

# ***Estratégias para o Ordenamento Regional e Reinvenção do Governo no Círculo Metropolitano de Guangdong, Hong Kong e Macau\****

*Chiang Wa Fong\*\**

## **I. Prefácio**

Na época actual em que se verifica uma evolução rápida da globalização económica e da integração regional, a estrutura espacial e o modo de relacionamento entre as cidades estão a mudar. Em virtude das influências das grandes cidades, foram constituídos fisicamente círculos metropolitanos trans-provinciais que integram cidades centrais e suas circunvizinhas, quebrando totalmente os limites das divisões administrativas e que passam a ser um novo tipo de organização espacial no desenvolvimento da economia regional moderna da maioria dos países no mundo e unidades da concorrência internacional. Na actualidade, as características de urbanização regional da China tornam-se cada vez mais manifestas, nomeadamente nas zonas litorais economicamente mais prósperas cuja urbanização é caracterizada mais pela colectividade e regionalização, formando-se progressivamente três círculos metropolitanos típicos trans-provinciais internacionalmente reconhecidos, a saber o Delta do Rio das Pérolas, Delta do Rio Yangtze e a Orla do Mar Bo. É previsível que os círculos metropolitanos passarão a ser o locomotor do desenvolvimento económico e agente na competição e que a concorrência económica internacional será uma competição entre os círculos metropolitanos de peso.

Na ocasião em que está para vir o décimo aniversário da transferência da soberania de Macau, tomando-se como pressuposição de estudo as “Linhas Gerais do Planeamento para a Reforma e Desenvolvimento da Região do Delta do Rio das Pérolas (2008-2020)” (adiante designadas

---

\* Este artigo foi apresentado no “Seminário Académico sobre a Elevação da Capacidade de Gestão Pública e o Reforço da Cooperação da Administração Regional” de 15 de Maio de 2009.

\*\* Pós-doutorada na Faculdade de Governo e Administração da Universidade de Pequim, coordenadora-adjunta do Centro de Estudos Estratégicos para o Desenvolvimento Sustentável do Governo da Região Administrativa Especial de Macau.

abreviadamente por “Linhas Gerais”), aprovadas e postas em execução pelo Conselho do Estado em 31 Dezembro de 2008, tendo como objectivo a construção do círculo metropolitano de Guangdong, Hong Kong e Macau, servindo-se como princípio a conjugação de teorias com a prática e como metodologia de estudo a combinação de teorias com análises positivas e apoio mútuo de análises de dados qualitativas, aplicando os conhecimentos multi-disciplinares da economia regional, geografia urbana, ciência política, economia, gestão pública e gestão administrativa, pretendemos explorar as estratégias de ordenamento regional e de reinvenção de governos de cidades no processo de construção de círculos metropolitanos, no intuito de abastecer um novo pensamento e estratégias para que Guangdong, Hong Kong e Macau possam avançar num caminho largo de prosperidade e sustentável, no contexto dos novos desafios causados pela nova conjuntura.

## **II. Síntese de conceitos e as condições necessárias para a constituição do círculo metropolitano de Guangdong, Hong Kong e Macau**

Os estudos internacionais e do País mais recentes, que se relacionam com o círculo metropolitano, envolvem necessariamente um conjunto de conceitos extremamente semelhantes, tais como, zona metropolitana (*Metropolitan District*), círculo metropolitano (*Metropolitan Circle*) e faixa metropolitana (*Metropolitan Belt*), conceitos que são interligados mas distintos entre si. Actualmente, as descrições e o emprego destes conceitos, no âmbito da geociência do País, são divergentes e manifestamente confusos<sup>1</sup>.

Neste sentido, antes de justificarmos a necessidade da construção do Círculo Metropolitano de Guangdong, Hong Kong e Macau, vamos esclarecer os conceitos supracitados.

### **1. Zona metropolitana**

Este conceito apareceu pela primeira vez nos Estados Unidos da América (EUA), e referia-se a um enorme centro populacional e às co-

---

<sup>1</sup> Yao Shimou, *Aglomerção de Cidades na China*, Editora da Universidade da Ciências e Tecnologia da China, 1992; Liu Junde e Wang Yuming, *Instituição e Inovação: Nova Abordagem sobre o Desenvolvimento e Reforma das Instituições de Cidades da China*, Editora da Universidade Dongnan de Jiansu, 2000, pág. 222 a 225.

munidades que se encontravam nele integradas económica e socialmente. Foi criado essencialmente para se adequar ao desenvolvimento transfronteiriço das cidades dos EUA, para medir os níveis de desenvolvimento das cidades segundo critérios científicos e para preparar a fundamentação das políticas sobre as cidades. Segundo dados estatísticos reportados ao ano 2000, totalizam 317 as zonas metropolitanas nos EUA, com uma população de 220 milhões de pessoas que representam 80,3% da população total do país. Cerca de 1/5 da mesma população reside em cinco dessas zonas metropolitanas, a saber: Nova Iorque, Los Angeles, Chicago, São Francisco e Filadélfia<sup>2</sup>. Semelhante ao caso dos EUA, noutros países da América e Europa surgiram divisões de zonas metropolitanas, tais como Áreas Metropolitanas de Censos (*Census Metropolitan Areas*, CMA) do Canadá, Áreas Metropolitanas de Trabalhadores Estandarizadas (*Standard Metropolitan Labor Areas*, abreviadamente designadas por SMLA) do Reino Unido, Zona Urbana Alargada de Censos (*Census Expand Urban District*, chamada simplesmente por CEUD) da Austrália<sup>3</sup>, enquanto o urbanista canadiano T.G. Mcgee apresenta o conceito da “Zona Mega-urbana” (*Megaurban*) relativamente aos países asiáticos.

## 2. Círculo Metropolitano

O Japão é um país típico que estuda e põe em prática as teorias dos círculos urbanos, dispondo de círculos metropolitanos bastante desenvolvidos. Segundo experiências obtidas no país, os círculos metropolitanos têm, em geral, as seguintes características:

1.<sup>a</sup> desenvolvimento à volta da cidade central: as cidades de maior, média e pequena dimensão do mesmo círculo metropolitano distribuem-se de forma circular;

2.<sup>a</sup> o produto interno bruto (PIB) da cidade central pode chegar de 1/3 até 1/2 do PIB total do círculo em que insere, sendo essa cidade o núcleo do sistema urbanístico na sua globalidade;

<sup>2</sup> Wang Xu, *Conhecer de Novo o Estatuto Histórico das Zonas Metropolitanas dos Estados Unidos da América*, in Estudos Históricos, ano 2002, Vol. III, pág. 110 a 121.

<sup>3</sup> Zhao Yongge e Zhou Yixing, *Estudo sobre a Realidade e Evolução da Zona Urbana e Zona Urbana Adjacente de Liaoning*, in Estudo da Geografia e Território Nacional, ano 1997, vol. I, pág. 36 a 44; Zhou Yixing, *Geografia Urbana*, Editora Shangwu, 1999, pág. 43.

3.<sup>a</sup> o desenvolvimento económico entre um e outro círculo metropolitano é relativamente independente, enquanto as cidades que fazem parte do mesmo círculo têm uma divisão de trabalho e cooperação muito íntima, sendo a estruturação industrial no seio de um círculo metropolitano integrada, diversificada e aberta, dotada de capacidade inovadora, convertibilidade estrutural e competitividade no mercado internacional bastante fortes.

### 3. Faixa metropolitana

Também conhecida por zona metropolitana contínua, conceito que foi apresentado pelo geógrafo urbanístico internacionalmente conhecido Jean Gottmann em 1957. Segundo ele, uma faixa metropolitana possui elementos constitutivos altamente concentrados (alta densidade populacional, grande intensidade de rede de ligação e comunicação de infra-estruturas entre localidades), tem também corredores intercidades pluricentralistas de intensiva continuidade e intrinsecamente interactivos<sup>4</sup>; fisicamente, apresenta-se como uma zona urbanizada enorme, com eliminação das diferenças paisagísticas entre zonas urbanas e rurais. Uma faixa metropolitana conta, pelo menos, com uma população urbanística de 25 milhões de pessoas que vivem de uma forma moderna e urbana. Porém, segundo estudos de origem norte-americana, as chamadas faixas metropolitanas são zonas urbanizadas ao longo das milhares de milhas de auto-estradas<sup>5</sup>, sendo principais as faixas metropolitanas nordeste da costa do Oceano Atlântico, oeste central dos lagos e da costa do Oceano Pacífico. A realidade do Japão diz-nos que a faixa metropolitana se refere à zona adjacente ou corredor intercidade altamente urbanizada que liga vários círculos metropolitanos, sendo naturalmente mais representativa a Faixa Metropolitana de Tokaido, que é uma zona altamente urbanizada contínua ou um corredor de cidades sem uma delimitação territorial bem definida, formado pelos círculos metropolitanos de Tóquio, Osaka e Nagoya.

