

## ***A propósito da capacidade da cooperação inter-regional da Região Administrativa Especial de Macau***

*Lam Soi Kuong\**

O problema da cooperação intergovernamental inter-regional, sob uma integração regional, constitui uma área de estudo importante da Administração Pública Inter-regional<sup>1</sup>. Em 20 de Dezembro de 1999, Macau reintegrou-se com sucesso na Mãe Pátria e deu origem à Região Administrativa Especial de Macau, de acordo com a orientação política de “Um país, dois sistemas”. A partir daí, o governo da Região Administrativa Especial de Macau tem-se transformado num governo do Interior da China, com alto grau de autonomia.

A última década tem sido um período de surgimento impetuoso da globalização e da integração regional. O governo da Região Administrativa Especial de Macau tem-se servido das oportunidades e tem acompanhado a evolução dos tempos para promover relações amistosas e cooperantes com os territórios limítrofes e com os países lusófonos, de maneira a promover o desenvolvimento socioeconómico e o aumento da competitividade geral de Macau. Por outras palavras, desde a reintegração, o governo da Região Administrativa Especial de Macau, ao mesmo tempo que esteve concentrado na construção da capacidade interna, tem também vindo a formar a sua capacidade de cooperação intergovernamental e trans-regional. Então, quais são as circunstâncias políticas em que se criou esta capacidade de cooperação inter-regional do governo da Região Administrativa Especial de Macau, quais os progressos e resultados conseguidos até à actualidade? Perspectivando o futuro, como devemos promover com mais amplitude a construção da capacidade da cooperação inter-regional? Nesta sede, vamos lançar algumas ideias em relação a estas

---

\* Doutorando na Universidade de Dr. Sun Yat-sen e Presidente da Direcção da Associação do Estudo de Administração Pública Inter-regional de Macau. Principal área de investigação: Administração Pública Inter-regional.

<sup>1</sup> Yang Aiping, *A propósito da cooperação inter-governamental nas circunstâncias da integração regional — motivos, modelos e perspectivas*, in Estudos das Ciências Políticas, 2007, n.º 3 p. 77-86.

perguntas, do ponto de vista de estudos da administração pública inter-regional.

## **I. Circunstâncias temporais da construção da capacidade da cooperação inter-regional do governo da Região Administrativa Especial de Macau**

A analisar pela cooperação inter-regional, na actualidade, pode descobrir-se que o surgimento de cada modelo da cooperação tem o seu complexo pano de fundo temporal, em consequência da combinação de múltiplos factores. Evidentemente, a prática da cooperação inter-regional levada a cabo pelo governo da Região Administrativa Especial de Macau não constitui excepção.

Primeiro, para satisfazer a necessidade de adaptação ao desenvolvimento globalizante. O tempo em que vivemos é uma época de globalização sob impulso das técnicas informativas modernas. O capital, a técnica e a força produtiva, entre outros factores produtivos, já circulam e distribuem-se a nível planetário. As relações de interdependência entre os estados e as regiões são cada vez mais profundas, com uma concorrência cada vez mais forte. Esta impetuosa vaga da globalização colocou o governo da Região Administrativa Especial de Macau perante sérios desafios. O facto de Macau poder beneficiar do processo de globalização depende em grande medida dos resultados das políticas da cooperação inter-regional do governo da Região Administrativa Especial de Macau. A globalização tem trazido desafios para a Região Administrativa Especial de Macau e simultaneamente boas oportunidades da cooperação inter-regional. O governo da Região Administrativa Especial de Macau só não deixando fugir estas oportunidades e servindo-se dos recursos informativos e avançadas ciências e tecnologias é que poderá elevar a eficiência da sua política de cooperação inter-regional.

Segundo, para satisfazer as necessidades de viragem socioeconómica de Macau. Nos últimos anos, a economia e a sociedade de Macau têm experimentado um acelerado desenvolvimento que traz ao mesmo tempo oportunidades e tem agudizado, em certa medida, as contradições. A nível social, têm reaparecido alguns problemas históricos mais profundos e também apareceram novos problemas nunca antes vistos. A assimetria do desenvolvimento económico na fase de arranque tem constituído bastante preocupação e dificuldade para as pequenas e médias empresas e o

cidadão comum. A inflação tem tendência a subir. A falta de recursos humanos está muito em evidência. A manutenção e funcionamento das pequenas e médias empresas são cada vez mais difíceis. Perante as mudanças socioeconómicas aceleradas, a governação tem enfrentado todo o tipo de novos e velhos desafios. Nestas circunstâncias, o governo deve reforçar ainda mais a sua cooperação com regiões diferentes, estimulando as empresas locais a procurar mais oportunidades no mercado externo e também deve atrair investimentos estrangeiros diversificados, com o objectivo de estimular a optimização da estrutura industrial local de modo a libertar paulatinamente a economia de Macau da sua excessiva dependência dos jogos.

Terceiro, a urgente necessidade de resolver os próprios problemas do governo de Macau. O governo da Região Administrativa Especial de Macau, com base nas restrições dos seus próprios recursos, não tem tido possibilidade de resolver algumas dificuldades reais, tais como a insuficiência de terrenos e de recursos humanos, entre outros problemas. Por isso, não poucos habitantes de Macau têm optado por comprar um imóvel no Continente da China, até têm optado por uma vida de reformado no Interior da China, o que está na origem de problemas de educação trans-regional, assistência social e controlo fronteiriço. Por outro lado, com a entrada massiva de mão-de-obra de fora no mercado de emprego de Macau, tem-se criado grande pressão sobre as necessidades de habitação, serviços de transportes e assistência médica em Macau. O governo da Região Administrativa Especial de Macau não tem capacidade para resolver sozinho estes problemas e só pode dar-lhes boa resolução, através da cooperação com os governos dos territórios limítrofes.

