Nacional do Povo Chinês estão sob a alçada do sistema jurídico da República Popular da China e dos seus departamentos constitucionais. Considerando que a *Constituição da República Popular da China* (daqui em diante referida como *Constituição*) assume precedência sobre estas duas leis básicas e que a interpretação e implementação destas leis básicas requerem reflexão e experiência jurídica, não podemos deixar de estudar de que forma é que a consciência nacional é incorporada nos dois textos e no processo de implementação destes.

* Director e Professor catedrático da Faculdade de Direito da Universidade Renmin da China

II. “Estado” e consciência nacional no texto da *Constituição*

2.1 O significado de “Estado” no texto da *Constituição*

Para se compreender o conceito de consciência nacional consagrado na Lei Básica, é necessário perceber de que forma aparece descrito na *Constituição*. É, igualmente, importante analisar a noção de “Estado” no texto da *Constituição*. No texto da actual *Constituição*, o termo “Estado” foi usado 151 vezes com diferentes conotações de acordo com o contexto em que se encontra. Nas páginas seguintes, iremos apresentar as diferentes conotações associadas com a noção de “Estado” que surgem no texto da *Constituição* :

2.1.1 “Estado” usado como “País” no sentido de uma entidade política coesa

“País” é frequentemente definido, em termos internacionais, como uma entidade política coesa e, em termos nacionais, como um poder estatal soberano. A sua soberania é respeitada por outras nações e pela sua população. O segundo parágrafo do Preâmbulo da *Constituição* ilustra a primeira interpretação: “A partir de 1840 a China foi-se reduzindo gradualmente a país semicolonial e semifeudal. Pela sua independência e libertação nacional e pela democracia e liberdade, o povo chinês empreendeu sucessivas lutas heróicas.” A segunda interpretação é usada quando se faz referência ao “poder do Estado”, “organismo Estatal”, “instituições nacionais”, etc. Por exemplo, o Artigo 57.º da *Constituição* afirma que “O Congresso Nacional Popular da República Popular da China é o órgão supremo do poder político. O seu órgão permanente é a Comissão Permanente do Congresso Nacional Popular.”

2.1.2 “Estado” usado com o mesmo sentido de “sociedade”

A palavra “Estado” é frequentemente usada como sinónimo de “sociedade”. No texto da *Constituição* podemos encontrar a expressão “Estado e sociedade”. O Artigo 45.º, por exemplo, refere que “Os cidadãos da República Popular da China têm direito a um auxílio material do Estado e da sociedade na velhice, na doença e na deficiência. O Estado desenvolve os serviços de segurança social, assistência social e saúde necessários para que os cidadãos possam gozar de tal direito.” A sociedade tem um peso especial na redacção da *Constituição* e daí a importância de se analisar as conotações e valores funcionais que lhe estão associados.

2.1.3 “Estado” usado no sentido de entidade oposta às autoridades locais

A palavra “Estado” é, por vezes, usada no sentido de entidade oposta às autoridades locais. Aparece, por isso, frequentemente em frases que fazem referência às autoridades locais. Esta interpretação reflete a coesão do poder estatal sob uma estrutura unitária e, como exemplo, apresentam o Artigo 115.º da *Constituição* que menciona: “Os órgãos de governo autónomo das regiões, prefeituras e distritos autónomos exercem as funções e competências dos órgãos locais do Estado nos termos definidos no título V da parte III da *Constituição*. Exercem também o poder de autonomia dentro dos limites prescritos na *Constituição*, na lei da autonomia regional nacional e noutras leis, e fazem executar as leis e políticas do Estado, tendo em conta as condições locais.”

2.2 “Estado” e “consciência nacional” de acordo com o Artigo 31.º da *Constituição*

Depois de descrever os diferentes usos da palavra “Estado” no texto da *Constituição*, iremos analisar de que forma o disposto no Artigo 31.º da *Constituição* influenciou a forma como a Lei Básica foi implementada.

O Artigo 31.º da *Constituição* afirma que “O Estado pode criar regiões administrativas especiais sempre que necessário. Os regimes a instituir nas regiões administrativas especiais

deverão ser definidos por lei a decretar pelo Congresso Nacional Popular à luz das condições específicas existentes.” Neste artigo, a palavra “Estado” é usada no sentido acima descrito de “entidade política coesa”. Assim, a criação de uma região administrativa especial (RAE) é da total responsabilidade da China como entidade política coesa e as RAE estão obrigadas a implementar os valores e crenças comuns dessa entidade política – que incluem os valores consensuais e crenças fundamentais dos residentes das RAE.