Dos supracitados conceitos, podemos verificar que, no estrangeiro, zonas metropolitanas e círculos metropolitanos estão bem delimitados, quer na teoria, quer na prática, enquanto as exposições e definições nos

---

<sup>4</sup> Instituto Zhangda de Xangai, *A China na Margem do Rio Yangtze, a Construção e Estratégia de Desenvolvimento do Círculo Metropolitano Pan-Xangai*, Editora Xuelin, edição de 2003.

<sup>5</sup> Emrys Jones, *Metropolis: The Worlds Great Cities* (Oxford: Oxford University Press, 1990).

estudos do Interior da China são resultado de diversas traduções dos conceitos provenientes do estrangeiro, o que determina o fenómeno de existir vários termos com um conteúdo fundamentalmente igual. Até ao momento, na China, não há círculos (ou zonas) metropolitanos(as) desenvolvidos(as), nem está formado um critério para definição completa e uniforme, sendo inevitáveis as discussões. Na sequência do desenvolvimento célere da regionalização das cidades, em especial depois de aprovadas e postas em execução as «Linhas Gerais» pelo Conselho do Estado, torna-se absolutamente necessária e premente uma definição segundo critérios científicos e expressão do seu conteúdo com exactidão no sentido de realizar a uniformização e regularização a nível de cognição.

#### 4. Comparação de dimensões e condições necessárias para a constituição do Círculo Metropolitano de Guangdong, Hong Kong e Macau

Através da exposição e comparação dos conceitos citados, verifica-se sobretudo que as zonas metropolitanas nos EUA e os círculos metropolitanos no Japão reflectem um conteúdo fundamentalmente igual, embora as designações sejam distintas, sendo diferenças essenciais os requisitos respeitantes à dimensão da cidade central. Quer isto dizer que, quer as zonas metropolitanas nos EUA, quer os círculos metropolitanos japoneses aparecem em uma determinada fase da evolução de urbanização (fase de ruralização) e são, no que diz respeito ao seu conteúdo, áreas territoriais urbanizadas tendencialmente formadas por um centro económico e suas zonas circunvizinhas (principalmente divisões administrativas de distrito e cidade) com o qual mantém uma relação íntima socioeconómica. As diferenças respeitantes à dimensão estão expostas no Mapa I, enquanto o relacionamento e distinção entre zonas metropolitanas, círculos metropolitanos e faixas metropolitanas encontram-se especificados no Mapa II.

**Mapa I — Comparação dimensional entre zonas metropolitanas nos EUA e círculos metropolitanos japoneses (2000)**

	<b>Extensão Espacial</b>	<b>População Total (dez mil pessoas)</b>	<b>Área (km<sup>2</sup>)</b>
<b>Zona Metropolitana de Nova Iorque</b>	Composto por 29 distritos localizados nos Estados de Nova Iorque, New Jersey, Connecticut e Pennsylvania	2 120	24 760 (Território Terrestre)

	<b>Extensão Espacial</b>	<b>População Total (dez mil pessoas)</b>	<b>Área (km<sup>2</sup>)</b>
<b>Círculo Metropolitano de Tóquio</b>	Composto por 8 divisões administrativas do nível de capital, prefeitura e distrito e mais de 150 localidades	4 131	36 884

Fonte: Zhang Shantiao, *Análises sobre a Evolução Populacional e as Características dos Círculos Metropolitanos no Mundo*, in Planeamento Urbanístico, Ano 2003, Vol. III, pág. 37 a 42.

### Mapa II — Relacionamento e Distinção entre Zonas Metropolitanas, Círculos Metropolitanos e Zonas Metropolitanas

	<b>Zona Metropolitana <i>Metropolitan District (MD)</i></b>	<b>Círculo Metropolitano <i>Metropolitan Circle (MC)</i></b>	<b>Faixa Metropolitana <i>Metropolitan Belt (MB)</i></b>
<b>Noção</b>	Área composta por um centro de cidade grande ou gigante (com população superior a um milhão) e distritos próximos intimamente ligados	Zona económica urbana trans-provincial/intercidades, formada por várias zonas metropolitanas territorialmente contíguas sem relação hierárquica	Enorme corredor de localidades, em forma de cintura e formado por vários círculos metropolitanos ligados transversal e ininterruptamente
<b>Estrutura Territorial da Urbanização</b>	Unicidade de centro	Unicidade ou pluralidade de núcleos	pluralidade de núcleos
<b>Área (em média)</b>	2,000-10,000 km <sup>2</sup> 2,000 a 10,000 km <sup>2</sup>	10,000-100,000 km <sup>2</sup> 10,000 a 100,000 km <sup>2</sup>	100,000 km <sup>2</sup> Maior que 100 000 km <sup>2</sup>
<b>Raio (em média)</b>	30-50 km 30 a 50 km	100-200 km 100 a 200 km	300-500 km 300 a 500 km
<b>Fase em que se encontra</b>	Fase intermédia/avançada	Fase avançada	Fase madura
<b>Força predominante de formação</b>	aglomeração e radiação, principalmente aglomeração	aglomeração e radiação, manifestamente radiação transversal aos arredores	Essencialmente radiação

	<b>Zona Metropolitana <i>Metropolitan District</i> (MD)</b>	<b>Círculo Metropolitano <i>Metropolitan Circle</i> (MC)</b>	<b>Faixa Metropolitana <i>Metropolitan Belt</i> (MB)</b>
<b>Relações Lógicas</b>	Unidade constitutiva de círculo metropolitano	União de duas ou mais zonas metropolitanas; unidade constitutiva de faixa metropolitana	União orgânica de círculos metropolitanos

Fonte: Tao Xidong, compilação de Lu Hanyou, *Ordenamento Regional dos Círculos Metropolitanos Trans-provincial na China no Período de Transição*, pág. 24.

Sintetizando as generalidades e análises expostas, julgamos que os círculos metropolitanos devem ainda ser funcionais e conceptuais. Em termos das tendências actuais do desenvolvimento regional na China, os espaços dos círculos metropolitanos do Delta do Rio das Pérolas, Delta do Rio Yangtze até da Orla do Mar Bo são, sem excepção, delimitados do ponto de vista de planeamento directivo, em função de divisões administrativas. Isto visa apenas a satisfação das necessidades de estatística, definição de estratégias de desenvolvimento, organização de acções colaborativas e gestão eficaz, no entanto, existem defeitos manifestos. Em termos das regras económicas, os círculos metropolitanos aparecem normalmente na fase avançada da urbanização, sendo o seu crescimento um processo de evolução dinâmica e progressiva. Uma união artificial de divisões administrativas é apenas uma região administrativa de modelo cidadão relativamente fechada e estável, mas não uma zona económica urbanizada em conformidade com as regras da economia de mercado e da economia regional. De facto, o círculo metropolitano é um produto resultado da interacção entre objectividade espontânea e subjectividade promovida com planeamento directivo. O significado fundamental da sua criação é a abolição das restrições provenientes das fronteiras administrativas, constituindo assim uma unidade espacial de aglomeração de localidades mais ou menos aperfeiçoada, segundo as necessidades de integração e tendências de evolução das funções socio-económicas e ambientais da zona metropolitana. No entanto, para o tema da constituição do Círculo Metropolitano de Guangdong, Hong Kong e Macau, com vista a assegurar o sucesso permanente da execução das linhas e políticas de “um país, dois sistemas” nas duas regiões administrativas especiais de Hong Kong e Macau, este Círculo Metropolitano pode ser entendido como um círculo

económico no momento da concepção, que não é uma organização com território fixo e fechado, delimitado por uma certa distância, mas sim uma zona económica integral formada por um conjunto de cidades com as suas próprias características e abertas entre si, funcionalmente complementadas, interactivas e colaborativas. Neste sentido, o Círculo Metropolitano de Guangdong, Hong Kong e Macau não deve limitar-se a um “círculo geográfico”, mas a um “círculo conceptual” aberto e interregional; além disso, uma racionalização na divisão de trabalho e colaboração em diferentes áreas entre Guangdong, Hong Kong e Macau, bem como a eliminação dos impedimentos resultantes da divisão administrativa ou obstáculos administrativos, serão as condições necessárias para a fusão e integração económicas do Círculo Metropolitano de Guangdong, Hong Kong e Macau.