Quarto, contribuir para as relações da concorrência leal e cooperação entre os governos e aumentar a concorrência geral das regiões. Através da coordenação das relações intergovernamentais, cria-se um bom mecanismo de concorrência de mercado que permite aos governos locais promover o desenvolvimento socioeconómico local com mentalidade aberta e com conceito de concorrência. Para melhorar o ambiente do mercado e para atingir o objectivo final de promover o desenvolvimento económico de territórios diferentes, o mais importante é que através da cooperação a longo prazo entre os governos, por um lado, se forme um ambiente de aprendizagem mútua e um mecanismo de obtenção de informações para aumentar constantemente a capacidade concorrencial e elevar o nível de desenvolvimento da administração pública. Por outro

lado, podem baixar-se constantemente os custos funcionais, obtendo-se benefícios mútuos e criando-se assim a base da cooperação a longo prazo, saudável e harmoniosa, entre os governos de territórios diferentes, com o objectivo final de aumentar a capacidade concorrencial geral de toda a região.

## **II. A política e os resultados da construção da capacidade da cooperação inter-regional da Região Administrativa Especial de Macau.**

Segundo a Lei Básica, o Governo Popular Central é responsável pelos assuntos das relações externas relativos à Região Administrativa Especial de Macau. Porém, o Governo da Região Administrativa Especial de Macau pode tratar dos assuntos externos e de outros assuntos quando autorizado pelas Autoridades Centrais. Representantes do Governo da Região Administrativa Especial de Macau podem participar, como membros de delegações governamentais da República Popular da China, em negociações diplomáticas conduzidas pelo Governo Popular Central que estejam directamente relacionadas com a Região Administrativa Especial de Macau. A Região Administrativa Especial de Macau pode participar em algumas organizações e acordos internacionais. O Governo Popular Central autoriza a Região Administrativa Especial de Macau a tratar, por si própria e nos termos da Lei Básica, dos assuntos externos concernentes. Por exemplo, o Governo Popular Central apoia ou autoriza o Governo da Região Administrativa Especial de Macau a negociar e celebrar acordos de abolição de vistos com os Estados e regiões interessados<sup>2</sup>. De há uns anos para cá, o Governo da Região Administrativa Especial de Macau tem lançado uma série de medidas políticas promotoras da cooperação inter-regional e tem conseguido brilhantes resultados. De seguida vamos fazer uma análise cronológica dos vários relatórios das Linhas de Acção Governativa, desde a reintegração de Macau na Mãe Pátria para podermos fazer um historial claro da capacidade da cooperação inter-regional conseguida pelo governo da Região Administrativa Especial de Macau.

Em 29 de Março de 2000, o Chefe do Executivo, no seu primeiro relatório das Linhas de Acção Governativa, após da fundação da Região

---

<sup>2</sup> Para mais pormenores, cf. Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China.

Administrativa Especial de Macau, frisa: “O reforço da identidade de Macau, traduzida no encontro das culturas oriental e ocidental, valorizará a singularidade e a capacidade de atracção dos recursos turísticos. Neste sentido, a garantia da qualidade dos serviços, a diversificação dos produtos turísticos, a participação activa nas organizações internacionais de turismo, o fomento da cooperação estratégica no âmbito do turismo regional, a diversificação da promoção turística, bem como a criação de mecanismos de coordenação para a organização de eventos internacionais e de actividades culturais e desportivas, constituirão objecto de preocupação do Governo, no sentido de atribuir ao turismo o papel fundamental na dinamização da economia local e de promotor eficaz da imagem da Região Administrativa Especial de Macau”<sup>3</sup>.

Pelos vistos, a promoção da cooperação inter-regional do turismo foi a intenção inicial e o ponto de penetração para a cooperação inter-regional que a Região Administrativa Especial de Macau tem levado a cabo.

Em Novembro de 2001, no seu segundo relatório das Linhas de Acção Governativa, o Chefe do Executivo destaca: “A fim de atrair ainda mais investimento estrangeiro, o trabalho prioritário do Instituto de Promoção do Comércio e Investimento de Macau não se limitará só à fase final do processo de investimento mas também a enviar grupos de trabalho aos locais de destino para divulgarem as condições de investimento em Macau junto dos empresários. Ao mesmo tempo, o mesmo Instituto irá intensificar os serviços a prestar às empresas de Macau, nomeadamente o fornecimento de informações, o apoio na procura de compradores e parceiros e a sua divulgação no exterior. Para conseguir um desenvolvimento pleno das vantagens potenciais de Macau, o Governo irá estudar a adopção de medidas mais eficazes com vista a tornar Macau numa verdadeira ponte de cooperação económica e comercial e de intercâmbio cultural entre o continente Chinês e os países de expressão latina, a fim de a economia de Macau poder daí retirar vantagens”<sup>4</sup>. Evidentemente, o segundo relatório já lançou a ideia de tomar a iniciativa de procurar a cooperação inter-regional, sobretudo a ideia de se servir do português que se utiliza nos sistemas administrativo e jurídico de Macau como uma das

---

<sup>3</sup> Para mais pormenores, cf. *Linhas da Acção Governativa da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China (2000)*.

