

A gestão pública interregional no contexto de “Um País, Dois Sistemas” — Um estudo sobre o mecanismo do ordenamento público interregional de Guandong, Hong Kong e Macau

*Yang Aiping**

Hong Kong e Macau foram reintegrados sucessivamente na sua Pátria — Continente Chinês — respectivamente, em 1 de Julho de 1997 e 20 de Dezembro de 1999, com a implantação então das respectivas Regiões Administrativas Especiais (RAE's) e seus Governos. Na ecologia política de fundo “Um país, dois sistemas”, registaram-se modificações históricas nas relações intergovernamentais entre os territórios de Guandong, Hong Kong e Macau¹. Na sequência destas transformações essenciais nas relações intergovernamentais, aparece uma circunstância que aponta para uma reestruturação espacial no tratamento de assuntos públicos e sociais nesses mesmos territórios. Assim, no ordenamento governamental nesta região, verificam-se inovações a nível do sistema com particularidades, isto é, constituiu-se um novo sistema interregional de gestão pública no contexto de “Um país, dois sistemas”, que se desenvolve com base na “administração por região administrativa” em vigor na época tradicional da “divisão de poder entre três países”. Então, afinal de conta, que modificações sofreram as relações intergovernamentais destas regiões, antes e após a reunificação? Por qua razão é que aquelas causam influências para o modelo de ordenamento governamental nestas regiões? Quais as características mais evidentes que o ordenamento público interregional entre Guandong, Hong Kong e Macau dispõe? Como é que ele foi gradualmente criado, desenvolvido e aperfeiçoado? São estes os principais temas que o presente artigo propõe estudar. O presente artigo fundamenta-se recorrendo a teorias no âmbito das relações intergovernamentais, procedendo à argumentação aplicando as perspectivas analíticas do ordenamento público.

* Candidato a doutoramento, Centro de Estudo de Administração e Gestão da Universidade Dr. Sun-Yat-Sen.

¹ Chen Ruilian e Yang Aiping, *Relações Intergovernamentais entre Guandong, Hong Kong e Macau antes e após a Reintegração na R.P.China*, in *Boletim da Universidade Dr. Sun-Yat-Sen*, n.º 1, ano 2004.

I. As modificações nas relações intergovernamentais entre Guangdong, Hong Kong e Macau verificadas antes e depois da Reunificação

As relações intergovernamentais são consideradas um dos arranjos extremamente relevantes no sistema político de um país ou de um território, uma vez que a escolha de entre os diversos modelos de relações intergovernamentais determina o modo de governação política e a forma de gestão pública da comunidade, condicionando a afectação de recursos sociais e as acções governativas de todos as hierarquias². Falando de uma perspectiva em sentido mais ou menos lato, as relações intergovernamentais referem-se não só às de nível interno, mas também às entre os governos dos Estados Soberanos. Relativamente às primeiras, elas abrangem não só as entre as autoridades centrais e locais, como também as relações transversais e longitudinais entre os diversos governos locais, bem assim as relações de separação de poder interdepartamentais no seio do governo. As relações de Guangdong, Hong Kong e Macau, que o presente artigo aborda, cobrem esses três aspectos: relações entre os Estados Soberanos, entre as autoridades centrais e locais, bem como as transversais de entre os governos locais.

É de saber que os três territórios de Guangdong, Hong Kong e Macau são, desde há longínquos anos, intimamente interdependentes, interligados e incorporados, pertencentes a um mesmo corpo político-económico de Lingnan com laços remotos de natureza geográfica, histórica, sanguínea e industrial, constituindo de facto um bloco de “Actuação Colectiva”. Por razões da ordem histórica, as relações intergovernamentais entre os mesmos conhecem três fases históricas, a saber: “governação comum sob a mesma soberania”, “governação separada por três países” e “Um país, dois sistemas”. Desde as Dinastias Qin e Han, no contexto político de centralização de poder no Tempo Antigo e da “governação comum sob a mesma soberania”, os três territórios pertenciam às mesmas regiões administrativas denominadas sucessivamente “Nanhai Jun”, “Dongguan Jun” e “Lingnan Dao”, todas subordinadas ao Governo Local de Guangdong³. Com a apoderação e ocupação de Macau e Hong

² Yang Hongshan, *Uma Abordagem sobre as Relações Intergovernamentais*, Editora das Ciências Sociais da China, Beijing, 2005, pág. 35.

³ Chen Ruilian, *Estudos sobre a Reforma Administrativa de Guangdong*, Editora da Universidade Dr. Sun-Yat-Sen, Guangzhou, 1999, pág. 10 e 11.

Kong por Portugal e Grã-Bretanha respectivamente em meados do século XVI e do século XIX, registou-se uma cisão gradual destes territórios, aparecendo uma nova conjuntura de “governança separada por três países”. Daí que foram criadas formalmente as relações intergovernamentais entre Guangdong, Hong Kong e Macau. Entretanto, como estes três territórios foram dominados por três países diferentes, neste época de “governança separada por três países”, as relações intergovernamentais entre eles foram materialmente uma espécie das relações intergovernamentais entre países subjacentes às relações diplomáticas entre as autoridades centrais da China, Grã-Bretanha e de Portugal. Quer isto dizer que, se bem que os três territórios tenham estado geograficamente ligados e tenham tido origem cultural comum, as relações intergovernamentais entre eles já deixaram de ser aquelas entre “familiares” e de irmandade que se viviam na era de “governança comum sob a mesma soberania”, passando a ser relações marginais diplomáticas da natureza de “blocos de interesses exclusivos”.

