

Prospecção sobre as relações plurais intergovernamentais e o desenvolvimento das capacidades do Governo da RAEM

*Yang Aiping**

Desde a reintegração na Pátria no ano 1999, o ambiente social e político de Macau sofreu alterações relevantes e históricas. As mudanças no ambiente social têm como origem o desenvolvimento económico extremamente acelerado e a transformação social drástica registados nos recentes anos, do qual deriva uma série de problemas encadeados no seio da vida pública, tais como habitação, inflação, distribuição injusta da riqueza, corrupção, mão-de-obra importada, transporte e ambiente. A implementação de “um país, dois sistemas” tem provocado uma alteração qualitativa no ambiente político de Macau, que consiste em as relações intergovernamentais que envolvem a RAEM já terem deixado de ser uma relação diplomática unilateral em vigor na Administração Portuguesa, para passarem a ser relações pluralistas intergovernamentais. É indubitável que as mencionadas mudanças no ambiente social e na política provocam cada vez mais exigências, quantitativas e qualitativas, no que diz respeito às capacidades de decisão e de governação pública. Nos anos recentes, os académicos de Macau têm procedido a vários estudos sobre as capacidades de governação do Governo da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM), sobre o acompanhamento dos problemas públicos cada vez mais complicados e salientes provocados pelas mudanças no ambiente social, estudos esses que devem merecer a consideração do Governo da RAEM. A título exemplificativo, o estudo apresentado pelo professor doutor Liu Bolong da Universidade de Macau refere que as capacidades de governação traduzem-se em quatro aspectos: 1.º — capacidade de liderança política de um Estado ou território; 2.º — capacidade do governo na gestão social e no desenvolvimento económico; 3.º — capacidade do governo na definição e execução das políticas públicas; 4.º — capacidade em constituir uma sociedade civil madura. O Professor Liu apresentou nestes termos as suas considerações e sugestões sobre o modo como se podem reforçar as

* Professor Associado da Faculdade de Administração Pública da Universidade Normal do Sul da China.

capacidades do Governo da RAEM no aspecto de governação pública¹. Em contrapartida, poucos académicos se preocupam com os problemas sobre as alterações nas relações intergovernamentais que envolvem Macau, decorrentes da mudança do ambiente político, designadamente com os novos desafios e exigências sobre as capacidades de governação que o Governo de Macau está a enfrentar. Assim sendo, pretende-se efectuar uma abordagem relativa ao problema em apreço, com a expectativa de deixar um registo público para apreciação crítica, chamando para ele a atenção do maior número de estudiosos. As questões a que o presente artigo se dedica são as seguintes:

- Quais as evoluções históricas que foram registadas antes e depois da transição da soberania de Macau, no âmbito das relações intergovernamentais?
- Porque é que a mudança histórica nas relações intergovernamentais exige uma nova exploração das capacidades governamentais do Governo de Macau?
- Quais são as capacidades de governação cuja exploração mais se precisa no seio do Governo de Macau?

I. As evoluções históricas antes e depois da transição da soberania de Macau no âmbito das relações intergovernamentais

Por relações intergovernamentais (*Intergovernmental Relationship*) em sentido estrito, também conhecidas por relações entre governos, estende-se a rede de relações verticais entre governos de diferentes hierarquias; em sentido lato estende-se não só a rede de relações verticais que abrangem as relações entre o Governo Central e os locais, as relações entre os governos locais hierarquicamente superiores e inferiores, mas também a rede de relações horizontais entre os governos locais que não são dependentes entre si. Num sentido ainda mais lato, as relações intergovernamentais não se limitam apenas às relações entre os governos de um país, mas também englobam as relações entre governos de países

¹ Liu Bolong, *Considerações e sugestões para reforçar a governação pública em Macau*, in edição especial para as comemorações do 10.º Aniversário do Centro de Pesquisa Estratégica para o Desenvolvimento de Macau, 2007.

soberanos². As relações intergovernamentais que envolvem Macau, sobre as quais o presente artigo se debruça, abrangem todas as vertentes supra-mencionadas. Em termos globais, por razões de ordem histórica, Macau já se sujeitou a vários modelos de controlo político, desde “um país, um governo” a um “governo misto”, até “um país, dois sistemas”. Sob estes três modelos de controlo político, nas relações intergovernamentais entre Macau e Guangdong, entre Macau e o Governo Central, entre Macau e Portugal, bem como entre Macau e os países de língua portuguesa registaram-se mudanças históricas que integram três fases, apresentando particularidades bem diferentes.