<sup>4</sup> Para mais pormenores, cf. *Linhas da Acção Governativa da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China (2001)*.

línguas oficiais para desenvolver boas relações económicas e comerciais com os países lusófonos, tornando-se assim numa ponte da cooperação económica e comercial e intercâmbios culturais entre a China, a União Europeia e os países lusófonos.

No relatório das Linhas de Acção Governativa de 2002, o Chefe do Executivo fez uma síntese dos novos progressos conseguidos nos trabalhos da comunicação com o exterior e na cooperação inter-regional conseguidas pela Região Administrativa Especial de Macau nos anos anteriores. “No decurso deste ano, Macau obteve novos progressos no que diz respeito às relações com o exterior e à cooperação inter-regional. Em Julho, foi criada a “Comissão de Ligação Comercial do Continente e da Região Administrativa Especial de Macau”, entrando, assim, em funcionamento os mecanismos das relações comerciais entre o Governo Central e a Região Administrativa Especial de Macau. Por outro lado, foram constantemente promovidas as relações de cooperação entre Macau e Guangdong, Fujian, Chongqing, entre outros. Foi criado um sistema de encontros, a alto nível, entre os Governos de Guangdong e Macau, tendo já sido iniciados os trabalhos do “Grupo de Ligação para a Cooperação entre Macau e Guangdong”, grupo este de carácter permanente, e do grupo especializado a ele subordinado. As duas partes para além de fomentarem o contacto e a cooperação no campo dos assuntos quotidianos entre as duas regiões, têm lançado, gradualmente, estudos e projectos de cooperação a longo prazo... Temos ainda a vantagem de manter relações amplas, directas e amigáveis com a sociedade internacional, especialmente com a União Europeia e os países de língua portuguesa, ...”<sup>5</sup>.

No relatório das Linhas de Acção Governativa para 2003, o governo da Região Administrativa Especial de Macau fez uma retrospectiva e síntese do processo da cooperação inter-regional, desde a integração de Macau na Mãe Pátria. Com base nisto, foram criados objectivos a longo prazo para a cooperação inter-regional. O Chefe do Executivo frisou: “Esta realidade vem demonstrar que a consolidação e o estabelecimento de relações de cooperação com o exterior e a intensificação da cooperação regional serão, sem dúvida, prioridades da acção governativa da Região Administrativa Especial de Macau para o próximo ano e no futuro. A integração económica com regiões vizinhas, será, igualmente, um ob-

---

<sup>5</sup> Para mais pormenores, cf. *Linhas da Acção Governativa da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China (2002)*.

jectivo estratégico de desenvolvimento, de médio e longo prazo, do Governo da Região Administrativa Especial de Macau”<sup>6</sup>. A política concreta da cooperação inter-regional foi traduzida no alargamento da cooperação com outras zonas do Delta do Rio das Pérolas e na criação de plataformas para promover activamente a complementaridade e benefícios mútuos entre as empresas de ambos os lugares, numa cooperação estreita e promover uma cooperação em todos os sentidos com os territórios limítrofes, tais como cultural, educativa, turística, de ordem pública, assistência médica, transportes e infra-estruturas, aumentando assim constantemente o grau dos benefícios de parte a parte. Em Setembro de 2003, o governo da Região Administrativa Especial de Macau conseguiu organizar com sucesso o Fórum para a Cooperação Económica entre a China e os Países de Língua Portuguesa, fazendo com que a cooperação económica e comercial entre a China e os países lusófonos tivessem entrado numa nova fase de desenvolvimento de modo a consolidar o papel de Macau como plataforma de serviços comerciais e económicos entre a China e os Países Lusófonos. Em Setembro do mesmo ano, foi assinado o Acordo CEPA, que facilita em maior medida o comércio entre o Interior da China e Macau, permite a cooperação económica e comercial e acelera a optimização da estrutura industrial de Macau.

Pelo relatório das Linhas de Acção Governativa para 2004, o governo da Região Administrativa Especial de Macau destacou a necessidade de continuar com a acelerada integração económica com o Interior da China, sobretudo com o Delta do Rio das Pérolas e a cooperação em outras áreas, numa tentativa de concretizar a partilha de recursos e benefícios, mútuos e complementares. O “Grupo Permanente da Ligação para a Cooperação entre Cantão e Macau” continua a desempenhar um activo papel coordenador e promotor e tem conseguido progressos de diversos graus na cooperação em muitas áreas, tais como turismo, ordem pública, cultura, assistência médica, infra-estruturas e protecção ambiental, etc.<sup>7</sup>.

No relatório das Linhas de Acção Governativa para 2005, o governo da Região Administrativa Especial de Macau lançou critérios mais

---

<sup>6</sup> Para mais pormenores, cf. *Linhas da Acção Governativa da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China (2003)*.