Com a reintegração de Hong Kong e de Macau na Pátria, a República Popular da China põe em prática o sistema fundamental “Um país, dois sistemas”, o que marca a entrada numa época histórica totalmente nova das relações intergovernamentais entre Hong Kong e Macau. Segundo as ideias fundamentais de “Um país, dois sistemas” consagradas na “Lei Básica da Região Administrativa Especial de Hong Kong da República Popular da China” e da “Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China”, os três territórios de Guangdong, Hong Kong e Macau são igualmente regiões administrativas locais sob a direção do Governo Central, sujeitas ao ordenamento comum de um país; muito embora ambos os Governos das RAE’s de Hong Kong e de Macau detenham alguns poderes político-administrativos superiores aos dos governos provençais ou equiparados da China Interior, todos são, antes de mais, governos locais. Deste modo, as relações intergovernamentais entre os três territórios passaram, das relações diplomáticas entre países no contexto de “governança separada por três países”, ou seja, das relações marginais intergovernamentais, a ser relações interiores transversais de irmandade entre governos locais no contexto de “Um país, dois sistemas”. Enquanto relações transversais entre governos locais, não existem relações de liderança entre si, nem relações de controlo, nem relação de tutela, mas sim laços de intercâmbio, concorrência e cooperação⁴. Assim, as relações do Bloco Regional “Lingnan”

constituído desde os remotos tempos entre Guangdong, Hong Kong e Macau conheceram uma alteração fundamental de natureza no contexto da ecologia política de “Um país, dois sistemas”, isto é, passando do “bloco de interesses exclusivos” da época “governança separada por três países” para “bloco de interesses compatíveis”. Nesta situação da relação do “bloco de interesses compatíveis”, as três partes Guangdong, Hong Kong e Macau tornam-se elementos indispensáveis do bloco regional de actuação do “Grande Delta do Rio das Pérolas”, possuindo interesses interregionais comuns e incorporados nos interesses estatais. Deste modo, o problema nuclear a que elas fazem face é a harmonização das relações concorrenciais e cooperativas das “economias de região administrativa” que consubstancia em acções colectivas no sentido de fazer um “bolo” de economia maior e mais sólido, elevando a competitividade global da região.

Pelo exposto, verifica-se que houve mudanças históricas essenciais nas relações governamentais interregionais entre Guangdong, Hong Kong e Macau, mudanças que consistem em as relações governamentais entre países em vigor na época de “governança separada por três países”, que durou centenas de anos terem transitado para relações transversais entre governos locais. A remodelação das relações intergovernamentais exerce influencias no juízo de valor e na lógica de actuação dos governos de Guangdong, Hong Kong e Macau, e determina a alteração dos modelos de gestão pública das suas comunidades, tornando efectiva a transformação relevante do modelo de ordenamento governamental da “administração por região administrativa” para a “gestão pública interregional”.

II. As inovações do modelo de ordenamento governamental de Guangdong, Hong Kong e Macau: da “administração por região administrativa” à “gestão pública interregional”

Antes de proceder à abordagem sobre o modelo de gestão pública interregional de Guangdong, Hong Kong e Macau no contexto de “Um país, dois sistemas”, vamos efectuar, em primeiro lugar, uma análise comparativa sumativa do dualismo de formas do ordenamento governamental,

⁴ Lin Shangli, *Relações Intergovernamentais Internas*, Editora Popular de Zhejiang, Hangzhou, 1998, pág. 24.

ou seja, das formas de “administração por região administrativa” e “gestão pública interregional”.

1. Análise comparativa da “administração por região administrativa” e “gestão pública interregional”

1.1. Administração por região administrativa

“Administração por região administrativa” é um conceito que se apresentou por analogia à “economia de região administrativa”⁵. A partir dos meados da década de noventa, em face das circunstâncias cada vez mais agravadas pelos proteccionismo local e facciosismo económico que surgiram com a reforma e abertura da R.P.C., académicos como Liu Junde apresentaram o conceito de economia de região administrativa numa série de teorias e obras, pretendendo uma interpretação desse fenómeno⁶. Segundo eles, a economia de região administrativa é um fenómeno específico que vive na época da transformação social e económica da R.P.C., resultante da vinculação rígida da economia regional pela divisão administrativa. Em paralelo, sugerimos que a administração por região administrativa possa ser simplesmente considerada como um modelo de ordenamento governamental que se cria com a gestão de assuntos públicos da comunidade pelo governo do Estado Nacional ou por governos locais, num estado de fraccionamento, fechado e de existência de fronteiras. A administração por região administrativa tem como veículo e suporte a divisão administrativa — fronteiras legalmente estabelecidas, enquanto esta divisão é o resultado do desenvolvimento da produtividade até certo nível, sendo uma supraestrutura que surge ao passo que os laços sanguíneos são substituídos pelos geográficos. Por outras palavras, a divisão ad-

⁵ Yang Aiping e Chen Ruilian, *Da “Administração por Região Administrativa” à “Gestão Pública Interregional”: Uma Análise Comparativa das Modificações da Forma do Ordenamento Governamental*, in *Revista de Ciências Sociais de Jiangxi*, 2004, n.º 11.