### **III. Limitações intrínsecas na criação do Círculo Metropolitano de Guangdong, Hong Kong e Macau e suas análises**

As realidades internacionais demonstram que as tendências mais recentes do desenvolvimento económico de uma região administrativa consistem na intensificação de abertura e interações entre as cidades num âmbito territorial menor de uma zona economicamente desenvolvida e na passagem da economia do modo da divisão administrativa para uma economia do modo de círculo metropolitano que é aberta entre si. Um círculo metropolitano maduro deve ser uma organização transfronteiriça e coordenada entre cujas cidades membros, existe um relacionamento económico íntimo, tendo uma economia intimamente ligada, infra-estruturas interligadas e intercomunicáveis, bem como uma divisão de funções bem definida e completa, formando assim uma zona económica urbanizada em forma de rede e sem obstáculos administrativos. As realidades dos círculos metropolitanos no Interior da China em formação ou em processo de crescimento demonstram que as economias das cidades membros ainda funcionam no modo de divisões administrativas, as contradições entre elas são notórias e os gastos intrínsecos agravados passam a ser engarrafamento que restringe a integração espacial e o desenvolvimento comum do círculo urbanístico e que não está conforme com as imposições reais resultantes da globalização económica e da adesão da China à Organização Mundial do Comércio (OMC). Para este efeito, pretendemos fazer uma análise, com várias perspectivas, tomando como assunto

principal as pressuposições constantes nas Linhas Gerais que têm em vista tornar Guangdong, Hong Kong e Macau num círculo metropolitano onde haja divisão de trabalho entre os três territórios, complementando as vantagens e favorecendo a competitividade, com uma estrutura industrial onde predominam o sector de serviços modernos e a indústria de manufactura avançada. Mais, analisamos os mecanismos de controlo interno para a integração do Círculo Metropolitano de Guangdong, Hong Kong e Macau, no sentido de justificar que a criação de um sistema de ordenamento regional do Delta do Rio das Pérolas é uma necessidade objectiva para promover a integração económica e um maior desenvolvimento do Círculo. Depois, vamos fazer uma análise integral, partindo das perspectivas de política regional, economia regional e sociedade regional, sobre os elementos intrínsecos de fragmentação da administração que se enfrentam na ocasião da concepção do Círculo no período de transição socioeconómica em que a RAEM marcha com sucesso para o aniversário da “primeira década”.

## **1. Perspectivação segundo a ciência política regional**

Uma região conta com vários tipos de relações intergovernamentais, sobretudo relações verticais entre o governo central e os governos locais e entre os governos locais de diferentes hierarquias, bem como relações horizontais entre as diferentes regiões. No sistema político da China actual, a natureza das relações verticais e horizontais entre os governos das cidades membros dos círculos urbanos trans-provinciais são muito semelhantes às relações entre as autoridades centrais e locais e entre os governos locais e estão uniformes com estes últimos. Neste sentido, justificaremos, com as características das relações entre as autoridades centrais e locais e entre os governos locais, a natureza das relações entre os governos das cidades envolvidas no Círculo Metropolitano de Guangdong, Hong Kong e Macau, até ao mecanismo que condiciona a integração espacial das duas regiões administrativas especiais. Na nossa opinião, as características gerais pré-existentes no âmbito da China que consistem na preferência pelas relações intergovernamentais verticais em prejuízo das horizontais, formaram barreiras artificiais ou espontâneas entre os governos das cidades centrais que fazem parte do Círculo Metropolitano de Guangdong, Hong Kong e Macau. Este tipo de relações horizontais e concorrenciais poderá ter favorecido a base política do

funcionamento fechado dos membros do círculo metropolitano nas relações cidade a cidade.

### **1) Relações de subordinação longitudinal e vertical e relações horizontais embaraçadas**

Este tipo de relações intergovernamentais tem duas características: a primeira é que a economia é organizada em função dos serviços administrativos e das cidades de núcleo; a segunda é que a economia é organizada segundo a hierarquização das cidades centrais. A isto se acrescentam a unicidade e uniformidade das funções dos governos hierarquicamente inferiores, o que faz com que a economia nacional e as relações regulares intergovernamentais estejam bastante distorcidas, expressando-se assim as características gerais da subordinação longitudinal e totalmente vertical e transversais embaraçadas.

#### **(1) Diferenças entre as hierarquias longitudinais e relações de produção na liderança vertical**

Nas federações do mundo ocidental, entre os governos federais e os estados federados existe uma relação de igualdade, dependência e cooperação entre si, enquanto no sistema centralizado específico da China, entre o Governo Central e os governos locais superiores e entre estes e os governos hierarquicamente inferiores existe uma relação de controlo vertical total<sup>6</sup>. O Governo Central elabora um plano nacional relativo à exploração e aproveitamento de recursos humanos, materiais e financeiros, enquanto os governos locais de diferentes hierarquias elaboram e executam os seus planos locais em cumprimento das imposições do plano global do País. Neste contexto, as relações horizontais entre os governos de diferentes categorias são manifestamente influenciadas.

#### **(2) Relações horizontais complexas**

Relações intergovernamentais horizontais referem-se essencialmente às relações entre os governos locais não dependentes. Num período longo

---

<sup>6</sup> Liu Junde, Feng Chunping, Hua Linfu, *Estudo Comparativo de Divisões Administrativas do País e do Estrangeiro*, Editora da Universidade Normal Huadong, edição de 2002, pág. 365.

no passado, especialmente antes da transferência da soberania, as relações horizontais entre os governos de Guangdong, Hong Kong e Macau encontravam-se num estado relativamente complexo.

Do mesmo modo, no processo da constituição do Círculo Metropolitano de Guangdong, Hong Kong e Macau, as relações entre si revestir-se-ão de uma forma centrípeta. Neste sentido, entre os governos das categorias de cidade ou distrito subordinados à Província de Guangdong haverá relações socioeconómicas mais estreitas, uma vez que os governos obedecem rigorosamente à liderança dos governos de hierarquia superior; enquanto os governos das cidades centrais territorialmente adjacentes e administrativamente não subordinados, não terão dinâmica e mecanismo para desenvolver relações horizontais entre si, estando num estado separado, não sendo fácil iniciar acções de cooperação horizontais devidas e desenvolvimento interactivo. Assim, no processo da construção do Círculo Metropolitano de Guangdong, Hong Kong e Macau, deve-se evitar que a unidade territorial e comunidade de cidades seja perfeita apenas aparentemente, de facto, entre si apresentam características da liderança vertical e separação horizontal ao nível interno (ou seja, os governos das cidades centrais territorialmente adjacentes sujeitam-se essencialmente à liderança dos governos da província ou da cidade do nível imediatamente superior, enquanto entre aqueles governos das cidades centrais existem barreiras delimitadas pela fronteira da divisão administrativa. Para o dito Círculo Metropolitano em formação, esta situação será efectivamente uma tendência centrifugadora que dificultará a constituição de uma unidade orgânica e uniforme.

## **2) Período de transição: relação de separação horizontal e competição isolada**

Tradicionalmente, as relações de liderança vertical e barreiras horizontais são um resultado necessário em virtude do sistema altamente centralizado, enquanto os actos de governos locais não são autónomos. No âmbito dos governos locais de variadas categorias, como organismos com poderes políticos do País e como representantes de interesses locais com características do homem económico, aparecerão necessariamente exigências intrínsecas de divisão do poder económico. Com a reforma e abertura da China, a implementação das reformas económica e política determina objectivamente o surgimento de actos dos governos locais ou de base que enfraquecem ou afastam indirectamente o controlo do Go-

verno Central ou dos governos de hierarquia superior, tornando os mecanismos tradicionalmente centrípetos em centrifugadores. Registaram-se, como consequência, modificações nas relações entre os governos de todas as categorias na China.

Relativamente a este aspecto, afigura-se-nos que, em certa medida, as relações de competição isolada e irregular entre os governos de Guangdong, Hong Kong e Macau, até os governos locais inseridos no Círculo Metropolitano, que constituem a base política regional para o funcionamento e intensificação da economia do modo da divisão administrativa, passarão forçosamente a ser um impedimento para a construção do mesmo Círculo.