A noção de consenso nacional, baseada nos princípios de integridade e unidade nacional, é fundamental para o desenvolvimento do país. Nas sociedades modernas, a noção de Estado apresenta diferentes conotações e tem um papel cada vez mais relevante na construção, equilíbrio e proteção da entidade que representa. Apesar das negociações de transferência de poderes dos territórios de Macau e Hong Kong para a matéria chinesa terem decorrido entre os governos da China, Portugal e Reino Unido, a decisão de adoptar a política de “Um País, Dois Sistemas” e de estabelecer duas RAE de forma a gerir o sistema constitucional após a transferência de poderes foi tomada pelo Estado chinês que inclui as regiões de Macau e Hong Kong. A decisão de estabelecer regiões administrativas especiais não foi tomada pelo Congresso Nacional do Povo mas antes pela China como entidade política coesa de acordo com o desejo comum da sua população.⁴ O Congresso Nacional do Povo limitou-se a estabelecer o enquadramento legislativo para as RAE. Consequentemente, o estabelecimento das RAE resulta da consciência nacional e a legislação adoptada nestes territórios apenas traduz essa consciência nacional.

A noção de “Estado” a que se faz referência no Artigo 31.º da *Constituição* pode ser interpretada como a entidade oposta às autoridades locais ou melhor dizendo “Estado” no sentido de “governo central”. Tendo em conta o descrito sobre a coesão no texto da *Constituição*, podemos compreender claramente a essência das RAE como sistemas locais. Por outras palavras, as RAE são sistemas locais criados pelo “Estado” como “governo central”.

III. Referências a “Estado” e “consciência nacional” no texto da Lei Básica de Macau

A aprovação das Leis Básicas de Hong Kong e Macau aconteceu quando foram transferidos para a República Popular da China os poderes de administração daqueles territórios. Nas duas leis básicas, o termo “Estado” aparece principalmente no Preâmbulo, no Capítulo I - Princípios Gerais, e no Capítulo II – Relacionamento entre as Autoridades Centrais e a Região Administrativa Especial. As três interpretações acima descritas surgem igualmente nestes textos com especial incidência para a interpretação de “Estado” como “entidade política coesa” e “oposta às autoridades locais”. Usaremos o texto da *Lei Básica da RAE de Macau* para ilustrar o que acabamos de dizer:

O Preâmbulo e demais Capítulos da *Lei Básica de Macau* recorrem à palavra “Estado” 21 vezes. Dezassete (17) vezes a palavra é usada no sentido de “Estado” como “entidade política coesa”. Por exemplo, no segundo parágrafo do Preâmbulo afirma-se que “A fim de salvaguardar a unidade nacional e a integridade territorial, bem como favorecer a estabilidade social e o desenvolvimento económico de Macau, tendo em conta o seu passado e as suas realidades, o Estado decide que, ao voltar a assumir o exercício da soberania sobre Macau, cria-se a Região Administrativa Especial de Macau de acordo com as disposições do Artigo 31º da *Constituição* da República Popular da China e que, de harmonia com o princípio ‘Um País, Dois Sistemas’, não se

aplicam em Macau o sistema e as políticas socialistas. As políticas fundamentais que o Estado aplica em relação a Macau são as já expostas pelo Governo Chinês na Declaração Conjunta Sino-Portuguesa.” No terceiro parágrafo do Preâmbulo pode ler-se: “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.” O Artigo 21.º especifica que elegibilidade dos cidadãos chineses residentes para “participar nos trabalhos do órgão supremo do poder estatal” e no processo faz referência ao termo “Estado” simultaneamente como “entidade política coesa” e “governo central”.

Verifica-se que o uso da palavra “Estado” no texto da *Lei Básica de Macau* é consistente com o seu significado na *Constituição* e que a noção de “consciência nacional” promovida pela *Constituição* transparece na *Lei Básica de Macau*. É por isso que a interpretação e a implementação das Leis Básicas de Macau e Hong Kong devem reger-se pelas orientações dadas sobre consciência nacional pela *Constituição*.