⁶ Shu Qing, *Estudo sobre a Economia de Região Administrativa e a Divisão Administrativa na R.P. China.*, Editora da Ciência Ambiental da China, Beijing, 1995; Liu Junde, *A Divisão Administrativa na R.P. China — Teorias e Práticas*, Editora da Universidade Normal de Huadong, Shanghai, 1996; Shu Qing e Zhou Keyu, *Do Encerramento à Abertura — Perspectivação da Economia de Região Administrativa na R.P. China*, Editora da Universidade Normal de Huadong, Shanghai, 2003.

ministrativa é uma instituição do Estado que se estabelece após o aparecimento do Estado, em virtude do domínio regionalizado e hierarquizado dos seus subordinados, de acordo com os laços geográficos em vez de laços sanguíneos⁷. Portanto, com o aparecimento do Estado e Governo, a sociedade humana já começou a proceder à divisão administrativa, regionalizada e hierarquizada, segundo laços geográficos, e a exercer, ao mesmo tempo, actividades administrativas de região administrativa que se baseiam na vinculação da região administrativa. Nesse sentido, pode-se afirmar que a administração por região administrativa é uma coisa criada juntamente com a história da divisão administrativa na sociedade humana que dura há vários milénios. Até ao momento, ela é ainda uma forma predominante de ordenamento de assuntos públicos da comunidade adoptada por governos.

Dos tempos antigos até hoje, o sistema da instituição de região administrativa tem-se desenrolado, *grosso modo*, em três fases, a saber: a tradicional governação comum das zonas urbanas e rurais, a governação diferenciada das zonas urbanas e rurais na época moderna, bem como a governação diferenciada das zonas urbanas e rurais da actualidade; formando-se, a partir daí, uma pluralidade de tipos de regiões administrativas⁸. Hoje em dia, os tipos de administração por região administrativa universalmente mais vulgares são do tipo territorial e do municipal, enquanto os Estados Nacionais contemporâneos governam, em termos gerais, os seus assuntos públicos sociais através de uma divisão administrativa de três níveis: Estados (Províncias, Estados Federados), Distritos (Municípios) e Povoações. No nosso país, distinguem-se quatro tipos de regiões administrativas: as regiões administrativas do tipo territorial gerais, as do municipal, as do tipo de zona de autonomia de nacionais e as do tipo especial. Na realidade, essa administração por região administrativa contempla as Províncias e equiparadas (regiões autónomas, municipalidades na dependência directa do Governo Central, regiões administrativas especiais), municipalidades de nível local (prefeituras autónomas), Distritos (municipalidades de nível de distrito, regiões e Qi) e de Cantões (vilas, secretarias de Jiedao de municipalidades). Todas as administrações por região administrativa, independentemente da tipologia a que pertencem

⁷ Liu Junde, *A Divisão Administrativa na R.P.China — Teorias e Práticas*, Editora da Universidade Normal de Huadong, Shanghai, 1996, pág. 54.

⁸ Liu Junde, *A Divisão Administrativa na R.P.China — Teorias e Práticas*, Editora da Universidade Normal de Huadong, Shanghai, 1996, pág. 63.

cem, possuem duas características essenciais: primeira, a nível do valor que orienta o ordenamento governamental, a administração por região administrativa tem como ponto de partida para a gestão os limites fronteiriços legalmente fixados para o respectivo governo ou governo local da região administrativa do Estado Nacional, estando rigorosamente sujeita à limitação rígida da divisão administrativa. Este modelo de governação do Estado ou de localidades segundo a divisão administrativa feita de acordo com um fraccionamento artificial é, na realidade, um modelo de administração “introverida” ou “fechada” em que interessa “o repeito pelo limite geográfico” e “a actuação individualizada conforme entender”, e que pouco interessa as “questões públicas interregionais” ocorridas nas fronteiras ou além das fronteiras da divisão administrativa. Em segundo lugar, do ponto de vista do sujeito do ordenamento dos assuntos públicos sociais, o governo é o único sujeito desses assuntos internos no seio do país e na região administrativa local. Neste sistema, o exercício do poder burocrático, com comandos emitidos da suprema hierarquia para as subordinadas, é o mecanismo principal aplicado no ordenamento dos assuntos públicos sociais.

b) Gestão pública interregional

A gestão pública interregional é uma nova forma de ordenamento governamental que surge em face das necessidades de gestão dos problemas públicos interregionais, num clima internacional de globalização e integração interregional e num corrente interno da implementação do sistema de mercado, industrialização e modernização⁹. Ela é um quadro do sistema básico para o ordenamento de problemas públicos interregionais que integra as lacunas decorridas das limitações rígidas da administração por região administrativa em conformidade com a divisão administrativa unitária, e que corrige as deficiências da predominância do domínio do governo. Distinguímos, de acordo com as diferentes dimensões das respectivas regiões, a gestão pública interregional em três modalidades (ver o Mapa I), a saber: a Macro — gestão pública interregional entre países, a Intermédia — gestão pública subregional, bem como a Micro — gestão interregional interna.