Em termos gerais, a concorrência intergovernamental refere-se à disputa de recursos físicos e imateriais na rede de governos de variadas categorias, incluindo concorrências directas e indirectas, horizontais e verticais. É previsível que as concorrências reais e virtuais entre os governos do Círculo Metropolitano de Guangdong, Hong Kong e Macau (isto é, a concorrência intercidades nos aspectos de “ambiente de investimento, sistema jurídico e eficiência de administração”<sup>7</sup> entre os três governos) sejam efectivamente concorrências de elementos imóveis e de atrair elementos móveis a desenrolar entre os governos das diversas cidades, no contexto da economia do mercado.

Na realidade, nas tendências da globalização económica, as concorrências horizontais reais e virtuais entre as cidades dos três territórios existem natural e objectivamente, antes e após a criação do Círculo Metropolitano. No entanto, num sistema de mercado irregular resultante da falta de realização completa da conversão funcional dos três governos, não haverá regras uniformes para a concorrência no decurso da construção do Círculo Metropolitano. Assim, será possível que os governos de todas as cidades envolvidas tenham motivações próprias para prosseguir a maximização dos próprios interesses económicos baseando na divisão administrativa e mediante meios administrativos. O que possibilitará uma concorrência fora do mercado e fora das normas nas relações entre os três governos, em especial nas relações horizontais entre os mesmos, agravando as contradições e conflitos virtuais entre os três territórios; na estrutura de jogos não cooperativos, as propensões de bloqueio entre si e de auto-

---

<sup>7</sup> Li Junpeng, *Teoria de Concorrência entre Regiões Administrativas na Nova Economia Institucional*, in *Gestão Administrativa na China*, ano 2001, vol. V, pág. 52 a 59.

determinação nos aspectos de informação, instituição e indústrias serão intensificadas, até reforçarão o funcionamento da economia do modo de divisão administrativa.

## 2. Do ponto da vista da economia regional

Segundo as experiências de cooperação regional obtidas na China até experiências internacionais, os governos são, ao fim e ao cabo, detentores de interesses e condicionantes de maior influência. Embora os governos das duas regiões administrativas especiais de Hong Kong e de Macau ou o Governo Popular da Província de Guangdong tenham um poder de coordenação e controlo da economia muito menor que o Governo Popular Central, em virtude das suas funções e competências específicas na determinação de orientação, eles, como detentores de interesses económicos das unidades administrativas do Círculo Metropolitano, influenciam vigorosamente o funcionamento da economia regional. Na realidade económica, os seus comportamentos têm por base motivações complexas. Para poder descrever teoricamente as características típicas dos governos das cidades centrais do Círculo Metropolitano - Guangdong, Hong Kong e Macau —, deixaremos de considerar os factores secundários e concentraremos na abordagem dos elementos que condicionam os comportamentos dos sujeitos económicos. O ponto de vista da teoria de opção pública quanto ao “governo ser um homem económico por natureza” sintetiza de forma muito sucinta os comportamentos dos governos e as suas características. Julgamos que, referindo-se às experiências obtidas na construção dos círculos metropolitanos, no Interior da China, os fenómenos de economia do modo da divisão administrativa que apareceram nos mesmos círculos metropolitanos são efectivamente resultantes do auto centrismo e da prossecução da maximização dos interesses económicos de cada cidade. Neste sentido, as características do homem económico dos governos de cada cidade têm origem intrínseca de índole económica da economia do modo de divisão administrativa.

### 1) **Jogo não-cooperativo entre Guangdong, Hong Kong e Macau**

No contexto da integração da economia mundial, o desenvolvimento de uma cidade só à custa do círculo de *input* e *output* dos seus próprios elementos de produção é praticamente impossível. De acordo com a

teoria de sistemas, a cidade é um sistema aberto, devendo proceder à cooperação de complementaridade regional ou com cidades adjacentes, para formar uma estrutura funcional altamente ordenada. No entanto, em termos das práticas e experiências no Interior da China ou internacionais, a cooperação intercidades antes e após a criação do Círculo Metropolitano Guangdong, Hong Kong e Macau, o pluralismo de sujeitos activos, determinam a multiplicidade de rumos de interesses. O alvo da cooperação intercidades é a função das relações de todos os interesses tais como, interesses comuns do Círculo Metropolitano, interesses de cada uma e interesses das empresas dos três territórios. Estes interesses podem ser uníformes, autonomizados, até rivais, em termos dos seus objectivos<sup>8</sup>. Assim e nesta circunstância complexa, não é possível constituir uma coligação e colaboração intercidades eficaz apenas com a espontaneidade proveniente do mecanismo do mercado. Nesta circunstância, é decisiva a promoção suficiente das iniciativas dos governos das cidades de várias hierarquias na cooperação intercidades para que haja complementaridade de vantagens e um desenvolvimento coordenado. É também decisiva a prossecução dos interesses comuns do Círculo Metropolitano de Guangdong, Hong Kong e Macau que abrange as duas regiões administrativas especiais e envolve a realização com sucesso das ideias de “um país, dois sistemas”.

Em suma, achamos que a Teoria dos Jogos pode servir de quadro de base para analisar o fenómeno da predominância de concorrência maligna em relação à cooperação racionalizada que surgiu, surge e surgirão.

### (1) Noções gerais da Teoria dos Jogos

A Teoria dos Jogos (*Game Theory*) distingue jogos não-cooperativos (*Non-Cooperative Games*) dos jogos cooperativos (*Cooperative Games*). A Teoria dos Jogos estuda essencialmente os problemas sobre as decisões na ocasião de interacção directa entre os actos de decisão dos sujeitos, bem como o equilíbrio das mesmas decisões<sup>9</sup>. Isto quer dizer que, no processo de decisão, um sujeito responsável pela decisão está influenciado por decisões da mesma área feitas pelos demais sujeitos, enquanto as suas decisões

<sup>8</sup> Meng Qinghong, *Cooperação Regional e Reorganização das Vantagens interregionais*, in *Ciência Financeira e Económica*, ano 2001, vol. I, pág. 66 a 70.

<sup>9</sup> As contribuições mais relevantes dos vencedores do Prémio Nobel de Economia de 1994, Nash, Selton e Harsanyi, consistem nos jogos não cooperativos. Actualmente, quando se fala da teoria dos jogos na economia, refere-se em regra aos jogos não cooperativos.

influenciam as dos outros sujeitos. Na interacção dos actos praticados pelos sujeito, quando as partes podem chegar a um acordo vinculativo, o jogo é cooperativo; caso contrário, o jogo é não-cooperativo. No jogo cooperativo, é salientada a razão do grupo, com vista a realizar a eficiência, justiça e igualdade em termos globais; o jogo não-cooperativo realça a razão individual e a optimização da decisão individual, podendo o resultado ser eficiente ou não eficiente.

A posse de informação e a sequência são também dois critérios distintivos na Teoria dos Jogos. De acordo com as informações dominadas por um jogador sobre os demais sujeitos jogadores (adversários), nomeadamente as suas características, espaço estratégico e funções de pagamento (*payoff function*), a Teoria dos Jogos distingue jogos de informação incompleta dos jogos de informação completa. Os jogos de informação completa referem-se à situação em que um jogador tem conhecimento completo e perfeito sobre as suas características, espaço estratégico e funções de pagamento, caso contrário, são considerados jogos de informação incompleta. Em termos da sequência das jogadas dos jogadores, a Teoria dos Jogos identifica dois modelos de jogos: estático e dinâmico. É conhecido por jogo estático um jogo em que as opções de jogadas pelos jogadores são feitas simultaneamente ou não, desde que os agentes não tenham conhecimento sobre as jogadas tomadas em concreto; entende-se por jogo dinâmico aquele em que as acções são sequenciais e que um agente tem conhecimento sobre as jogadas previamente seleccionadas por outros. Deste modo, distinguem-se quatro tipos de jogos:

### Mapa III — Tipos de jogos

	Estado Estático	Estado Dinâmico
Informação completa	Jogos estáticos de informação completa/equilíbrio de Nash ( <i>Nash Equilibrium</i> ) Nash (1950-1951)	Jogos e subjogos dinâmicos de informação completa; equilíbrio de Nash perfeito Selten (1965)
Informação incompleta	Jogos estáticos de informação incompleta/equilíbrio de Nash bayesiano Harsanyi (1967-1968)	Jogos dinâmicos de informação incompleta; equilíbrio de Nash bayesiano perfeito Selten (1965) Kreps e Wilson (1982)

Fonte: Zhang Weiyang, *Teoria dos Jogos e a Economia de Informação*, Livraria Sanlian de Xangai e Editora Popular de Xangai, 1996, pág. 13.