IV. Compreender a “consciência nacional” à luz do constitucionalismo da Lei Básica

De acordo com a análise formulada, o sistema das RAE é o resultado de uma consciência nacional e a interpretação e implementação da Lei Básica deve refletir essa consciência nacional. Mas não podemos restringir a interpretação e implementação da Lei Básica que incorpora essa consciência nacional ao disposto no Artigo 31.º da *Constituição*. A análise deve abranger todo o texto da *Constituição* sob uma perspectiva constitucional íntegra e com base nos seus valores essenciais.

4.1 A coesão estatal defendida pela Constituição e pela Lei Básica

O disposto na *Constituição* sobre a estrutura coesa do Estado traduz o desejo colectivo do povo chinês de formar uma nação unida presente na sua consciência nacional há milhares de anos. Uma manifestação importante do desejo de coesão na consciência colectiva dos chineses é a abertura. A interpretação da Lei Básica que inclua esse aspecto da consciência nacional está, inevitavelmente, dependente da compreensão cabal o sistema constitucional unitário básico chinês.⁵

As RAE foram criadas de acordo com o Artigo 31.º da *Constituição* e as Leis Básicas foram aprovadas pelo Congresso Nacional do Povo como órgão legislativo supremo do Estado de acordo com os poderes constitucionais. Desse modo, as Leis Básicas fazem parte do sistema legislativo da República Popular da China e do sistema constitucional que inclui os fundamentos jurídicos do Estado. A *Constituição* e as Leis Básicas atribuem um nível elevado de autonomia às RAE, reconhecido mas não inerente à lei. Deve-se, no entanto, sublinhar que de acordo com o disposto na *Constituição* e na Lei Básica, a relação entre as Autoridades Centrais e a RAE e entre o poder central e os poderes locais autónomos estão garantidas por lei. Por outras palavras, a estrutura coesa que abarca as RAE respeita o sistema estatal definido pela *Constituição*. A consciência nacional partilhada pelo povo chinês reflete as normas legislativas da *Constituição* e das Leis Básicas.

Algumas pessoas consideram que a Lei Básica funciona como uma “mini-constituição”. De

acordo com a *Constituição*, a Lei Básica é uma “lei fundamental”. E é precisamente dessa forma que a *Constituição* e o *Direito Constitucional* a definem. No entanto, em comparação com outras leis fundamentais, as Leis Básicas das RAE apresentam características especiais na forma de implementação, procedimentos de alteração e interpretação, entre outras. Note-se que a existência e implementação prática das leis básicas nas RAE permitiu desenvolver e consolidar o sistema constitucional unitário chinês que abrange vários sistemas sociais, económicos e legislativos. Alguns académicos descrevem-no como um “sistema unitário complexo”.⁶ Se tivermos em conta a relação estreita que existe entre a *Constituição* e as Leis Básicas das RAE, o debate sobre este sistema unitário não pode restringir-se ao enquadramento institucional em vigor no interior da China pois a consciência nacional descrita e promovida na Lei Básica incluirá certamente a consciência nacional reconhecida no sistema constitucional das RAE.

4.2 Valores constitucionais fundamentais

Quando foi promulgada a *Constituição* de 1982, existiam inúmeras diferenças entre Hong Kong, Macau e o interior da China. Foi dentro deste contexto social e histórico específico que se implementou a política “Um País, Dois Sistemas”. Apesar do Artigo 31.º ter lançado os alicerces de uma consciência nacional, o processo de construção dessa consciência no contexto prático do sistema das RAE continua até ao presente. A *Constituição* foi revista quatro vezes nos últimos 30 anos para abraçar objectivos e valores como a Democracia, a Liberdade de Expressão, Igualdade, Economia de Mercado, o Estado de Direito, os Direitos Humanos, entre outros e, consequentemente, enriquecer os valores fundamentais da *Constituição*. Dessa forma, o interior da China e as RAE desenvolveram e partilham valores comuns em várias áreas. Vale a pena sublinhar que uma cláusula sobre Direitos Humanos foi acrescentada ao texto da *Constituição*.