1. No período “um país, governo misto”, as relações intergovernamentais de Macau ainda não estavam formadas

Macau, antigamente designado por “Haojing, Haojing’ao, Haojiang”, constituído pela Península de Macau e pelas ilhas situadas a Sul, chamadas Coloane e Taipa, é desde muito cedo parte integrante do território chinês. Macau situa-se na margem oeste do estuário do Rio das Pérolas, na Vila Wanzai da Cidade Zhuhai, existindo a norte um istmo de areia que liga Gongbei por via terrestre. Segundo análises aos textos feitas por académicos do País, a fundação de Macau pode recuar ao ano 1535, assinalada pela transferência da Direcção dos Serviços Marítimos — entidade oficial especificamente responsável pela administração das embarcações estrangeiras e assuntos comerciais — de Dianbai para Macau. A partir desse ano, Macau passou a ser um porto importante para o comércio externo da China³. No ano 1553, os colonialistas portugueses ocuparam Macau sob a camuflagem de arrendamento, mediante meios de suborno e enganosos, sob o pretexto de “secar mercadorias” em Macau, na sequência de barcos comerciais terem sofrido tormenta. Até à Guerra do Ópio, Macau estava subordinado à China, uma vez que os portugueses estavam sujeitos ao pagamento de uma certa quantia a título de foro do chão e de contribuições fiscais a favor da autoridade local da China. Após a referida Guerra, mais precisamente no ano 1849, os colonialistas portugueses, com o apoio do Reino Unido, afastaram a população e os comerciantes

² Yang Hongshan, *Relações intergovernamentais*, 2005, Pequim, Editora das Ciências Sociais da China, pág. 2.

³ Feng Bangyan, *Macau — até à retirada dos portugueses*, Guangzhou, Editora Renmin de Guangdong, 2000, pág. 53.

chineses, desmembrando finalmente este território da China. Em 1877, Portugal obrigou o Governo da Dinastia Qing a assinar o “Protocolo de Lisboa Luso-Chinês” e o “Tratado de Pequim Luso-Chinês” (também conhecido pelo “Tratado de Amizade e Comércio Luso-Chinês”), documentos que contêm uma cláusula que humilhava a China: “*A China confirma a perpétua ocupação e Governo de Macau e suas dependências por Portugal ...*”. A partir daí, Macau passou a colónia.

Com o supramencionado pretende dizer-se que, num período de mais de um milénio, das Dinastias Qin e Han até ao ano 1877, ou seja, nos períodos “um país, um governo” e “um governo, administração mista”, Guangdong, Hong Kong e Macau estiveram interdependentes entre si e pertenciam ao bloco geográfico “Lingnan” e à mesma região sócio-económica, estando igualmente subordinados a uma região administrativa conhecida sucessivamente por “Nanhai Jun”, “Dongguan Jun” ou “Lingnan Dao”, com um único sistema institucional de gestão administrativa e subordinação administrativa ao governo local de Guangdong. Deste modo, nesta conjuntura política de centralização do poder no Governo Central e do sistema “um país, um governo”, no tempo antigo e independentemente das vicissitudes de sucessão de dinastias e alteração de divisão administrativa, Macau foi subordinado à região designada sucessivamente por “Nanhai Jun”, “Dongguan Jun” e “Lingnan Dao”, isto é à administração do governo local de Guangdong, por não existirem na realidade relações intergovernamentais propriamente ditas.