## (2) Análises sobre jogos não-cooperativos de intercidades num círculo metropolitano

Teoricamente, não cabe a nenhuma das cidades integradas num círculo metropolitano a intervenção e interferência nos assuntos das demais cidades, em especial os das cidades adjacentes com as quais não existe uma relação de subordinação. Neste sentido, todos os actos praticados a favor da própria divisão administrativa que têm em conta os interesses da mesma são naturalmente considerados feitos de acordo com a razão e lógica pelo próprio governo. No entanto, como a razão destes actos é limitada e não pode estar conforme com os interesses comuns das cidades nem com os alvos globais do círculo metropolitano trans-provincial, será fácil cair nos jogos não-cooperativos mais típicos em que os jogadores defendem os próprios interesses. Por esta razão, os jogos não-cooperativos no âmbito dos governos das cidades de Guangdong, Hong Kong e Macau passarão a ser o ponto crítico que condiciona a integração espacial do círculo metropolitano.

De facto, as análises dos jogos não-cooperativos são aplicáveis à economia do modo da divisão administrativa verificada nos círculos metropolitanos, em que as cidades membros actuam conforme a própria vontade e concorrem malignamente, o que é de facto o reflexo das contradições entre a razão individual das cidades centrais e a razão do grupo do Círculo Metropolitano. Além disso, no sistema de gestão administrativa e no processo de decisão dos círculos metropolitanos no Interior da China, as relações entre governo e governos das cidades centrais são tipicamente jogos estáticos não-cooperativos e de informação incompleta. Com base nisto, ao construirmos o círculo metropolitano de Guangdong, Hong Kong e Macau, podemos elaborar uma estrutura de jogo em que os governos das cidades adoptam medidas de protecção administrativa, pressupondo que duas cidades centrais participam em primeiro lugar nos jogos como jogadores; supondo-se, segundo as características do homem económico dos governos das cidades, que o alvo político de ambas é o desenvolvimento económico das divisões administrativas a que se referem, elas vão optar por estratégias mais favoráveis ao desenvolvimento da respectiva divisão administrativa. Como os actos dos governos das cidades envolvem opções de política económica que produzirão efeitos globais para o Círculo Metropolitano, as alternativas de estratégias para ambos os jogadores são duas: jogo cooperativo e jogo não-cooperativo. Se bem que ambas as cidades não disponham de informação completa, nem um

acordo comum a cumprir, nem um mecanismo de coordenação, ambas as partes não têm conhecimento sobre as decisões feitas por outra parte até à tomada da decisão. Assim, as opções podem ser consideradas feitas simultaneamente, não havendo uma relação sequencial entre elas. Finalmente, ambas as partes são beneficiárias quando optam pela estratégia de cooperação, caso ambas ultrapassem o proteccionismo conscientemente. Se ambas persistirem em actuar por vontade própria e optarem pela estratégia não-cooperativa, não gozarão dos benefícios provenientes da cooperação regional e da constituição do círculo metropolitano, enquanto os seus prejuízos poderão ser superiores aos seus ganhos.

Teoricamente, no contexto da concorrência económica cada vez mais violenta, a adopção da estratégia não-cooperativa por governos de cidades é uma realidade difícil de modificar. Assim, a economia do modo da divisão administrativa caracterizada pela repetição de construção de empreendimentos, estrutura industrial semelhante e concorrências malignas persistirá permanentemente e ver-se-á agravada. Face a estes fenómenos económicos existentes nos círculos metropolitanos, urge criar, com a intervenção dos respectivos serviços das autoridades centrais, mecanismos de negociação transfronteiriça, de controlo e de criação de confiança, todos vinculativos para as cidades membros, o que reduzirá significativamente os custos e será favorável ao estabelecimento de relações cooperativas e estáveis entre as respectivas cidades.

### 3. Do ponto de vista da Ciência Social Regional

#### 1) Organização transfronteiriça não governamental e as suas deficiências no âmbito da eficácia

As organizações não-governamentais têm vindo a ser objecto de estudo por parte dos académicos do País ou do estrangeiro, sendo as suas definições e explicações diferentes umas das outras. Há quem entenda que “as organizações não-governamentais (NGOs, *Non-Governmental Organizations*) se referem aos organismos intermediários sociais não-governamentais, sem fins lucrativos e voluntários que se dedicam às causas de interesse público”<sup>10</sup>; “conhecem-se por organizações não-governamentais todos os organismos civis sem a intervenção do governo e que não

<sup>10</sup> Wang Shaoguang, *Pluralismo e Unificação: Estudo Comparativo do Terceiro Sector a Nível Internacional*, Editora Popular de Zhejiang, 1999, pág. 9 e 10.

estão sujeitos ao controlo do governo”<sup>11</sup>. Até ao momento, as definições mais representativas são duas. A primeira é “as organizações não-governamentais são organismos intermediários sociais civis e voluntários, legais, não governamentais, sem fins lucrativos, não partidários, governados por si autonomamente e que se dedicam à resolução de problemas de índole social”. A segunda é “organizações com as seguintes cinco características, a saber, estruturação, iniciativa cívica, sem fins lucrativos, autonomia e voluntariedade, também conhecidas por terceiro sector”<sup>12</sup>.

Na ocasião em que a cooperação regional entre Guangdong, Hong Kong e Macau está a encaminhar-se para uma nova fase, as organizações não-governamentais que prestam serviços transfronteiriços desenvolverão as suas funções que não são de ignorar na eliminação das semelhanças industriais, repetição de empreendimentos e concorrências malignas entre as cidades centrais do Círculo Metropolitano, bem como na civilização política, mobilidade de elementos, cooperação horizontal e integração espacial. Justificamos com um exemplo de associações sectoriais transfronteiriços apresentado mais adiante.

As organizações não-governamentais podem ajudar a corrigir eficazmente as áreas onde haja falhas do mercado e do governo, contribuindo para preparar a sociedade civil nos Círculos Metropolitanos trans-provinciais. Isto demonstra justamente que o fenómeno da economia do modo de divisão administrativa verificado nos círculos metropolitanos é efectivamente uma “distorção do mercado e concorrência irregular resultante da mudança do poder administrativo” dos governos das cidades centrais, “e as organizações não-governamentais podem desenvolver acções de coordenação, cooperação e intercâmbio, bem como tomar medidas eficazes, no Círculo Metropolitano de Guangdong, Hong Kong e Macau, até num âmbito territorial maior, aproveitando as suas características e vantagens como, fins não lucrativos, voluntariedade, natureza cívica e participação, nas áreas com problemas que os governos e empresas não conseguem resolver eficazmente, com o objectivo de satisfazer as necessidades diversificadas de todos os grupos

---

<sup>11</sup> Zhao Liqing, *Investigação Preliminar sobre as Questões das Organizações Não-Governamentais*, in Boletim da Escola Partidária Central, ano 1997, Vol. IV, pág. 120 a 128.

<sup>12</sup> Li Zhengang, *Investigação Preliminar sobre as Questões das Organizações Não-Governamentais*, in Comentários da Ciência Jurídica, ano 2000, Vol. III, pág. 89 a 95.

específicos, favorecendo a preparação e desenvolvimento da sociedade civil e conseqüentemente elevar a eficiência dos governos das cidades”<sup>13</sup>.

As associações sectoriais transfronteiriças, como intermediárias relevantes entre o País e as organizações privadas (empresas), contribuem para o intercâmbio em ambos os sentidos e para a transmissão e retroacção das informações entre os governos das cidades e as empresas e entre as cidades do círculo urbanístico trans-provincial. As realidades da globalização económica e do mercado, bem como a adesão da China à Organização Mundial de Comércio, urge uma separação da administração das empresas para criar um ambiente do mercado concorrencial unificado, justo e aberto. No processo do desenvolvimento de todos os sectores de variadas cidades dum círculo metropolitano, as empresas do mesmo sector e em concorrência são adversários. No entanto, para salvaguardar os interesses do sector globalmente considerado e o ambiente do mercado unificado, no sentido de chegar a um consenso para fazer face ao exterior e elevar a competitividade do círculo metropolitano de que fazem parte as províncias e cidades, exigem-se cooperação mútua e apoio mútuo, com o objectivo de criar novas relações de desenvolvimento e cooperação, as quais são locomotivas relevantes para o desenvolvimento conjunto e concorrência leal da economia das cidades — regiões — empresas.