<sup>7</sup> Para mais pormenores, cf. *Linhas da Acção Governativa da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China (2004)*.

concretos, princípios mais pragmáticos e exigências mais concretas para a construção da cooperação inter-regional. O Chefe do Executivo destacou: “Para concretizar a política ‘estabelecer relações com territórios e países distantes e consolidar a integração com países e territórios vizinhos’, e promover a cooperação e complementaridade e o desenvolvimento regional, importa que sejam abertos novos rumos com uma atitude pragmática e lançar projectos cujos efeitos possam ser ampliados, tendo em atenção os condicionalismos geográficos existentes”<sup>8</sup>. Segundo estes princípios, o governo da Região Administrativa Especial de Macau criou a “Plataforma de serviços comerciais para a zona Oeste da Província de Guangdong”, a “Plataforma de apoio ao intercâmbio e cooperação com os empresários chineses dispersos no mundo” e a “plataforma de apoio à cooperação económica e comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa” e fixou a política inter-regional como uma harmoniosa política de desenvolvimento. O Chefe do Executivo reitera: “A meta final da cooperação inter-regional é garantir um progresso comum e alcançar um sucesso que traga benefícios para todas as partes. De salientar que neste processo o Governo desempenha um papel orientador e de apoio. O desenvolvimento pleno do papel das plataformas de serviços depende dos esforços da população e dos diferentes sectores da sociedade. Apoiamos e encorajamos, por isso, as empresas e os cidadãos de Macau a participar neste processo. Eles poderão assumir o papel de intermediário entre as pequenas e médias empresas da Pátria e as dos Países de Língua Portuguesa e de outros países. Também podem estabelecer relações de parceria comercial ou cooperação estratégica, com vista a impulsionar as suas próprias actividades. Tendo em consideração as experiências dos empresários locais que se aventuraram na projecção das suas actividades para o exterior, o Governo concederá maior apoio no âmbito de prestação de informação, avaliação de riscos e formação de recursos humanos”<sup>9</sup>. Ao mesmo tempo, em sintonia e cooperação com a política da cooperação inter-regional dos governos do Interior da China, “O projecto de integração do Grande Delta do Rio das Pérolas passou da fase de intenções para a fase de execução. Os serviços públicos, no exercício das suas

---

<sup>8</sup> Para mais pormenores, cf. *Linhas da Acção Governativa da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China (2005)*.

<sup>9</sup> Para mais pormenores, cf. *Linhas da Acção Governativa da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China (2005)*.

competências neste âmbito, irão promover acções assentes numa postura pragmática e empenhada. Os seus trabalhos terão por objectivo realizar projectos com efeitos mais imediatos e projectos de cooperação de longo prazo. Cabe aos serviços públicos a responsabilidade de acumular experiências e assumir uma atitude aberta a novas ideias ao longo deste processo, com vista a produzir acções com efeitos concretos e de qualidade. No âmbito dos projectos de cooperação com o exterior, a nossa política assenta em dois vectores: por um lado, iremos atraír a vinda de investidores estrangeiros e, por outro lado, iremos incentivar os nossos empresários a investir no exterior, potenciando, assim, o papel de Macau enquanto plataforma de serviços comerciais. Analisando os resultados das últimas edições da Feira Internacional de Macau, chegámos à conclusão que os projectos de investimento com sucesso são resultantes da identificação correcta de potenciais clientes, da elevação do profissionalismo das actividades e da oferta de serviços de mediação de qualidade, pelo que iremos dedicar mais esforços nestas áreas. A nossa experiência de cooperação com a Província de Guangdong pôs em evidência o papel singular de mediação de serviços comerciais que Macau tem vindo a desempenhar. O Governo irá promover a complementaridade de mais-valias no âmbito dos projectos de integração do Grande Delta do Rio das Pérolas e de cooperação entre as pequenas e médias empresas locais e as dos países e regiões lusófonos, potenciando as acções de exploração de mercados externos e garantindo a distribuição justa dos resultados. Para reforçar o papel de plataforma de serviços comerciais que Macau está a desempenhar, o Governo irá valorizar o factor “mercado”. O Governo irá apoiar e incentivar o estabelecimento e desenvolvimento de entidades de mediação comercial, acelerando a formação de quadros qualificados com conhecimentos profundos do mercado chinês e do mercado internacional e com boas competências linguísticas. Devemos também tirar amplo proveito dos laços de identidade das diversas comunidades com as suas terras de origem, dos chineses ultramarinos e portugueses residentes em Macau, a fim de congregar os seus esforços para construir uma plataforma de serviços comerciais de projecção regional<sup>10</sup>.

No relatório das Linhas de Acção Governativa para 2006, o governo de Macau mostra-se empenhado em continuar com a política de “estabe-

---

<sup>10</sup> Para mais pormenores, cf. *Linhas da Acção Governativa da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China (2005)*.

lecer relações com territórios e países distantes e consolidar a integração com países e territórios vizinhos”, e participar activamente na cooperação inter-regional. A assinatura do segundo acordo CEPA permite a Macau ter um maior grau de estreitamento das relações comerciais e económicas com o Interior da China. Todos os produtos localmente produzidos gozam da pauta alfandegária zero. O aumento do grau de abertura das áreas de serviços comerciais e económicos fornece um maior espaço de desenvolvimento para as empresas e profissionais de Macau, no Interior da China que é um amplo mercado, cheio de oportunidades. E tem dado fortes apoios à concretização da política da diversificação industrial. Com o impulso da “CEPA”, foram criados impulsos favoráveis para o aprofundamento da cooperação inter-regional. A criação das plataformas de serviços constitui um importante passo estratégico para a Região Administrativa Especial de Macau desenvolver serviços e concretizar a cooperação inter-regional. O governo de Macau, através da criação e aperfeiçoamento destas plataformas de serviços, tem criado oportunidades comerciais para o Território e territórios membros destas plataformas. Com o total apoio da Mãe Pátria, tem sido muito boa a concretização da estratégia de se transformar numa plataforma de relações comerciais entre os Países Lusófonos e a China. Neste aspecto, Macau continuará a dar desempenho à sua particularidade característica em termos da língua portuguesa, ligações pessoais e relações históricas para promover a cooperação económica e comercial entre o Interior da China, Macau, os Países Lusófonos e os empresários chineses da diáspora. O governo também vai tirar o melhor proveito e reforçar a vantagem em rede com o Sudoeste Asiático, o Japão, a Coreia do Sul e os estados membros da União Europeia para que as plataformas de Macau sejam mais atractivas. Ao mesmo tempo, esforçar-se-á para fortalecer o estatuto principal dos empresários e profissionais locais de Macau, ajudando-os a conseguir novos progressos no processo da criação destas plataformas.