2. Relações intergovernamentais no período “governo misto”

Durante mais de quatrocentos anos, contados a partir de 1553, ano em que os portugueses adquiriram residência em Macau, até 20 de Dezembro de 1999, data em que a Pátria voltou a exercer a soberania, Macau afastou gradualmente a divisão administrativa de Guangdong, passando a ser uma colónia portuguesa fora dos comandos do Governo Central. Um estudioso distingue este espaço temporal, segundo a evolução do estatuto jurídico de Macau, em quatro fases: a Fase de Arrendamento (1553 a 1849), a Fase de Colónia (1849 a 1976), a Fase de Regularização (1976 a 1987) e a Fase de Transição (1987 a 1999)⁴. O presente

⁴ Mi Yetian, *Ordenamento Jurídico de Macau e Sistema Continental*, Pequim, Editora da Universidade Político-Jurídica da China, 1996, pág. 18 a 21.

artigo toma o ano 1877 (altura em que Portugal passou a ser soberano adquirindo a jurisdição colonial de Macau) como o ponto de partida, definindo as relações em que Macau estava envolvido no período, com uma duração de mais de um século, de 1877 a 1999, como relações entre países (Portugal e China) na conjuntura “governo misto”. Se tomarmos como marco o ano 1978, altura em que começou o processo de reforma e abertura da República Popular da China (RPC), é possível subdividir esse período em duas fases, a saber: 1877-1978, fase de crescimento e formação das relações intergovernamentais; 1978-1999, fase de ajustamento e desenvolvimento. Nestas duas fases históricas, no âmbito das relações intergovernamentais que envolvem Macau, em especial nas relações com o seu circunvizinho Guangdong, verificou-se um novo clima.

No período compreendido entre 1877 e 1978, no quadro político “dois países (China e Portugal), governos próprios”, Guangdong e Macau pertenciam a divisões administrativas diferentes e estavam subordinados aos Governos Centrais dos respectivos países, começando as relações intergovernamentais a crescer e a ser formadas. Neste espaço temporal, Macau estava afastado do Governo Central da Pátria e era uma “entidade política” de natureza colonialista. Portanto, as relações entre Macau e a Pátria (incluindo Guangdong) passaram totalmente a ser relações diplomáticas entre os Governos Centrais de dois países. Entre os dois territórios que estavam sujeitos a restrições e vinculação suscitadas por estas relações diplomáticas entre Governos Centrais, houve eventuais colisões, frustrações e até conflitos. No entanto, neste processo de intercâmbio e convivência com uma duração superior a um século, as relações intergovernamentais entre Guangdong e Macau não abrandaram nem recuaram face às diferenças nos aspectos político, económico, administrativo e jurídico, mas mantiveram uma tendência positiva de desenvolvimento, em virtude das ligações longínquas de ordem geográfica, histórica, produtiva e de parentesco.

De entre 1978 e 1999, em consequência do descongelamento do clima político global e mudanças no ambiente administrativo do Interior da China, a abertura e a reforma deram os seus primeiros passos em Guangdong, enquanto Zhuhai que está intimamente relacionado com Macau se transformou num “campo experimental” da reforma vocacionada para o sistema de mercado do País. Neste espaço de tempo, na sequência do decorrer sem sobressaltos das negociações entre Portugal e a RPC, bem como da aproximação do dia previsto para o regresso ao exercício da so-

berania sobre Macau, deu-se a ruptura do clima político algo monótono e até resistente verificado nas relações intergovernamentais entre Guangdong e Macau, passando a sentir-se um “aroma” mais aberto, tolerante e prático, o que permitiu que, as mesmas relações começassem a ser ajustadas e melhoradas. Neste contexto, um movimento espontâneo de intercâmbio e colaboração económica “orientado pelo mercado e impulsionado por agentes civis” tem-se desenvolvido, passo a passo, em ambos os territórios. No entanto e de uma forma geral, as relações intergovernamentais nesta fase estiveram sujeitas às relações diplomáticas entre Portugal e RPC, enquanto que o intercâmbio entre os altos funcionários dos governos de Guangdong e Macau e as demais actividades em concreto se afiguraram pouco activos, em virtude das enormes diferenças nos regimes sociais e nos sistemas de governo ou das preocupações existentes.