⁹ Chen Ruilian, *A Origem e o Desenvolvimento do Estudo da Gestão Pública Interregional*, in *Estudos da Ciência Política*, n.º 4, ano 2003; Chen Ruilian, *A Inovação de Gestão Pública Interregional ao Nível do Sistema*, in *Boletim da Universidade Dr. Sun-Yat-Sen*, n.º 5, ano 2005.

Mapa I: As três modalidades de gestão pública interregional

Modalidades	Natureza	Exemplos práticos
Gestão pública interregional entre países	União organizada de entre os Estados Nacionais de um Continente mediante uniformização das regras de cada um	A gestão pública interregional na “União Europeia”, a na Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) e a no Mercado Comum do Sul (Mercosul), entre outras
Gestão pública subregional	Comunidade regional de “triângulo de crescimento” multilateral transfronteiriço ou além de fronteiras	O Triângulo de Crescimento “Singapura-Johore-Riau”, a “Cooperação económica subregional da área do Rio Tumen”, a “Cooperação económica da Grande Subregião do Rio Lancang-Mekong, etc.
Gestão pública interregional interna	Comunidade de gestão trans-regional administrativa intergovernamental	A gestão pública interregional de Guangdong, Hong Kong e Macau (Grande Delta do Rio Pérola), a de “Grande Delta do Rio Yangtze”, a da Região Circundante do Mar Pó-Hai de Tianjin, Pequim e Tangshan, o ordenamento da Bacia do Rio Amarelo, etc.

Fonte: Chen Ruilian e Yang Aiping, *Relações Intergovernamentais entre Guangdong, Hong Kong e Macau antes e depois da Reunificação*, in *Boletim da Universidade Dr. Sun-Yat-Sen*, n.º 1, ano 2004.

Relativamente à administração por região administração tradicional, a gestão pública interregional tem as seguintes especificidades bem notáveis:

No que diz respeito ao juízo de valor que orienta o ordenamento governamental, a gestão pública interregional foca os problemas públicos e os assuntos públicos, em vez do fraccionamento rígido imposto pela divisão administrativa. Ela está isenta das deficiências da administração unilateral inerente à administração por região administrativa que consubstancia na “actuação individualizada conforme entender”, pondo em prática a perspectiva filosófica do ordenamento cooperativa interregional, subsumindo ao novo enquadramento grande número de problemas públicos com impactos transfronteiriços e de assuntos públicos “interregionais”. Com efeito, realiza-se o ordenamento efectivo dos assuntos públicos sociais interregionais.

A nível de sujeitos de ordenamento dos mesmos assuntos públicos sociais, na gestão pública interregionais, eles são diversificados e abrangem:

organizações oficiais em representação dos respectivos Governos, organizações civis e sectores privados não-oficiais; organizações diversas não-governamentais, voluntárias e económicas que cobrem governos, governos centrais e locais e suas uniões de Estados Nacionais da respectiva região. Forma-se, assim, uma nova estrutura de ordenamento conjunto dos assuntos públicos regionais a cargo de uma pluralidade de sujeitos de governos regionais, sociedades civis e de sectores privados.

Em relação ao mecanismo de ordenamento dos assuntos públicos, na óptica da gestão pública interregional, não existe uma panaceia que serve de solução universal para o ordenamento dos assuntos públicos de mais variedades e complexidade. Em virtude da ineficácia do mecanismo burocrático tradicional em face dos desafios dos problemas públicos interregionais, é necessário recorrer a um mecanismo misto de burocracia, mercado, colaboração, rede inter-organizacional e de instituições voluntárias, no sentido de proceder a um ordenamento “pluricêntrico” do assunto. Este mecanismo põe em prática o ordenamento conjunto dos referidos assuntos públicos interregionais essencialmente através das formas de colaboração, coordenação, negociação, parceria e estabelecimento de objectivos de acção colectiva. A essência desse ordenamento conjunto consiste em cooperação mútua com base na lei do mercado, em interesses comuns e em reconhecimento mútuo.

2. A gestão pública interregional de Guangdong, Hong Kong e Macau no contexto de “Um país, dois sistemas”

Do exposto, pode-se saber que, até à reintegração de Hong Kong e Macau, Guangdong, Hong Kong e Macau são instituições com base em divisão administrativa de naturezas diferentes, sendo as relações interregionais entre os três governos e as internacionais condicionadas pelas relações diplomáticas entre as autoridades centrais. Deste modo, os três territórios constituíam apenas um bloco regional no sentido do espaço geográfico, mas não uma comunidade de interesses e integrada social e economicamente. Ao longo daquele período de “governança separada por três países” que perdurava a centenas de anos, foram adoptados diferentes modelos de ordenamento administrativo nesses três territórios: Guangdong era uma região administrativa de nível local subordinada à China e tutelada por um governo central de diferentes épocas; Hong Kong era uma colónia britânica que praticava o regime capitalista inglês e em que o repre-

sentante máximo dos interesses reais da Grã-Bretanha era o Governador de Hong Kong; enquanto Macau, cujo Estado soberano era Portugal, praticava um regime capitalista de outra variedade, e nele o Governador de Macau representava os interesses máximos do Estado Português. Assim sendo, muito embora entre estes três territórios tenha existido desde há muito uma paixão de irmandade e os mesmos tenham estado fisicamente incorporados, eles basicamente “actuavam conforme entendiam”, tendo tido como finalidade a maximização dos interesses das próprias regiões administrativas (ou aliás, dos seus Estados Soberanos), o que impedia o avançar numa órbita de cooperação concorrencial benigno.