No Parágrafo 3º do Artigo 33.º da *Constituição* está implícito que o Estado respeita e protege os Direitos Humanos. Orientado por esta cláusula, o sistema constitucional chinês atribui especial atenção aos Direitos Humanos. Por outras palavras, a consciência nacional promovida e protegida pela actual *Constituição* reflete não apenas factores essenciais como as memórias tradicionais étnicas, culturais e históricas, mas também a obrigação do Estado de respeitar e proteger os Direitos Humanos. O país com o qual se identificam e ao qual são leais todos os cidadãos chineses, incluindo os residentes nas RAE, deve reger-se por normas nacionais constitucionais orientadas por valores fundamentais como os Direitos Humanos. Deve ser, portanto, um país que respeite e proteja os Direitos Humanos. O reconhecimento e revalidação da consciência nacional assegurados pela *Constituição* e pelas Leis Básicas apresentam assim, dentro deste enquadramento, uma base mais lógica, mais legítima, mais clara e auto-consciente. Este factor essencial que está na base do sistema unitário da consciência nacional não afecta em nada o governo das RAE, nem questiona ou substitui os valores promovidos e protegidos pelas Leis Básicas, mas é antes reforçado dentro da comunidade política pela partilha de um valor essencial e prioritário como os Direitos Humanos.

Na realidade, as referências aos direitos e deveres fundamentais dos cidadãos que surgem no Capítulo III da *Lei Básica de Macau* e na *Constituição* são muito semelhantes entre si. Acredita-se que a importância atribuída pela *Lei Básica de Macau* aos direitos fundamentais dos seus cidadãos tem sido pautada deste 2004 pela *Constituição* que enriqueceu as conotações que estão associadas a esses valores e lhes atribuiu uma base normativa mais sólida, permitindo assim a concretização das cláusulas da Lei Básica que descrevem estes valores.

V. Desenvolver e reforçar a “Consciência Nacional” na implementação da Lei Básica

O progresso alcançado até ao momento no processo de implementação da *Lei Básica de Macau* é inegável. Mas mais do que sumariarmos os sucessos alcançados devemos, ao mesmo tempo, refletir sobre os problemas existentes e os desafios que ainda temos de enfrentar de forma objectiva e racional. Uma questão prática importante com a qual teremos de lidar é a incorporação da consciência nacional no processo de implementação da Lei Básica. Apenas quando a RAE de Macau se identificar com a consciência nacional de “Um País, Dois Sistemas” poderemos considerar que a Lei Básica foi devidamente implementada. O processo de implementação da Lei Básica só estará concluído quando os cidadãos de Macau interiorizarem a consciência nacional promovida na *Constituição*. Para alcançar este objectivo necessitamos de analisar as seguintes questões:

5.1 Considerar, sob uma perspectiva constitucionalista, os princípios e a implementação da Lei Básica

Devido à sua tradição jurídica e cultural, alguns residentes da RAE de Macau não compreendem cabalmente ou têm dúvidas sobre os princípios constitucionais chineses. Para se identificarem com a sua Lei Básica precisarão igualmente de se identificar com a essência desses princípios. Tal como já tivemos ocasião de mencionar, a par do processo de construção de um Estado de Direito, o sistema constitucional chinês e as noções que estão na sua base têm vindo a mudar e impactar, por isso mesmo, a Lei Básica. Depois de quatro reformas, a *Constituição* foi consolidada e tem um papel cada vez mais importante no desenvolvimento social do país. A cláusula sobre os Direitos Humanos foi adicionada ao texto da *Constituição* na reforma de 2004 e foi adoptada pelas entidades pública como princípio básico orientador e normativo. Ao tornar-se consensual entre os cidadãos, o princípio nacional de respeito e protecção dos Direitos Humanos teve um efeito muito positivo no processo de implementação das Leis Básicas de Macau e Hong Kong e na protecção dos Direitos Humanos dos residentes das RAE pois estabeleceu um contexto constitucional favorável à protecção dos direitos humanos dos cidadãos destas regiões.

A *Constituição* é, assim, o ponto de apoio sobre o qual se alicerçam as Leis Básicas.

5.2 Respeito pelo Estado de Direito, promover a consciência e a identidade nacional dos residentes das RAE

A educação patriótica, incentivada pelo Estado, é uma forma importante de promover a unidade nacional e a construção da identidade nacional. A *Constituição* descreve com clareza o que deve ser feito no Artigo 24.º No que diz respeito à Lei Básica, a forma e os meios para elevar a consciência nacional devem promover os objectivos dessas mesmas Lei Básica que incluem a protecção da autonomia da RAE, dos Direitos Humanos e melhorar as condições de vida dos seus cidadãos sob um ideal colectivo de consciência nacional sancionado pelo governo central.⁷