3. Relações intergovernamentais no período “um país, dois sistemas”

Macau foi reintegrado suavemente na RPC no ano 1999, tendo sido aberta uma nova página na história das relações intergovernamentais que envolvem Macau. Neste ambiente político “um país, dois sistemas”, registou-se uma alteração histórica nas relações intergovernamentais no âmbito do Governo da RAEM, que consistiu na transição das relações diplomáticas e unilaterais da Administração Portuguesa para as relações intergovernamentais plurais da actualidade:

As primeiras. São as relações longitudinais entre os Governos Central e Local. A «Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China» (doravante designada simplesmente por “Lei Básica”) define muito claramente o relacionamento entre as Autoridade Centrais e a Região Administrativa Especial de Macau. O seu artigo 12.º estipula que a Região Administrativa Especial de Macau é uma região administrativa local da República Popular da China que goza de um alto grau de autonomia e fica directamente subordinada ao Governo Popular Central. Esta disposição legal enquadra as relações longitudinais entre os Governos Central e Local, demonstrando que Macau passou a ser uma região administrativa local sob a direcção global do Governo Central, estando necessariamente sujeito àquela governação global; embora a Região Administrativa Especial de Macau esteja dotada de alguns poderes executivos mais elevados do que as unidades da categoria de Província,

todas elas são, antes de mais, governos locais que devem exercer as suas competências no ordenamento local, nos termos da Constituição estatal e em conformidade com as políticas definidas.

As segundas são relações transversais entre diferentes locais. Neste sentido, as relações intergovernamentais expressam-se quer por relações transversais paralelas entre governos — ou seja, relações entre governos locais da mesma hierarquia — quer por relações transversais oblíquas entre governos — isto é, relações entre governos locais subordinados a diferentes regiões e com distintas categorias⁵. Embora Macau tenha passado a ser uma região administrativa especial local do País, entre a RAEM e as demais regiões administrativas locais formam-se entre elas relações intergovernamentais transversais locais que se consubstanciam em, relações transversais paralelas entre Macau e as regiões administrativas de categoria provincial, como as relações entre os Governos da RAEM e o da Província de Guangdong; relações intergovernamentais entre governos locais com categorias distintas entre Macau e governos cidadãos do Interior da China, ou seja, relações transversais entre governos locais no sentido oblíquo, tais como as relações entre Macau e a cidade vizinha de Zhuhai.

As terceiras são relações de inter-relação entre o Governo da RAEM e o Governo Central e os países lusófonos: nos termos do artigo 13.º da «Lei Básica», o Governo Popular Central é responsável pelos assuntos das relações externas relativos à Região Administrativa Especial de Macau; o Ministério dos Negócios Estrangeiros da República Popular da China estabelece uma representação em Macau para tratar dos assuntos das relações externas; o Governo Popular Central autoriza a Região Administrativa Especial de Macau a tratar, por si própria e nos termos desta Lei, dos assuntos externos concernentes. Estipulações estas que demonstram que o Governo da RAEM goza, sob a liderança coordenada e com os poderes delegados pelo Governo Central, de competências diplomáticas de grau relativamente elevado. Em face do estatuto e papel especial que Macau tem desempenhado ao longo da história de intercâmbio entre a China e o estrangeiro, o Governo da RAEM pode promover, de forma relativamente autónoma, relações com o Governo Português e com os países de língua portuguesa, bem como com a União Europeia. Estas relações intergovernamentais especiais de que é titular o Governo da

⁵ Lin Shangli, *Relações Intergovernamentais Internas*, Editora Popular de Zhejiang, Hangzhou, 1998, pág. 24.

RAEM, são algo que os governos de categoria de Província do Interior da China não podem deter e em certo sentido, até o Governo Central é pouco susceptível de desempenhar este papel.