No entanto, com a reintegração de Hong Kong e Macau na Pátria e no ambiente de “Um país, dois sistemas”, registam-se modificações históricas nas relações entre os governos regionais de Guangdong, Hong Kong e Macau, passando, num pulo, de “blocos de interesses exclusivos” cujos interesses foram incompatíveis ou se repeliam mutuamente para um “bloco de interesses compatíveis”. Como consequência, a remodelação das relações entre os governos regionais, que constitui um desafio para o modelo da “actuação conforme entender” na administração por região administrativa que vivia na época da “governança separada por três países”, lança uma base sólida para a estruturação do modelo de gestão pública interregional de Guangdong, Hong Kong e Macau, ou, melhor dizendo, proporciona condições que permitem a sua realização. Isto torna-se possível uma vez que todos estes três territórios passaram a ser regiões administrativas locais subordinadas à tutela uniformizada do Governo Central, e que entre eles existem genes históricos comuns e laços de origem igual de cultura, muito embora os regimes sociais sejam diferentes e os sistemas de gestão pública sejam completamente distintos. Ainda por cima, os governos dos três territórios, tomando em consideração a estratégia de longo prazo de elevar a competitividade global da região, têm uma consciência cada vez mais forte sobre a importância absoluta das necessidades de avançar para uma gestão pública interregional sem os condicionalismos inerentes à administração por região administrativa.

Da análise das situações que se viveram durante cerca de dez anos após a reunificação, verifica-se que, em face das necessidades prementes da integração económica regional, foram reforçadas as relações de irmandade entre os três territórios, sendo a interdependência sócio-económica no seio da região cada vez mais intensificada quer em termos da amplitude, quer em termos da profundidade. O espaço de cooperação interregional

de Guangdong, Hong Kong e de Macau está em desenvolvimento permanente, registando-se uma reacção química notória de “1+1+1>3”, especialmente após a assinatura dos dois CEPA’s¹⁰. Actualmente, as principais áreas objecto de cooperação em assuntos públicos entre os três governos são doze, a saber: a área de serviços, alfandegária, de grandes empreendimentos trans-fronteiriços, da instituição do mecanismo de promoção do “Grande Delta do Rio das Pérolas” para com o Exterior, do turismo, da criação do mecanismo de intercâmbio e informação sobre doenças contagiosas e intensificação do intercâmbio académico e da investigação científica na prevenção e tratamento dessas doenças, de cooperação na nova e avançada tecnologia, de cooperação na aplicação de capitais nas indústrias de nova e avançada tecnologia, de educação, intercâmbio e cooperação no âmbito da propriedade intelectual, cultural e desportiva, bem como no alargamento do espaço interior para o desenvolvimento económico. Pode afirmar-se que esta cooperação nos assuntos públicos no contexto de “Um país, dois sistemas” sem precedentes é uma coisa inimaginável e insusceptível de ser efectivada sob os condicionalismos da administração por região administrativa em vigor na época de “governança separada por três países”. Entretanto, em virtude de que as três partes agarraram, com êxito, esta oportunidade histórica proveniente da modificação das relações entre os governos regionais e da implementação ousada do modelo inovado de ordenamento governamental, foram alcançados os interesses públicos regionais de “ganhos comuns” das três partes. Merce uma nota: nos recentes anos, a criação conjunta da “Zona Industrial Trans-fronteiriça da Ilha Hengqin”, a cargo de Guangdong e Macau, vai de vento em pôpa, sendo de prever um rendimento bastante considerável, numa situação de “ganho - ganho”, até de “ganhos de várias partes”. Isto é um exemplo-tipo bem sucedido resultante da abolição dos condicionalismos rígidos decorrentes da divisão administrativa e da ultrapassagem do pensamento inerentes à administração por região administrativa, em direcção à gestão pública interregional.

Em suma, na sequência da transformação histórica que se verificou nas relações entre os governos regionais de Guangdong, Hong Kong e Macau, a gestão pública interregional entre os três territórios no contexto

¹⁰ São conhecidos por dois CEPA’s: o “Acordo de Estreitamento das Relações Económicas e Comerciais entre o Continente Chinês e Hong Kong” e o “Acordo de Estreitamento das Relações Económicas e Comerciais entre o Continente Chinês e Macau”.

de “Um país, dois sistemas”, como um modelo extraordinário da mesma gestão ao nível interno, já está basicamente constituída e encontra-se em permanente desenvolvimento e aperfeiçoamento. Este modelo característico de gestão pública regional baseia-se num arranjo institucional/mecanismo de ordenamento muito particular, ou seja: num mecanismo de ordenamento público interregional de rede com a primazia do Poder Executivo.