5.3 Promover a educação da população sobre a Constituição e a Lei Básica

Educar a população sobre a *Constituição* e a Lei Básica contribui para a construção de uma consciência nacional. Na base deste objectivo está o desenvolvimento de um ideal comum expresso através de sentimentos nacionalistas e do apoio incondicional ao desenvolvimento de uma

consciência colectiva nacional comum a todos os cidadãos. As acções de formação promovidas sobre a *Constituição* e a Lei Básica até ao presente tiveram um papel importante no desenvolvimento da consciência nacional mas existem ainda algumas áreas deficitárias. Os conteúdos destas acções de formação devem ser ajustados e metodologias pedagógicas mais flexíveis devem ser adoptadas:

Em primeiro lugar, as acções de formação sobre a *Constituição* e patriotismo devem complementar os conhecimentos que a população já possui.

Em segundo lugar, devem ser publicados livros que descrevam e expliquem o conteúdo da Lei Básica.

Em terceiro lugar, por forma a diversificar a oferta educativa e facilitar o acesso da população à informação, deve-se estabelecer um Museu dedicado ao Estado de Direito.

Em quarto lugar, deve-se criar um novo mecanismo para promover o intercâmbio legislativo entre o interior da China, Macau e Hong Kong que defina as bases teóricas que permitam resolver todas as dúvidas jurídicas que possam surgir durante o processo de implementação das Leis Básicas.

Em quinto lugar, devem realizar-se fóruns regulares sobre as Leis Básicas de Macau e Hong Kong para debater questões associadas com a promoção das acções educativas sobre tópicos associados com as Leis Básicas. O debate sobre as Leis Básicas não deve restringir-se aos meios académicos, mas acontecer também entre a população pois só assim as acções educativas promovidas serão bem sucedidas. A realização de fóruns frequentes que renuam participantes das RAE de Macau e Hong Kong contribuirão significativamente para a compreensão mútua de questões que possam surgir sobre as acções educativas das Leis Básicas, a melhoria das metodologias pedagógicas adoptadas e as formas de construção do sentimento de consciência nacional.

Notas:

- ¹ O Estado-Nação é uma estrutura jurídica universal da construção da identidade nacional e étnica, geopolítica e cultural. Vide Xu Zhangrun (Editor) (2008). *Nationalism and State Structure*. Pequim: Editora de Direito. 25.
- ² A noção científica do Direito ou de uma Legislação é uma construção das funções legislativas de um determinado país num determinado momento sob uma perspectiva histórica. Vide [Alemanha] Savigny e [Alemanha] Friedrich Carl. (2008). *Savigny Metodologia do Direito e Notas de Green*. Tradução chinesa por Yang Daixiong. Pequim: Editora de Direito. 5.
- ³ Xu Chongde (1986). *Constituição Chinesa*. Tianjin: Editora do Povo de Tianjin. 1.
- ⁴ Podemos distinguir entre a Constituição e o Direito simplesmente porque uma lei ou regulamento não contém a essência da Constituição. Antes de serem criadas as normas, os órgãos constitucionais já adoptaram uma decisão. Em sistemas democráticos essa decisão é tomada com base na vontade do povo, em sistemas monárquicos, com base nos desígnios do monarca. Vide [Alemanha] Schmitt, Carl. (2005). *Teoria da Constituição*. Tradução chinesa por Liu Feng. Xangai: Editora do Povo de Xangai. 28.
- ⁵ O Artigo 3.º da *Constituição* afirma que a divisão de funções e poderes entre os órgãos centrais e os órgãos locais

do Estado obedece ao princípio de deixar a maior liberdade à iniciativa e ao entusiasmo das autoridades locais sob a direcção unificada das autoridades centrais.

⁶ Wang Yu (2008). *“Um País, Dois Sistemas” Análise do Espírito da Constituição*. Guangzhou: Editora do Povo de Guangdong. 66-69.

⁷ Os deveres e responsabilidades jurídicos da sociedade requerem que se controle as acções de formação dos trabalhadores da área jurídica. Se o objetivo do sistema jurídico for manter a saúde da população para que esta possa ter uma vida feliz e de boa qualidade devemos considerar os trabalhadores da área jurídica como médicos sociológicos. Vide [EUA] Bodenheimer (2004). *Jurisprudência, Filosofia do Direito e Métodos Jurídicos*. Tradução Chinesa por Deng Zhenglai. Pequim: Editora da Universidade de Ciências Políticas e Direito. 529 e seguintes.