II. Exigências no âmbito do desenvolvimento das capacidades do Governo da RAEM face às relações intergovernamentais plurais

Julga-se que, nesta nova fase de “um país, dois sistemas”, a modelação das mencionadas relações intergovernamentais plurais exige do Governo da RAEM que explore, baseando-se no reforço das capacidades de governação do Território, três novas capacidades no seio do ordenamento governamental, a saber: capacidade de representação selectiva na execução das políticas impostas pelas autoridades centrais, capacidade de colaboração inter-regional e concorrencial-cooperativa entre locais.

1. Capacidade de representação selectiva na execução das políticas impostas pelas autoridades centrais

Neste ambiente político de “um país, dois sistemas”, embora as relações entre as autoridades centrais e os governos locais do Interior da China e as relações entre as autoridades centrais e o Governo da RAEM sejam igualmente relações do tipo longitudinal entre as autoridades centrais e locais, existem bastantes diferenças entre elas. No âmbito das primeiras, na sequência da reforma da divisão de poderes administrativos ocorrida com a “Reforma e Abertura”, os governos locais do Interior da China gozam de certa autonomia administrativa; só que, no arranjo do sistema de centralização de poderes, eles (excepto as regiões autónomas nacionais) não são susceptíveis de gozar de um alto grau de autonomia. Nesta linha de pensamento, os governos locais estão sujeitos à liderança e controlo do Governo Central, devendo implementar uniformemente as directivas políticas e as medidas governativas impostas pelo Governo Central. Assim, em determinado sentido, os governos locais do Interior da China são meramente agentes das políticas das autoridades centrais. Relativamente às relações entre as autoridades centrais e o Governo da RAEM em concreto, em virtude de que o sistema de governo de Macau se manter inalterado durante cinquenta anos nos termos da «Lei Básica», cabe ao Governo da RAEM — governo local que goza de alto grau de autonomia — o tratamento, por si próprio, dos assuntos executivos da Região Admi-

nistrativa Especial de Macau nos termos da mesma «Lei Básica». “Tratar por si próprio” aqui referido demonstra que o Governo Central não pode “interferir”, por sua iniciativa, na orientação e nas medidas governativas, desde que as mesmas não ponham em causa os interesses do Estado. Quer isto dizer que, nas relações entre as autoridades centrais e o governo local, o Governo da RAEM não desempenha o papel de mero agente das políticas das autoridades centrais, não estando estritamente sujeito às mesmas políticas.

No entanto, os poderes executivos no âmbito do alto grau de autonomia que o Governo da RAEM goza não equivalem a uma plena autonomia. Em certas áreas e em determinado contexto, o Governo da RAEM é obrigado a implementar as directivas políticas e as orientações governativas do Governo Central em certas matérias, passando a ser um agente das políticas impostas pelas autoridades centrais. Deste modo, gostaríamos de apelar esta capacidade que o Governo da RAEM tem de ser obrigado a desenvolver, por capacidade de representação selectiva na execução das políticas impostas pelas autoridades centrais. As exigências reais do desenvolvimento desta capacidade têm como origem o seguinte:

A primeira consiste em imposições de ordem legal. A título exemplificativo, cita-se o artigo 23.º da Lei Básica que estipula que “A Região Administrativa Especial de Macau deve produzir, por si própria, leis que proíbam qualquer acto de traição à Pátria, de secessão, de sedição, de subversão contra o Governo Popular Central e de subtracção de segredos do Estado, leis que proíbam organizações ou associações políticas estrangeiras de exercerem actividades políticas na Região Administrativa Especial de Macau, e leis que proíbam organizações ou associações políticas da Região de estabelecerem laços com organizações ou associações políticas estrangeiras.” Norma esta que impõe ao Governo de Macau a defesa da autoridade dos órgãos centrais, protegendo os interesses do Estado.