No relatório das Linhas da Acção Governativa para 2007, o governo da Região Administrativa Especial de Macau vai continuar a promover a cooperação internacional, transformando Macau em plataforma de serviços de boa qualidade e com as suas próprias características, criando assim sem poupar esforços um novo caminho para o desenvolvimento de Macau e para um desenvolvimento em conjunto com outros territórios da região. O governo, ao mesmo tempo que procura o desenvolvimento local, vai aprofundar activamente a sua cooperação estratégica com a zona do Grande Delta do Rio das Pérolas, sobretudo com as províncias limítrofes, tais

como Guangdong e Fujian. E também não deixará fugir a oportunidade do desenvolvimento que se está verificando na Zona Económica Ocidental e na Zona Económica Central do Estreito de Taiwan para, na condição de vitórias mútuas, conseguir um desenvolvimento sustentado do Território. Promover as relações de parceria entre as empresas de Macau com o Interior da China e com outras regiões limítrofes, reforçar a cooperação económica e comercial bilateral com os países lusófonos serão pontos fulcrais da acção governativa. O Chefe do Executivo frisa: “...a população em geral e os funcionários públicos em particular, têm a obrigação de aderir com mais fervor à sua identificação com a Pátria a que pertencem, alargar os seus horizontes para o panorama internacional, não vacilar na defesa dos valores de abertura e cooperação e trabalhar com dedicação, para construir a harmonia e prosperidade de Macau e da região em que ela está inserida”<sup>11</sup>.

No relatório das Linhas da Acção Governativa para 2008, o governo da Região Administrativa Especial de Macau vai intensificar a cooperação com o Interior da China, especialmente a Região do Grande Delta do Rio das Pérolas, com ênfase na melhoria da eficácia da cooperação com as Províncias de Guangdong e Fujian e a Cidade de Chongqing. Em estreita articulação com o Secretariado Permanente do Fórum para a Cooperação Económica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa, iremos trabalhar para consolidar o nosso estatuto de plataforma de cooperação económica e comercial. Iremos investir no intercâmbio e cooperação económica com os países membros da União Europeia e da ASEAN. Além disso, iremos reforçar o nosso papel enquanto plataforma para impulsionar a cooperação entre diferentes regiões. O Fórum Internacional de Macau para a Cooperação e o Desenvolvimento das Indústrias de Protecção Ambiental, a ter lugar no próximo ano, contribuirá para o estabelecimento de parcerias de complementariedade benéficas para todas as partes, entre Macau, a Região do Grande Delta do Rio das Pérolas e a União Europeia, no domínio das indústrias de protecção ambiental.

Pelos vistos, o governo da Região Administrativa Especial de Macau, respondendo ao apelo da integração regional que se baseia na nova era e em sintonia com o espírito da Lei Básica, tem tomado iniciativas para

---

<sup>11</sup> Para mais pormenores, cf. *Linhas da Acção Governativa da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China (2007)*.

explorar a cooperação inter-regional, tem aberto áreas de cooperação do Interior da China e com governos de diferentes territórios do exterior. Por outro lado, foi criado um mecanismo da cooperação institucionalizado que está na origem do surgimento de brilhantes resultados.

### **III. O rumo básico e as exigências para a capacidade da cooperação inter-regional da Região Administrativa Especial de Macau**

A partir de um ponto de vista do desenvolvimento a longo prazo e para o futuro do processo da construção da capacidade de cooperação inter-regional, o próprio governo da Região Administrativa Especial de Macau deverá levar em consideração os seguintes problemas:

#### **1. Esforçando-se por formar e elevar a capacidade da cooperação inter-regional dos funcionários públicos do governo de Macau**

Nas circunstâncias da prática da política da cooperação inter-regional, o governo deve formar os seus funcionários com capacidade para a cooperação inter-regional. Isto porque qualquer política tem de ser executada por pessoas; por isso, o sucesso ou o fracasso da política da cooperação inter-regional tem por factor decisivo o papel dos funcionários públicos. Em termos concretos, é especialmente importante criar capacidades nos seguintes aspectos:

Primeiro, é preciso abandonar a tradicional mentalidade da “administração da Região Administrativa” e dos funcionários públicos e criar um novo conceito de administração pública inter-regional<sup>12</sup>.