As organizações não-governamentais, sobretudo as associações transsectoriais contribuem para promover o processo da democratização dos círculos metropolitanos de que fazem partes as províncias e cidades, incentivando a participação do público, limitando a intervenção directa do poder administrativo na área económica, enfraquecendo o poder da protecção da economia do modo de divisão administrativa das autoridades. Nas sociedades modernas, as associações sectoriais transfronteiriças dominam, regra geral, recursos económicos fundamentais, por isso, as suas acções influenciam bastante a estabilidade económica e até a estabilidade política. Neste sentido, as associações sectoriais podem contribuir para que os governos de diversas hierarquias no Círculo Metropolitano de Guangdong, Hong Kong e Macau exerçam com maior prudência os poderes, bem como para o desenvolvimento regular da economia transfronteiriça.

---

<sup>13</sup> Putnam, Robert. *D. Making Democracy Work: Civil Tradition in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press, 1993.

A diversidade dos movimentos das organizações não-governamentais em que predominam associações trans-sectoriais contribui para a formação de uma nova cultura regional que integra os sistemas modernos democráticos, avançando na promoção do intercâmbio e cooperação transfronteiriça aprofundada entre as cidades, acelerando a integração horizontal da economia. O mais importante é que ela contribui para explorar os recursos culturais e potenciais favoráveis à democracia e integração económica no círculo metropolitano, bem como para desenvolver a colaboração e intercâmbio sectorial em todas as áreas e em diferentes níveis entre as cidades de Guangdong, Hong Kong e Macau, acelerando a fusão económica.

#### **IV. Estratégias para a reinvenção dos governos das cidades modernizadas do Círculo Metropolitano de Guangdong, Hong Kong e Macau**

##### **1. Reconstituição das ideias da administração dos governos de cidades**

Ideias são orientações de acção. No momento actual, a implantação vigorosa das ideias de administração modernizada adaptadas à globalização económica e às regras da OMC, no seio dos governos de cidades membros dos círculos metropolitanos existentes no Interior da China, com base em diferentes esferas da globalização e localização, totalidade e individualidade, regionalização e cidade, é uma missão primordial para a plena integração das economias do modo de divisão administrativa. Em termos concretos, deve implementar-se preferencialmente as novas ideias:

##### **1) Ideia de uma região aberta e interactiva**

O Delta do Rio das Pérolas e o Círculo Metropolitano de Guangdong, Hong Kong e Macau são fundamentalmente zonas económicas urbanísticas relativamente independentes, entre cujos membros existe relacionamento íntimo nos âmbitos económico, social e cultural, sendo um corpo orgânico unificado. Porém, no contexto das economias do modo de divisão administrativa em virtude da fragmentação em múltiplas unidades administrativas, as cidades membros consideram genericamente os limites das divisões administrativas como sua “fronteira nacional”. Como há falta da ideia regional, existe mais concorrências do que cooperação,

perdendo os efeitos interactivos globais inerentes ao círculo metropolitano. Face a isto, os governos dos três territórios de Guangdong, Hong Kong e Macau devem partir das exigências da evolução da globalização económica e da integração económica regional e cumprir a lei da economia de mercado, no sentido de alterar, o mais breve possível, a ideia da cidade tradicional que consiste num estado de fragmentação administrativa, implantando uma ideia de concorrência global, com visão inovada sobre a cidade, região e universo de Guangdong, Hong Kong e Macau, que garanta o sucesso integral da política de “um país, dois sistemas” e promova a interacção regional, desenvolvimento em conjunto, fazendo face ao Mundo. Nas decisões respeitantes sobretudo ao ajustamento da estrutura industrial, infra-estruturas, mobilidade dos elementos da produção e aos serviços públicos, não devem considerar-se os limites administrativos como fronteira nacional, mas sim, tendo em consideração os interesses gerais do País e do Círculo Metropolitano de Guangdong, Hong Kong e Macau, criar e procurar vigorosamente oportunidades de cooperação e intercâmbio entre si, através de negociação e acções complementares, criando um bom ambiente político e políticas favoráveis para estabelecer um círculo metropolitano de “ganhos de todos e prosperidade comum, desenvolvimento interactivo”.

## **2) Ideia de ordenamento baseado em negociação igual**

“Ordenamento” é uma ideia internacional e paradigma predominante para a resolução eficaz de contradições e conflitos de interesses transfronteiriços a todos os níveis, assinalando o dialogo, negociação, interacção e cooperação com base na igualdade entre as diferentes unidades administrativas. Assim, com vista a harmonizar as contradições nos interesses económicos entre as cidades membros do círculo metropolitano de Guangdong, Hong Kong e Macau, os respectivos governos devem implantar a ideia de ordenamento que consiste em negociação igual, pondo-a a funcionar nos seguintes dois aspectos: primeiro, nos assuntos internos de gestão administrativa da cidade, promovendo a ideia de igualdade na administração, respeitando suficientemente e protegendo realmente o direito à igualdade das organizações intermediárias no mercado, organizações sociais e cívicas, bem como organizações autónomas de cidadãos, quebrando de forma integral, sobretudo as restrições administrativas às actividades transfronteiriças praticadas por organizações de mercado e sociais, estimulando, pelo contrário, a prestação de serviços e a realização

de actividades sociais transfronteiriças, ouvindo as opiniões de todas as camadas sociais, construindo um sistema moderno de ordenamento de cidade caracterizado pela igualdade entre o governo, mercado e sociedade cívica, negociação, cooperação e interactividade. Além disso, com vista a dirimir os conflitos e a elevar a competitividade global do Círculo Metropolitano de Guangdong, Hong Kong e Macau, os três governos envolvidos devem estabelecer uma ideia de ordenamento transfronteiriço com atitude de mútuo respeito, diálogo e negociação, para a resolução, por unanimidade ou por maioria dos membros, dos problemas que se encontram no processo, através da construção de um sistema de coordenação e ordenamento intercidades.

### 3) Ideia de legalidade administrativa

Não faltam estudos e práticas que demonstram que a economia do modo de divisão administrativa resulta da dissimulação do poder do governo. Assim, com vista a integrar as economias do modo de divisão administrativa, os governos das cidades centrais do Círculo Metropolitano de Guangdong, Hong Kong e Macau devem estabelecer a ideia da regra de direito, pondo realmente em prática a legalidade administrativa, segundo o princípio de que a economia de mercado corresponde à economia legal, para alcançar os objectivos supremos do estado de direito e governo civilizado. Em termos concretos, os três governos devem ter por base os valores públicos da sociedade globalmente considerada, submetendo a vontade do governo à da sociedade, para defender a liberdade e direitos humanos do cidadão. Em segundo lugar, como a lei é sempre primado do País, todas autoridades das cidades membros entregam-se à supervisão nos termos da lei. Em terceiro lugar, o poder deve ser submetido à lei, o poder dos governos das cidades membros deve ser exercido nos termos da lei e está sujeito à lei. Em quarto lugar, todos os indivíduos são iguais perante a lei em termos de direitos e deveres, responsabilizando-se criminalmente nos termos da lei e em pé de igualdade. A ideia da regra de direito implica o cumprimento da lei por parte do cidadão e o exercício do poder do País nos termos da lei por parte das autoridades dos governos das cidades membros. A legalidade administrativa e a igualdade de estatutos dos agentes da economia de mercado só podem ser finalmente concretizadas, quando a ideia da regra de direito esteja enraizada no fundo do coração do cidadão, passando a ser uma ideia comum das autoridades e a população em geral dos três territórios. Isto também tor-

na possível a criação de um ambiente de mercado regional transparente, regular, igual e aberto, que esteja conforme às regras internacionais, bem como a mobilidade livre dos elementos da produção, no seio do Círculo Metropolitano de Guangdong, Hong Kong e Macau.

#### **4) Ideia de coordenação e harmonização a critério científico**

Em certa medida, as economias do modo de divisão administrativa no Círculo Metropolitano de Guangdong, Hong Kong e Macau resultam das falhas de decisões tomadas por gestores e decisores das cidades membros, em virtude da falta de conhecimentos das ciências como, geografia urbana, economia regional, distribuição industrial. Assim, é necessário que os governos dos três territórios tomem atitudes e apliquem métodos científicos, para promover a decisão a critério científico, especialmente no que diz respeito à coordenação e distribuição da estrutura industrial, grandes empreendimentos de infra-estruturas e instalações de serviços públicos, pondo fim a construções repetidas de empreendimentos e concorrência desordenada, segundo teorias científicas na divisão de trabalho e complementaridade intercidades no círculo metropolitano.