III. O mecanismo de ordenamento público interregional de Guangdong, Hong Kong e Macau: um ordenamento de rede com a primazia do Poder Executivo

Sem dúvida, o mundo de hoje é muito semelhante a uma comunidade de rede mais democrática e mais aberta, em que a interdependência entre os sujeitos é cada vez mais forte. Nestas circunstâncias, o mecanismo de ordenamento de rede entre os organismos passou a ser um modelo predominante na área do ordenamento público. Estudiosos mais conhecidos como Joseph S. Nye, Jr. e John D. Donovan afirmam, na perspectiva do ordenamento global (*Global Governance*), que as características essenciais da globalidade é o seu atributo de rede, assim, os respectivos mecanismos para o seu ordenamento terão também esse atributo mas não a hierarquização¹¹. Quer isto dizer, muito embora a governação pelo governo mantenha a sua posição cêntrica no sistema de Estados Nacionais e a distribuição de poder num só Estado e entre os Estados continue a ser muito importante, as imagens originárias do “Estado” talvez sejam cada vez mais desajustadas às realidades, uma vez que a aplicação progressiva de rede nas ligações entre os organismos estatais, o sector privado e o terceiro sector torna-os inseparáveis. As redes de ligações intergovernamentais e de ligações entre os países tornar-se-ão cada vez mais relevantes. Beate Kohler-Koch, especialista em gestão pública interregional da União Europeia, distingue quatro tipos de mecanismos de ordenamento de modo *networking*¹² (ver a o Mapa II), considerando que o modelo de gestão

¹¹ Joseph S. Nye, Jr. e John D. Donovan, *Ordenamento num Mundo Globalizado*, Editora Conhecimento Mundial, Beijing, 2003, pág. 13.

¹² Nos quatro tipos apresentados por Beate Kohler-Koch, a França é etiquetada, regra geral, com “Nacionalismo”, os Estados Unidos da América são assinalados pelo “Pluralismo”, a Suíça é um país-tipo de “Harmonismo”, enquanto a União Europeia é um exemplo prático de “Cruzamento” (isto é: ordenamento de rede).

pública interregional em vigor na mesma União como um mecanismo típico de modo *networking*¹³, cujas características notáveis são: o Estado (Governo) desempenha um papel de promotor no ordenamento público; o alvo do ordenamento é a harmonização dos interesses em causa e a prossecução dos interesses públicos regionais; os sujeitos de ordenamento são múltiplos, incluindo o Estado (Governo), sector privado e terceiro sector; nos modos de interacção entre os agentes predominam a negociação e consulta em parceria; as hierarquias e o âmbito de distribuição política sujeitam-se a um acordo concreto que funcionalmente ultrapassa as diversas hierarquias.

Mapa II: Comparação dos quatro mecanismos de ordenamento apresentada por Beate Kohler-Koch

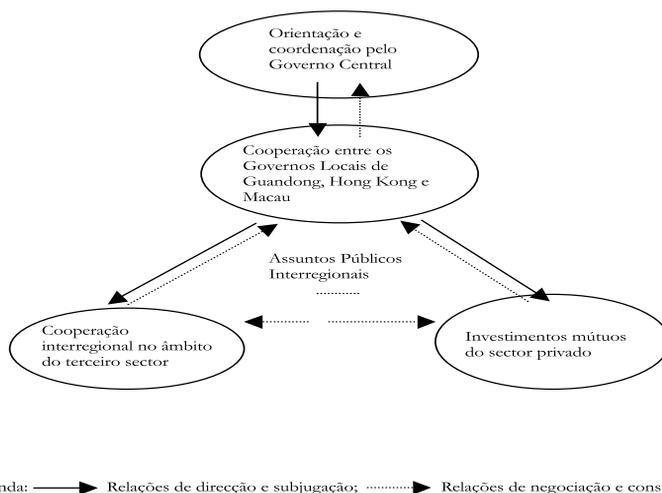
Papel do Estado	Nacionalismo autoridade	Pluralismo árbitro	Corporativismo conciliador	<i>Networkism</i> Promotor
Alvo principal	Prosseguir os interesses comuns do “Estado”	Prosseguir os interesses individuais	Integrar os interesses em conflito da colectividade	Harmonizar os interesses em causa
Modo de interacção	Ordem e subjugação com base na regra da maioria	Concorrência e regateios com vista a criar uma coligação de maioria simples	Negociação conjunta com vista a chegarem a um consenso	Negociação multilateral que visa um estatuto praticamente idêntico
Agentes de maior relevância	Agentes Estatais	Agentes Estatais e grande número de grupo de interesses e partidos políticos	Agentes Estatais e corporações funcionalmente potentes	Agentes Estatais, agentes públicos e particulares, bem como grande número de investidores
Hierarquias e âmbito da distribuição política	Autoridades Centrais envolvidas no tema	Todas hierarquias governamentais envolvidas no tema em concreto	Todas hierarquias governamentais estatal e sub-estatais envolvidas no tema em concreto	Acordo concreto que funcionalmente ultrapassa todas as hierarquias

Fonte: Wu Zhicheng, *Inovações em Ordenamento: História, Doutrinas e Práticas do ordenamento Europeu*, Editora Popular de Tianjin, Tianjin, 2003, pág. 350 e 351.

¹³ Beate Kohler-Koch (alemão) e outros, *A Integração Europeia e o Ordenamento da União Europeia*, versão chinesa, Edição Ciências Sociais da R.P. China, Beijing, 2004.