A tradicional administração da região administrativa é orientada por divisão geográfica, mas essa divisão muitas vezes resulta de reflexões políticas que não facilitam a gestão dos assuntos públicos; por isso, a divisão administrativa restringe-se restritamente a uma determinada jurisdição

---

<sup>12</sup> Para mais pormenores, cf. *Linhas da Acção Governativa da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China (2007)*. Yang Aiping e Chen Ruilian, Da “administração da Região Administrativa” à Administração Pública Inter-regional — uma análise comparativa das mudanças dos métodos administrativos dos espaços governamentais, in *Ciência Sociais da Província de Jiangxi*, 2004, n.º 11.

geográfica do governo local. O governo não pode fornecer produtos e serviços públicos transfronteiriços. Antes pelo contrário, como resultado da globalização económica e da integração regional, a Administração Pública Inter-regional, para corresponder às necessidades de adaptação ao mercado, industrialização e modernização, deve ter como critérios e valores o tratamento de problemas públicos e assuntos públicos, e não ter como ponto de partida a divisão administrativa. Só assim é que se podem abandonar os males da administração introvertida e concretizar o conceito da gestão regionalizada. Para assimilar eficazmente os problemas externos que são de carácter transfronteiriço das regiões administrativas e através da união ou alguma acção conjunta, a administração pública não deverá ter como único critério as suas acções administrativas dentro da divisão geográfica, mas sim formar uma complexa estrutura administrativa à volta de assuntos públicos. Os assuntos públicos regionais podem tratar de uma coisa tão pequenina como o uso de um poço comunitário, até às organizações paraestatais (tais como as associações públicas e os governos autárquicos), assuntos transnacionais (tal como a rede internacional), assuntos inter-regionais (por exemplo, os assuntos da União Europeia), assim como os inter-estatais (por exemplo, os assuntos das Nações Unidas), etc. Por isso, para resolver com eficácia estes assuntos públicos regionais, os funcionários públicos do governo que se ocupam da cooperação inter-regional devem ter uma nova mentalidade da nova Administração Pública Inter-regional. Só desta maneira é que podem elevar a sua capacidade de coordenação inter-regional.

Em segundo lugar, é preciso reforçar a capacidade executora das políticas dos mecanismos da cooperação inter-regional por parte dos funcionários públicos.

Falando da cooperação inter-regional de Macau com os territórios limítrofes e com os países lusófonos e a julgar pelo mecanismo da cooperação inter-regional, o seu modelo é um acto governativo de cima para baixo. Isto quer dizer que começa pelos princípios da cooperação acordados entre os dirigentes locais e a sua moldura de aplicação e depois são concretizados pelos funcionários responsáveis, a vários níveis, unindo assim vários governos locais para dar desempenho às suas vantagens, criando uma complementaridade mútua eficaz para atingir ao objectivo final de elevar a capacidade concorrencial geral de uma região. Nestas circunstâncias, os funcionários públicos de Macau devem ter a percepção de que tudo o que tenha valor estratégico dos outros governos locais para o governo de Macau, deve ser aproveitado para Macau com eficácia. A

“capacidade nuclear” dos parceiros concorrenciais pode transformar-se num eficaz benefício para o governo de Macau, de maneira a elevar a capacidade concorrencial geral dos governos regionais. Através de uma gestão conjunta, pode reduzir-se a ameaça de confrontos e também pode evitar-se que os recursos dos parceiros sejam utilizados por outros rivais. A coordenação e a cooperação entre os governos locais também contribue para poupar despesas com custos operacionais de maneira a promover o desenvolvimento socioeconómico.

Em terceiro lugar, é preciso reforçar o estudo sobre os regimes jurídicos da cooperação inter-regional.

Na actualidade, as organizações internacionais de integração regional, tais como a União Europeia e The Closer Economic Relations (CER) Agreement entre a Austrália e a Nova Zelândia, já têm tido experiências maduras que se personificam na criação de regimes, no que diz respeito a políticas de integração inter-estatal. Servindo-se das experiências destes países e territórios, e para melhorar mais eficazmente o trabalho da cooperação inter-regional de Macau, os funcionários públicos de Macau devem estudar com maior profundidade como introduzir reajustes e reformas nos diplomas legais e políticas de carácter local, em sintonia com os diplomas e políticas correspondentes do Interior da China, para eliminar o proteccionismo institucional e os impedimentos institucionais, com o objectivo de criar um ambiente de mercado de concorrência leal. É preciso abrir o mercado das mercadorias, eliminar os impedimentos regionais que restringem a circulação das mercadorias para realizar a integração do mercado dentro de uma região. Em relação às mercadorias que circulam na mesma região, deve aplicar-se um tratamento de igualdade e criar um regime de certificação normalizado e justo. Nenhuma parte pode definir normas exclusivas e discriminatórias.

## **2. Reforçar a construção da capacidade de Competitividade do governo da Região Administrativa Especial de Macau<sup>13</sup>**

Primeiro, há que elevar a capacidade de elaboração conjunta das políticas públicas regionais. Refere-se aqui a capacidade do governo da

---

<sup>13</sup> Yang Aiping, *A competitividade Governativa inter-regional*. Também pode consultar Chen Ruilian, *Introdução à Administração Pública Inter-regional*, Editora da Academia das Ciências Sociais da China, 2006, p. 233-235.