A segunda deriva da necessidade de execução das directivas governamentais do Governo Central, por exemplo, as directivas inovadoras apresentadas pelas autoridades centrais sobre a estruturação de uma “sociedade harmoniosa”, a implementação da “concepção de desenvolvimento com base em critérios científicos” e a construção de um “governo de serviço”. Ideias estas impregnadas de uma filosofia de ordenamento de governação com valores universalmente aceites e que merecem aceitação e seguimento por parte de todos os governos contemporâneos, independentemente

da sua atribuição social e do seu sistema base. Assim, as mesmas ideias não só devem ser difundidas o mais amplamente possível, como também devem ser plenamente executadas de forma realista e prática na Pátria — Interior da China — embora Macau não devesse constituir excepção, especialmente nos anos recentes em que se registam uma série de problemas na ordem da vida pública, tais como, inflação, distribuição injusta de riqueza, corrupção e deterioração do ambiente, problemas carecem de uma plena implementação do espírito das políticas das autoridades centrais, no sentido de construir um governo de serviço em Macau, promovendo a concepção do desenvolvimento por meio de critérios científicos e o empenho na construção de um Macau harmonioso.

A terceira resulta da necessidade de colaborar na implementação do plano director para o desenvolvimento sócio-económico do Estado. Nesta linha, o Programa do Plano contempla já o desenvolvimento económico de Macau e estabelece expressamente a “promoção da diversificação apropriada da economia de Macau”. Trata-se de um plano de desenvolvimento proposto em conformidade com a estratégia de destino de Macau e da Pátria — Interior da China. Embora as autoridades centrais já tenham definido a diversificação apropriada da economia de Macau como uma estratégia estatal, o Governo da RAEM deve colaborar na implementação das mesmas políticas, olhando o futuro numa perspectiva global.

2. Capacidades na colaboração inter-regional

Com o aparecimento das relações transversais entre diversos locais, bem como das relações entre a RAEM e relações de inter-relação entre o Governo da RAEM e o Governo Central e os países de língua portuguesa, impõe-se a aquisição de uma capacidade forte na colaboração inter-regional no âmbito do Governo da RAEM, tratando-se pois de uma exigência necessária derivada das limitações da estrutura económica no seio de Macau e das vantagens tradicionais no intercâmbio com o exterior.

No aspecto da própria estrutura económica de Macau, a partir de 1999 — ano em que Macau se reintegrou na Pátria — nomeadamente desde 2002, graças à abolição do monopólio da exploração do jogo em Macau e à subsequente adopção da política de concessão de vistos individuais no Interior da China, a indústria de jogo e turismo tem-se desenvolvido de forma drástica, o que significa que Macau entra numa fase de

desenvolvimento acelerado. No entanto, este desenvolvimento rápido foi conseguido numa base singular, no desenvolvimento drástico do sector de jogo e turismo, sendo estas características de singularidade ou polarização cada vez mais evidentes. Também no seio da indústria do jogo e turismo se apresentam características de singularidade, ou seja, a excessiva dependência do sector de jogo. Neste sentido, como o alto grau de concentração verificado na estrutura industrial nos preocupa relativamente ao desenvolvimento económico de Macau, surge como opção natural da estratégia de desenvolvimento futuro a diversificação apropriada do desenvolvimento económico.

Em termos de vantagens de intercâmbio com o exterior, Macau é uma porta aberta ao exterior com uma história muito antiga que tem uma ligação económica vasta com o estrangeiro, um ambiente linguístico-cultural plural e um sistema de porto franco, o que constitui uma vantagem relativa muito importante para participar na concorrência e na cooperação internacional⁶. Actualmente, Macau mantém relações tradicionais com os oito países de língua portuguesa que possuem 200 milhões de pessoas e tem uma história longa e relações de parceria específica com dezenas de países de línguas do ramo latino; Macau aderiu a muitos tratados e organizações internacionais, goza de benefícios de isenção ou redução de impostos concedidos pela União Europeia, em determinada quantidade de produtos exportados para os países membros e está integrado no Programa de Parceiros de Investimento Internacional da União Europeia.