## **2. Construção da cidade do Governo limitado, eficaz e transparente.**

### **1) Governo limitado de cidades**

A teoria do governo limitado foi apresentada pela primeira vez no âmbito do liberalismo progressivo no mundo ocidental. Um governo limitado refere-se normalmente a um governo competente e eficaz, cujos poder, funções, dimensão e actos estão expressamente sujeitos à Constituição e à lei, sendo submetido à supervisão e controlo aberto pela comunidade e que respeita a regra de desenvolvimento do mercado. De momento, há círculos metropolitanos com cidades membros cujos governos se apresentam ilimitados e onnipotentes, intervindo excessivamente na área económica individual. Como resultado, a mobilidade dos elementos da produção e a reestruturação transfronteiriças e livres dos agentes do mercado estão administrativamente restringidas. Assim sendo, os governos das cidades membros do círculo metropolitano, como gestores e abastecedores de serviços públicos das actividades económicas das respectivas sociedades, devem dar continuidade à modificação e redefinição razoável das suas funções, aperfeiçoando os seus actos e retomando o mo-

delo de governo limitado. O que é ponto crítico para reajustar, de forma fundamental, as relações entre o governo e as empresas, entre o governo e a sociedade, bem como para a integração económica no Círculo Metropolitano de Guangdong, Hong Kong e Macau.

## 2) Governos eficazes da cidade

Os governos eficazes das cidades membros apresentados no presente artigo referem-se a um governo eficiente e competente com base nos governos limitados de cidades membros, em prol da integração das economias e do modo de divisão administrativa, as medidas essenciais a adoptar com vista à construção de governos eficazes nas cidades membros do Círculo Metropolitano de Guangdong, Hong Kong e Macau.

Em primeiro lugar, introduz-se progressivamente o mecanismo de mercado, com o objectivo de promover a adopção do sistema de mercado e socialização dos serviços públicos nas cidades membros. No processo de planificação de ajustamento e reforma das organizações públicas no âmbito dos governos dos três territórios, para a promoção da eficácia, é aconselhável que se introduza simultaneamente o mecanismo concorrencial de mercado nos dois aspectos a seguir discriminados. Por um lado, procede-se à adjudicação de serviços públicos destinados a satisfazer as necessidades da própria região a empresas civis, no intuito de abastecer mais eficientemente bens e serviços de melhor qualidade, mediante as suas vantagens nos custos, técnicas e competitividade. Por outro lado, admitem-se capitais civis nas áreas da construção de infra-estruturas e de serviços do Círculo Metropolitano, para constituir um quadro de concorrência entre as empresas privadas, entre os sectores público e privado, bem como entre entidades públicas homólogas das diferentes cidades, lutando por criar um ambiente de mercado concorrencial igual e aberto, elevando globalmente a eficiência e o nível dos serviços públicos.

Em segundo lugar, constrói-se um governo electrónico entre as cidades membros à custa de tecnologia moderna. A modificação dos meios de realização e método de gestão administrativa do governo através de tecnologia moderna, é uma via importante para elevar a eficácia dos governos das cidades membros. Além disso, a efectivação da intercomunicabilidade e partilha comum das informações sem natureza confidencial dos governos dos três territórios, a eliminação do estado de bloqueio ou fragmentação existente num longo espaço temporal entre os governos das cidades

membros, a anulação dos efeitos da assimetria de informação, a redução dos custos de transacção intercidade, podem criar um ambiente de informação justo, uniforme, aberto e transparente que possibilita a tomada de decisão a critérios científicos pelos governos das cidades membros do Círculo Metropolitano de Guangdong, Hong Kong e Macau e uma concorrência leal entre os agentes do mercado.

Terceiro, constituem uma rede de consulta para a decisão do governo, elevando efectivamente a qualidade das políticas e as capacidades de decisão a critérios científicos. Os fenómenos da economia do modo de divisão administrativa nas cidades membros, como repetição na construção de infra-estruturas, indústrias semelhantes e concorrências malignas, são na realidade expressões da tomada de decisões sem obedecer a critérios científicos e da falta de capacidade decisória. Assim, a elevação real das capacidades decisórias dos governos das cidades membros e a concretização da tomada de decisões a critérios científicos e democráticos são pontos críticos para a integração económica de Guangdong, Hong Kong e Macau. A criação de mecanismos de decisão a critério científico e democrático nos governos das cidades membros não só depende da instituição do mecanismo de consultadoria para a decisão - agrupando um conjunto de especialistas, intensificando a entidade especializada de estudo para oferecer referências importantes para a decisão do chefe do executivo mediante investigação e estudo amplos em relação a novas realidades e questões no desenvolvimento económico regional -, mas também do desenvolvimento das vantagens dos recursos de talentos e inteligência, dentro ou fora do Círculo Metropolitano de Guangdong, Hong Kong e Macau, cumprindo o princípio de organização dando preferência aos recursos do País e recorrendo aos estrangeiros para os complementar, no sentido de criar uma comissão unida e conjunta de peritos do Círculo Metropolitano ou um grupo para decisão regional do mesmo, compostos por peritos e estudiosos provenientes de unidades de investigação científica e escolas superiores. A referida instituição é responsável por estudos de acompanhamento e das questões permanentes das áreas que envolvem o Círculo, mediante estudos *in loco* e observações no País e estrangeiro, e pela criação de uma base de dados informática para decisão, no sentido de abastecer serviços de consulta globais no âmbito de políticas de planeamento nas áreas de reajustamento da estrutura industrial, construção do sistema jurídico de base, exploração de recursos espaciais, inovação institucional e política, bem como da protecção do ambiente, com vista a elevar integralmente a qualidade e

capacidades de decisão no Círculo e dirimir as concorrências irregular resultantes de falta de coordenação entre os governos dos três territórios.

Em quarto lugar, intensificam a constituição de imagem, fortalecendo as capacidades de coordenação dentro e fora do Círculo. Com a adesão à OMC, as cidades centrais do Círculo Metropolitano terão cada vez mais assuntos de gestão e serviços que envolvem o exterior. No processo de gestão e prestação de serviços, elas representam, ao fim e ao cabo, a imagem do Governo da China. Neste sentido, os governos dos três territórios devem intensificar a construção das próprias imagens, tendo como princípio de desenvolvimento a articulação da globalização e localização económica, lutando, no quadro uniforme da OMC, pelo processamento justo, eficiente e regular da gestão e serviços domésticos e internacionais. O mais importante é a elevação efectiva das capacidades de coordenação interior e exterior, capacidades de maximização dos interesses no seio das cidades membros eliminando as contradições e conflitos entre os governos das cidades membros, capacidades de coordenação no tratamento dos seus assuntos, bem como as capacidades de coordenação entre a região e as autoridades centrais.

### **3) Governos transparentes da cidade**

O bloqueio de informações no seio de cada governo e entre os governos das cidades membro provoca frequentemente falhas nas decisões, conduzindo à repetição na construção de empreendimentos, assemelhando-se na estrutura industrial e crises de confiança e cooperação. A construção de governos transparentes nas cidades membros no sentido de tornar abertas as informações administrativas e políticas, é uma condição necessária para diminuir os custos de transacção no Círculo Metropolitano, manter a estabilidade e continuidade das políticas, bem como uma acção chave para a marcha da integração económica no mesmo Círculo. Assim, afigura-se-nos que se deve proceder, em função das realidades e necessidades do desenvolvimento económico global do Círculo Metropolitano, a um reajustamento racionalizado na área de arquivo dos governos das cidades membro, no sentido de estabelecer expressamente, sob a forma de lei, a acessibilidade de todas as informações, abolindo o monopólio e bloqueio de informação de entre os serviços funcionais e de entre os governos das cidades membro do Círculo, integrando os recursos de informações administrativas, fazendo com que os agentes do

mercado e a população conheçam melhor as políticas dos governos das cidades membro do Círculo Metropolitano, mediante reportagens conjuntas nos média e Internet, ou através de um interlocutor de notícias do Círculo Metropolitano. Tudo contribuirá para uma maior transparência e imparcialidade das políticas e decisões tomadas por governos das cidades membros, criando com isto um ambiente de concorrência no mercado regional igual e uniforme, prevenindo que os governos das cidades membros procedam a tratamento diferenciado e a gestão discriminatória do comércio intercidades segundo os limites da divisão administrativa, avançando na promoção da construção do mercado regional do Círculo Metropolitano.