Região Administrativa Especial de Macau na elaboração conjunta, decisão colectiva e acção coordenada das políticas públicas regionais. Isto é a personificação mais importante da capacidade de um governo regional que decide e influencia o desempenho de outras funções de outros sub-níveis. Num ambiente de sociedade complexa, surgem uns atrás de outros problemas públicos regionais. Se faltar uma política pública regional de cooperação entre os governos regionais, estes problemas públicos regionais que extravasam das divisões administrativas unitárias, poderiam criar um certo vácuo na administração pública, em consequência da mentalidade de “ir a reboque” de alguns governos locais, de maneira a surgir todo o tipo de proteccionismo local (a mentalidade de Luís XIV na gestão ambiental e a grave tendência da indústria mono-estrutural, etc). Isto são resultados nocivos que advêm da falta de uma política pública regional coordenada, de acções individuais e de decisões isoladas de governos locais. A julgar por algumas zonas chinesas que se desenvolveram mais cedo, o resultado da cooperação da política pública regional para resolver problemas públicos regionais e o aumento da capacidade concorrencial geral dos governos regionais já estão em evidência. Por exemplo, o conceito do Pequeno Delta do Rio das Pérolas, dos primeiros tempos, tem vindo a transformar-se no projecto da Zona Económica do Rio das Pérolas, dos meados dos anos 90 do século XX, em que se integravam os planos económicos, a estrutura industrial e as funções urbanísticas das zonas do antigo Pequeno Delta do Rio das Pérolas. O conceito do Grande Delta do Rio das Pérolas, nascido mais tarde, vem ao encontro de novas oportunidades e novos problemas que surgiram antes e depois da reintegração de Hong-Kong e Macau na Mãe Pátria, que satisfizeram as necessidades da integração económica regional entre Guangdong, Hong-Kong e Macau. Para eliminar os impedimentos institucionais que surgiram com a prática “Um país, dois sistemas” e os problemas do proteccionismo institucional e para elevar a qualidade geral e a força real do Grande Delta do Rio das Pérolas, surgiram efeitos imediatos. No recente conceito do Grande Delta do Rio das Pérolas, para se adaptar à concorrência global e às novas exigências da aceleração da concorrência regional e para resolver mais problemas regionais e realizar a partilha de recursos dentro da mesma região, há que aumentar o efeito da expansão da capacidade concorrencial geral de uma região, existindo um significado estratégico.

Segundo, formar o conceito negocial e a capacidade de discussão em relação à gestão dos assuntos públicos regionais. Uma das características

mais importantes da estrutura da Administração Pública Inter-regional moderna reside na ênfase dada à gestão cooperativa e gestão negociada dos assuntos públicos regionais. Isto requer que haja constantemente o conceito negocial e a capacidade de discussão entre os governos locais e não desgastes internos nem ataques por baixo, em condições de informações assimétricas. Mesmo no período da viragem social e do cabimento legal, a mentalidade “paternalista” que se tem formado, sob um regime de governo todo-poderoso continua presente nos actos quotidianos dos governos locais da China. Citemos um caso típico: o Governo A encontrar-se numa posição passiva ou numa posição enfraquecida na concorrência com o Governo B. O primeiro muitas vezes não tem negociação ou consultas em pé de igualdade com o segundo em condições de informações simétricas, mas sim recorre à intervenção do governo central, tentando utilizar a autoridade piramidal do governo central para exercer pressões sobre o segundo para uma solução. Pode-se imaginar que se esta situação continuar a acontecer com frequência ou continuar para sempre, acabará por provocar uma desordem no mercado económico e a confusão e a corrupção do mercado político que poderá dar lugar a mais fenómenos e actos de jogos que ultrapassam hierarquias. Por isso, sob um regime económico de mercado da China e numa perspectiva de maior normalização das relações entre o governo central e os governos locais, estes, na gestão dos assuntos públicos regionais, devem ter o seu conceito negocial e a capacidade de discussão horizontal. Isto é especialmente importante. Só desta maneira é que se pode contribuir para uma resolução racional dos assuntos públicos regionais de maneira a atingir os efeitos de benefícios ou vitórias comuns para ambas as partes, a nível dos governos locais.

Terceiro, a capacidade de fornecimento em conjunto dos produtos públicos. Este é o comportamento mais directo da competitividade dos governos regionais, porque a produção das políticas públicas regionais e o resultado das negociações sobre a gestão dos assuntos públicos regionais têm de ser avaliados com os méritos de fornecimento. Os produtos públicos regionais são muito variados. Uma nova metodologia de classificação está mais aproximada ao conceito da utilização das infra-estruturas, que se dividem por sua vez em infra-estruturas física, técnica e institucional. A infra-estrutura física inclui estradas, caminhos-de-ferro, portos, aeroportos, equipamentos de fornecimento de água e electricidade trans-regionais. A infra-estrutura técnica reside principalmente em sistemas de comunicações electrónicos, baratos e eficazes, o nível de conectividade da

Internet, o desenvolvimento da comunicação móvel, assim como o comércio electrónico que se adapta às empresas e que se desenvolve de acordo com as necessidades das técnicas informáticas, os intercâmbios de mercado, a vida dos habitantes e a vigilância moderna. A infra-estrutura institucional abrange os diplomas locais, normas, práticas e políticas de prémios locais, etc., que contribuem para poupar custos operacionais e despesas institucionais. Segundo o novo conceito do agrupamento regional de Michael E. Porter e as “infra-estruturas institucionais” de Michael Storper, o governo regional, no processo de fornecimento em conjunto dos produtos públicos, tem uma capacidade que influencia directamente o nível inovador regional e o nível da capacidade de “Coopetition” integral regional. Por isso, os governos regionais, na concorrência e na cooperação, precisam de aumentar constantemente a sua capacidade de fornecimento em conjunto dos produtos públicos. Por exemplo, logo após a assinatura da CEPA, os governos de Guangdong e Hong-Kong realizaram exposições para atrair investimentos estrangeiros, respectivamente no Japão e na Coreia do Norte e tentaram divulgar o Grande Delta do Rio das Pérolas no exterior. Isto desempenhou uma função muito importante para a criação da imagem internacional do Grande Delta do Rio das Pérolas e para a capacidade de competitividade destes governos.