Pelas práticas a nível da cooperação interregional a partir da reintegração de Hong Kong e de Macau, afirma-se que os organismos oficiais, académicos, o terceiro sector e o sector privado passam a ser agentes relevantes e indispensáveis no ordenamento público daquela região, sendo alvos comuns a harmonização de interesses e a prossecução de interesses públicos interregionais. Assim sendo, o ordenamento do modo de rede passa também a ser um mecanismo predominante de gestão pública interregional entre Guangdong, Hong Kong e Macau. No entanto, como esse modo de ordenamento está dotado de características nitidamente territoriais, é neste sentido denominado no presente artigo pelo “ordenamento de rede com primazia do Poder Executivo” (ver o Gráfico I). Isto porque, sendo a R.P. da China um Estado unitário de centralização de poder, as três partes Guangdong, Hong Kong e Macau, enquanto governos locais, devem, antes de mais, sujeitar-se à direcção unificada do Governo Central, carecendo assim sempre de autorização superior das autoridades centrais os fios gerais de pensamento e as concepções de planeamento no âmbito de cooperação entre Guangdong e Hong Kong ou entre Guangdong e Macau; além disso, as divergências ou até conflitos de interesses surgidos entre as partes de Guangdong e Hong Kong ou entre as partes de Guangdong e Macau, carecem sempre de intervenção da parte do Governo Central, no sentido de proceder à sua conciliação. Por outro lado, em termos de mecanismos de cooperação entre os Governos e entre os organismos não-governamentais locais, embora que os Governos dos três territórios, sector privado e grande número de participações do terceiro sector tenham sido agentes-participantes e que no período imediatamente anterior à reunificação de Hong Kong e Macau tenham predominado os mecanismos de parceiros de mercado e de cooperação não-governamental, têm-se registado, de facto, quanto aos mecanismos de cooperação interregional entre Guangdong, Hong Kong e Macau, alterações significativas que consistem: na sequência da transformação das relações entre os Governos regionais e da abolição da administração por região administrativa, os três Governos têm tomado, cada vez mais energeticamente, iniciativas e actos de regulação das cooperações regionais, especialmente no que dizem respeito aos problemas públicos interregionais de relevância insusceptíveis de remediar eficazmente pelo mercado e sujeitos civis que determinam o recurso a esforços comuns dos três Governos, tais como a protecção do ambiente interregional, a prevenção e tratamento de epidemias, segurança pública, planeamento de indústrias, bem como a criação e gestão de postos fronteiriços.

Gráfico I: O mecanismo de ordenamento interregional de rede de Guangdong, Hong Kong e Macau com a primazia do Poder Executivo no contexto de “Um país, dois sistemas”.



Em termos da situação actual de funcionamento, o mecanismo de ordenamento interregional de rede de Guangdong, Hong Kong e Macau com a primazia do Poder Executivo no contexto de “Um país, dois sistemas” é efectivamente implementado sob a orientação e coordenação do Governo Central, principalmente através da “Conferência de Cooperação Conjunta Hong Kong (Macau)/Guandong”. Em frente, procedemos à análise do teor essencial deste mecanismo de ordenamento público interregional com a primazia do Poder Executivo mediante o citado sistema de “Conferência de Cooperação Conjunta Hong Kong/Guandong”¹⁴.

No ano seguinte ao da reintegração na R.P. da China, a primeira “Conferência Conjunta de Cooperação Hong Kong/Guandong” realizou-se em Guangzhou e reúne-se anualmente a partir daí. As primeiras

¹⁴ Até ao momento, ainda não se encontra criada nenhuma conferência conjunta de cooperação com a participação das três partes de Guangdong, Hong Kong e Macau, sendo todas as acções cooperativas promovidas por aquelas duas Conferências Conjuntas de Cooperação Hong Kong/Guandong e Macau/Guandong. Na realidade, a constituição da “Conferência Conjunta de Cooperação Macau/Guandong” tinha como referência as experiências bem-sucedidas da “Conferência Conjunta de Cooperação Hong Kong /Guandong”. Assim sendo, as análises respeitantes à “Conferência Conjunta de Cooperação Hong Kong/Guandong” são basicamente aplicáveis à “Conferência Conjunta de Cooperação Macau/Guandong”.

cinco sessões realizadas nos anos de 1998 a 2002 formaram a fase de iniciativa e desenvolvimento, o mecanismo de cooperação intergovernamental não foi nada maduro. Em 2003, foi realizada a sexta edição da Conferência, em que se começou a criar um novo enquadramento e um novo mecanismo de cooperação entre Guandong e Hong Kong (ver o gráfico II). A cooperação entre ambos os Governos conheceram os seguintes três níveis:

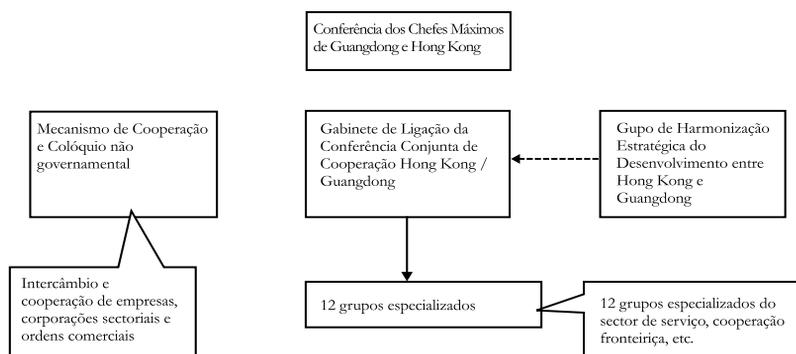
- a cooperação do primeiro nível é o proposto por Tung Chee-Hwa (então Chefe do Executivo da RAE de Hong Kong) e autorizado pelo Conselho do Estado, segundo o qual a Conferência, a partir da sua sexta edição, passou a ser presidida por ambos os chefes do Executivo, o que já está institucionalizado;
- a cooperação do segundo nível é a criação do “Gabinete de Ligação da Conferência Conjunta de Cooperação Hong Kong/Guangdong” dependente da mesma Conferência, sendo o responsável de Guangdong o Vice-Governador Permanente e o de Hong Kong o Secretário-Chefe para a Administração, estabelecendo os respectivos organismos responsáveis pelo tratamento de assuntos rotineiros. Regra geral, o coordenador do Gabinete de Ligação de Guangdong e o oficial de ligação é um secretário-geral adjunto do Governo da Província, enquanto o coordenador adjunto do mesmo Gabinete é o chefe do Gabinete para os assuntos de Hong Kong e Macau da Província;
- a cooperação do terceiro nível é a criação de grupos especializados que se responsabilizam pelo estudo, acompanhamento e implementação de cada um dos projectos específicos. O número destes grupos está dependente do número de áreas de cooperação, assim, na sexta edição da Conferência, foram criados 12 grupos especializados correspondentes a 12 áreas de cooperação.

Para além destes arranjos de cooperação institucionais entre ambos os Governos, a Conferência Conjunta de Cooperação Hong Kong/Guangdong, depois de inovada, tem dado muita importância à constituição do mecanismo de cooperação e colóquio não governamental. Para o efeito, em paralelo às ações dos Governos no sentido de concessão de incentivos para encaminhar o desenvolvimento de indústrias e de apoios mediante políticas, as empresas, as corporações sectorais e as ordens comerciais devem participar frequentemente em colóquios com vista a construir uma plataforma interactiva. Podem revestir-se de formas de colóquios,

exposições, sessões de troca de informações não-periódicas, construindo redes informáticas, em conjugação com as acções governamentais no sentido de animar o desenvolvimento económico e comercial em todos os vectores. Relativamente à Província de Guangdong enquanto uma das partes nas relações de cooperação, por esta tarefa é responsável um organismo não governamental — a “Associação de Promoção do Comércio da Província”.

Ao mesmo tempo, com vista a reforçar o vanguardismo e a garantir a obediência às regras científicas, foi também criado o “Grupo de Harmonização Estratégica de Desenvolvimento Hong Kong/Guangdong” que é um organismo consultivo para informar a decisão da Conferência Conjunta de Cooperação Hong Kong/Guangdong. Quanto à parte de Guangdong, as tarefas no âmbito desse Grupo são da responsabilidade conjunta da Comissão para o Desenvolvimento e Reforma da Província e do Centro de Estudos do Desenvolvimento do Governo da Província, com o objectivo de fazer estudos temáticos e coordenados nas mais amplas áreas do desenvolvimento económico e comercial entre Hong Kong e Guangdong, sendo os resultados apurados submetidos, depois de apreciados pelo Gabinete de Ligação no sentido da coordenação e articulação com os outros resultados, à Conferência Conjunta para abordagem e decisão.

Gráfico II: Estrutura Orgânica da Conferência Conjunta de Cooperação Hong Kong/Guangdong



IV. Conclusão e Perspecto

Conforme o revelado nos estudos constantes do presente artigo, em acompanhamento da transição histórica das relações intergovernamentais entre as regiões de Guangdong, Hong Kong e Macau, verificam-se ino-

vações institucionais relevantes no modelo de ordenamento governamental destes três territórios que têm vindo a unir-se, a partir da reunificação de Hong Kong e Macau, numa região denominada “Grande Delta do Rio das Pérolas”. Ou seja, está em via de constituição um novo modelo de gestão pública interregional no contexto de “Um país, dois sistemas”, que se desenvolve com base no modelo tradicional da administração por região administrativa em vigor na “governança separada por três países”. Este novo modelo de gestão pública interregional dispõe das características comuns ao ordenamento de rede que vigora na era da globalização e integração regional, no entanto, ele está também dotado de características nitidamente chinesas, pois ele tem como base a primazia do Poder Executivo. Em termos globais, a administração por região administrativa e a gestão pública interregional, como dois modelos de ordenamento governamental, tornam-se uma forma dualista de ordenamento que funciona sem contrariedade na região do “Grande Delta do Rio das Pérolas”. Acresce que, em acompanhamento com a integração sócio-económica da mesma região do “Grande Delta do Rio das Pérolas” que se desenvolve em todos os vectores, bem como com as tensões e desafios decorridos da globalização e integração das regiões circundantes (tal como a cooperação económica da região da Ásia Sudeste), o mecanismo de ordenamento público interregional com a primazia do Poder Executivo que aparece nos territórios de Guangdong, Hong Kong e Macau será cada vez mais importante para o ordenamento dos assuntos públicos interregionais e para a elevação da competitividade global da região. É de prever que, com o esforço envidado pelos Governos dos três territórios, esse mecanismo estará sujeito ao desenvolvimento e aperfeiçoamento de modo permanente.