## V. Concretização da complementaridade estratégica da reinvenção dos Governos de Guangdong, Hong Kong e Macau

Julgamos que, para promover a construção do Círculo Metropolitano de Guangdong, Hong Kong e Macau, além da concretização da estratégia de reinvenção do governo, o mais importante é a realização da complementaridade das estratégias de reinvenção dos governos dos três territórios.

A “complementaridade” aqui referida é semelhante à complementaridade entre os bens de consumo, ou seja, o maior consumo de um bem pode aumentar os efeitos marginais de um outro e *vice-versa*. Isto significa que o volume de venda de ambos os bens de consumo deve aumentar ao mesmo tempo. No tema da promoção do Círculo Metropolitano de Guangdong, Hong Kong e Macau, aproveitamos a noção de estratégias complementares de Paul Milgrom e John Roberts<sup>14</sup> para expor a complementaridade de estratégias de reinvenção dos governos dos três territórios. Paul Milgrom e John Roberts aplicam a noção de complementaridade na **Teoria dos Jogos**, apresentando jogos de estratégias complementares, ou seja, problemas de equilíbrio nos jogos super modulares. Como a definição para jogos super modulares envolve teorias de matemática bastante difíceis, omite-se aqui o seu conteúdo pormenorizado, limitando-nos a apresentar algumas das suas ideias. Num jogo que envolve uma pluralidade

<sup>14</sup> Yao Yang, *Reforma Económica como Processo de Inovação Institucional*, Centro de Estudo da Economia Política da Universidade Fudan, Editora Popular de Xangai, 2008.

de de cidades, supõe-se que o espaço de estratégia de cada cidade jogador é monodimensional e que as estratégias podem ser ordenadas nele. Geralmente, o espaço estratégico de uma empresa é o intervalo dos valores que se medem entre o limite máximo e o limite mínimo. É evidente que estas estratégias possam ser ordenadas do mínimo ao máximo. Deste modo, caso a promoção de uma estratégia da reinvenção do governo de qualquer uma cidade jogador dos três territórios resulte um aumento dos efeitos marginais da estratégia no seu espaço da estratégia da reinvenção do governo de uma outra cidade jogador, este jogo é considerado um super modular. Num tal jogo, a complementaridade concretiza-se nos temas como a cadeia industrial, grandes empreendimentos de infra-estruturas e círculo de vida de uma hora, desde que seja realizada a complementaridade das estratégias da reinvenção dos governos dos três territórios. Como resultado, torna-se real um jogo supermodular. Em termos simples, nas estratégias dos governos de Guangdong, Hong Kong e Macau existe um intervalo estratégico não desfavorável, e o valor máximo deste espaço constitui um equilíbrio de Nash juntamente com o valor máximo do intervalo não desfavorável dos demais governos de cidades jogadores, enquanto o valor mínimo daquele intervalo formam também um equilíbrio de Nash juntamente com o valor mínimo do intervalo não desfavorável dos demais governos de cidades jogadores. O significado deste teorema é que, na existência de um equilíbrio múltiplo, o âmbito das alternativas vai ser reduzido consideravelmente.

Julgamos que, na construção do Círculo Metropolitano em causa, para além de se ponderar a estratégia da reinvenção do governo na íntegra, é necessário realizar a complementaridade das estratégias da reinvenção dos governos dos três territórios, uma vez que a noção de estratégias complementadas de Paul Milgrom e John Roberts não só é aplicável a um intervalo estratégico monodimensional de uma cidade, mas aplicável também a casos de intervalo estratégico multidimensional regional e do círculo metropolitano. Quando se apresenta multidimensional o intervalo estratégico de um conjunto de cidades jogadores, segundo achamos, o jogo entre as cidades abrangidas pelo Círculo Metropolitano em causa pode ser considerado um jogo super modular composto por vários sub-jogos, sendo cada um destes últimos um intervalo estratégico do Círculo. Genericamente, quando duas cidades participam num jogo estratégico, caso pelo menos uma cidade veja a eficácia da sua estratégia da reinvenção do governo aumentar, a articulação das novas estratégias no sentido de fazer complementaridade vai ser intensificada, o que contribuirá muito

para a produção de resultados benignos e para a aceleração da construção do Círculo Metropolitano de Guangdong, Hong Kong e Macau. Mais simplesmente, podemos converter a definição da complementaridade de um conjunto de estratégias da reinvenção dos governos de Guangdong, Hong Kong e Macau numa definição da complementaridade institucional, desde que se considere a inovação institucional um conjunto de estratégias; o que possibilita o melhoramento de Pareto na construção do Círculo Metropolitano dos três territórios, assim as instituições atrás referidas podem complementadas com um conjunto de instituições em vigor nos diferentes governos e estes conjuntos de estratégias merecerão uma aceitação ampla pelas sociedades que fazem parte do Círculo.

Numa perspectiva dinâmica, caso se concretizem as inovações institucionais nos sistemas social, cultural e político em Guangdong, Hong Kong e Macau previstas nas Linhas Gerais e as estratégias da reinvenção dos governos dos três territórios sejam totalmente complementares, o ritmo da construção do Círculo Metropolitano conjugar-se-á com o do desenvolvimento social dos três territórios. Assim, os três passarão a chegar ao equilíbrio de Nash num jogo supermodular. No entanto, ao analisar esta questão, é de obedecer às regras de desenvolvimento económico-social dos três territórios, tomando em consideração global a complementaridade institucional e estratégica. Assim, a modalidade, situação e eficácia de Círculo Metropolitano no Delta do Rio das Pérolas devem ser optimizadas. De facto, a reforma progressiva é uma opção económica que segue este modo, ajustando em função do tempo as instituições de outras áreas e efectivando as inovações institucionais. Caso se verifiquem espaços de melhoramento no processo de complementaridade, podem ajustar-se de novo as instituições das áreas já alteradas, no sentido de acelerar a complementaridade estratégica de equilíbrio pluralista. Julgamos que a complementaridade estratégica da reinvenção dos governos dos três territórios passará a ser um agente catalisador para fazer funcionar o multiplicador do Círculo Metropolitano de Guangdong, Hong Kong e Macau.

## VI. Nota final

Com a chegada da era de integração económica mundial, as grandes cidades do mundo formam, objectivamente e em termos do espaço, círculos metropolitanos compostos por cidades centrais e vilas circunvizinhas, que são unidades espaciais específicas no desenvolvimento da eco-

nomia urbana. O desenvolvimento rápido de muitos círculos metropolitanos a nível mundial chama a nossa atenção, uma vez que eles produzem efeitos não fungíveis no desenvolvimento socioeconómico e vida política, local ou internacional. A concorrência económica mundial já passou a ser concorrência entre os círculos metropolitanos de peso.

Na ocasião do aniversário da primeira década da RAEM, a construção do Círculo Metropolitano a tempo e em função das especificidades do período de transição sócio-económica de Macau no processo de urbanização, em articulação com as situações do País, da RAEM e da sociedade, é um caminho a percorrer para acelerar o desenvolvimento sócio-económico dos três territórios e uma opção estratégica necessária para o Delta do Rio das Pérolas no sentido de fazer face à globalização económica.

No momento actual, a procura de estratégias da reinvenção do governo no âmbito da RAEM até no Círculo Metropolitano de Guangdong, Hong Kong e Macau é uma questão teórica e prática, é uma questão real e histórica. Em termos gerais, todos os governos locais têm problemas de transição, independentemente da zona em que se inserem, do país a que pertençam, da fase histórica em que se encontram. Relativamente à RAEM, o núcleo da estratégia de reinvenção do governo é a reforma, enquanto o seu ponto crítico é a inovação. Este processo da reinvenção é, de certeza, uma Engenharia de Sistemas complexa e dinâmica, as suas alterações ou ajustamentos envolvem as áreas de política, economia e cultura. A estratégia da reinvenção do Governo da RAEM deve salientar as suas próprias especificidades, bem como as características do tempo e da sociedade em que se insere; deve dar importância à perspetivação e expressar a realidade; deve ser tecida em termos de teorias e expressar a praticabilidade; deve relevar a incidência e expressar a viabilidade. Tem que enfatizar as relações entre a sucessão e inovação, identificando os elementos preexistentes no sistema, procurando a verdade nos factos, procedendo, com um espírito de inovação com base nos factos e a critério científico, a uma opção pública perspicaz e perspectivada para o futuro, com o objectivo de lançar firmes e sólidos alicerces para a segunda década da RAEM e para o pleno êxito das grandes linhas de “um país, dois sistemas”, “Macau governado pelos seus residentes” e autonomia de alto grau.