### **3. Consolidar e explorar melhor os arranjos institucionais a longo prazo da cooperação inter-regional**

#### 1) Encontros da cooperação inter-regional

Os encontros da cooperação inter-regional podem realizar-se sob muitas formas, de níveis e envergaduras diferentes. Por exemplo, pode haver encontros de presidentes provinciais e encontros entre presidentes de câmaras e encontros inter-departamentais dos governos e inter-profissionais. Estes tipos de arranjos institucionais são os principais veículos que suportam as relações de competitividade da China. A partir de 1998, o encontro entre Guangdong e Hong-Kong tem sido realizado com continuidade, grandes progressos e evidentes benefícios, de certa envergadura. Sobretudo depois da assinatura dos dois acordos CEPA, respectivamente em Junho e Outubro de 2003, Guangdong, Hong-Kong e Macau têm organizado encontros nestes três lugares, elevando assim as relações de “Coopetition” do Grande Delta do Rio das Pérolas para um novo patamar. Citemos outro exemplo: as quinze cidades do Delta do

Rio Yantsé realizam o encontro dos presidentes das câmaras, de dois em dois anos, para coordenar as políticas económicas, a estrutura industrial e o desenvolvimento urbanístico, cujo papel se tem revelado ser muito importante. Um último exemplo: foram criados os encontros da construção do sistema inovador do Delta do Rio Yantsé, o encontro da cooperação de informações, o encontro dos presidentes das comissões económicas e comerciais e também foram criados bons organismos de coordenação bilateral entre os departamentos governamentais, funcionários e profissões diferentes.

## 2) A Comissão Coordenadora da Gestão de Projectos de Infra-estruturas e Equipamentos Regionais

Os equipamentos da infra-estrutura física, sobretudo dos transportes, são as principais pontes que suportam as mais variadas cooperações económicas e sociais regionais. No passado, faltavam os planos simplificados e a gestão coordenada. Os governos locais da China, no que diz respeito à construção das infra-estruturas, têm sofrido o problema de muitos desgastes internos, falta de benefícios mútuos e a não otimização de recursos. Nos últimos anos, as regiões chinesas, tais como o Delta do Rio das Pérolas, o Delta do Rio Yantsé e a Mega-Área de Pequim, Tianjing e Tangshan têm chegado paulatinamente ao consenso de coordenar o investimento nas infra-estruturas regionais. Por exemplo, a região do Delta do Rio das Pérolas lançou a ideia de criar um círculo económico de um perímetro de 2 horas de viagem; por outro lado, 15 cidades da região do Delta do Rio Yantsé também planearam um círculo urbanístico de um perímetro de 3 horas de viagem. Além disso, depois do lançamento do conceito do Grande Delta do Rio das Pérolas, a construção das auto-estradas que ligam Guangdong, Hunan e Jiangxi e as que ligam Guangdong, Fujian e Guangxi foi agendada. A construção e a exploração em conjunto das infra-estruturas trans-regionais reside em haver uma comissão de gestão que coordena o projecto, a quem cabe a responsabilidade de planear, construir e gerir as infra-estruturas trans-regionais.

## 3) Zonas de exploração conjunta de projectos regionais

A nível internacional, há muito boas práticas e experiências no que diz respeito à “cooperação sub-regional” e ao “Triângulo de desenvolvimento”. Por exemplo, a Zona Económica Sub-regional do Rio Meikong que integra a China, a Birmânia, o Laos, o Vietname, o Cambodja e a Tailândia, etc., banhados pelo Rio Meikong. Estão empenhados na coo-

peração para a exploração hidráulica, dos recursos humanos, comunicação, cultura e educação, e têm conseguido relativamente bons resultados. O sucesso deste projecto de cooperação reside em que, através de um mecanismo de partilha de interesses, se tem activado a iniciativa de todas as partes envolvidas para que a cooperação possa ter uma base mais real. No que diz respeito à construção da Zona de Exploração Conjunta de Projectos Regionais a nível nacional da China, a cooperação governativa inter-regional entre Jingjiang e Jiangying da Província de Jiangsu para explorar em conjunto o litoral do Rio Yantsé, constituem uma lição exemplar. Em 15 de Fevereiro de 2003, os Municípios de Jingjiang e Jiangying da Província de Jiangsu destacaram 60km<sup>2</sup> para formar uma zona de exploração económica com o objectivo comum de explorar o litoral do Rio Yantsé tendo, para tal, sido assinado um acordo de molduras que estipula expressamente: “Planos unificados, concretização por fases, promoção governamental, modo operacional do mercado, funcionamento em circuito fechado e desenvolvimento dinâmico e continuado”. Todas as responsabilidades da gestão económica são atribuídas a uma firma de investimento, de responsabilidade limitada, criada pela Zona de Exploração Económica de Jiangying. E os assuntos sociais cabem à Zona de Exploração Económica, por procuração de Jingjiang. A assinatura deste acordo criou um bom exemplo pioneiro para quebrar as restrições de carácter de divisão administrativa, evitar concorrências viciadas e fornecer garantia institucional para a exploração conjunta do litoral do Rio Yantsé. Também é um bom exemplo para o desenvolvimento trans-fluvial do vale do sul e do centro do Rio Yantsé que atravessa a Província de Jiangsu.

Em conclusão, a cooperação inter-regional é uma tendência de integração regional. A capacidade da cooperação inter-regional é uma resposta que um governo moderno deve dar às exigências da integração regional e constitui um aspecto muito importante da construção das suas capacidades administrativas.