Sintetizando os factores dos dois vectores supra citados, as deficiências relevantes na estrutura económica de Macau impõem a adopção de uma estratégia de diversificação apropriada para o desenvolvimento económico. Porém, como Macau tem uma típica mini-economia, uma produção económica reduzida, uma área inferior a 30 quilómetros quadrados mesmo depois de vários aterros e uma população de cerca de 500 mil habitantes (incluindo os não residentes), o êxito desta estratégia de diversificação apropriada do desenvolvimento económico de Macau não depende dos factores internos, antes devendo apostar no exterior. Isto significa que Macau tem que desenvolver as suas próprias vantagens

⁶ Wang Hai, *Plataforma de Cooperação Económico-Comercial de Macau, China e países de línguas do ramo latino*, in *Cooperação Económica Internacional*, Vol. V.

particulares no aspecto da comunicação com o exterior, dando mais um passo, assente na plataforma de intercâmbio económico-comercial previamente constituída entre a China e os países lusófonos, na construção de outra plataforma de cooperação económico-comercial vocacionada para os países de línguas do ramo latino, para promover vigorosamente a colaboração inter-regional que envolve os países lusófonos e os de línguas do ramo latino. Só isto pode transformar as desvantagens em vantagens, abrindo um novo caminho que conduza à prosperidade e à estabilidade social e ao desenvolvimento económico diversificado, bem como fazendo com que Macau desempenhe as funções mais assinaladas no processo da globalização da China.

Em termos das tendências na integração económica regional e na globalização económica, o Governo da RAEM deve desenvolver vigorosamente neste novo período as suas capacidades na colaboração regional que devem contemplar os seguintes planos:

Primeiro: cooperação entre Guangdong e Macau. É necessário pôr em foco a intensificação da cooperação na área social entre duas regiões, a partir da intensificação e aperfeiçoamento da cooperação conjunta entre Guangdong e Macau, área que abrange a segurança, o abastecimento de água, saúde pública, segurança de alimentos, protecção do ambiente, administração dos postos fronteiriços, sistema alfandegário e crimes transfronteiriços, bem como medicina e socorros de urgência. A par disso, deve ser alargada a cooperação entre as duas partes no sector terciário, em especial na área do turismo, grandes empreendimentos de infra-estruturas, até às Indústrias transformadoras.

Segundo: cooperação inter-regional entre Macau e o Interior da China, em especial a Região do Grande Delta do Rio das Pérolas. Aproveitando o Acordo-Quadro de Cooperação da Região do Grande Delta do Rio das Pérolas e os respectivos arranjos no sistema de cooperação para melhor implementar a política do “Acordo de Estreitamento das Relações Económicas e Comerciais entre o Interior da China e Macau (CEPA)”, Macau deve reforçar o intercâmbio e a cooperação económica com as nove províncias/regiões autónomas da grande bacia do Rio das Pérolas, no sentido de alargar o seu potencial económico e o seu espaço para o desenvolvimento sustentável.

Terceiro: cooperação regional entre Macau e a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN). Em face das limitações do seu espaço, Macau não pode desempenhar um papel orientador na cooperação económica na região asiática, mas pode aproveitar as suas próprias vantagens e posição económica adequada para se abastecer de produtos e serviços adequados, articulando com o desenvolvimento das outras economias da região, para alcançar os efeitos da divisão do trabalho e da colaboração. Assim, deve tomar como base as ideias de complementaridade de vantagens relativas para determinar o seu posicionamento e papel na cooperação económica com a região asiática⁷. Além disso, deve promover em particular as relações económicas e comerciais com os países da ASEAN, desenvolver o seu papel singular na cooperação comercial entre a China e a ASEAN, em função dos arranjos estratégicos de plena abertura do País com o exterior.

Quarto: cooperação entre Macau e os países lusófonos e países de línguas do ramo latino. Em 2003, foi fundado em Macau o Fórum para a Cooperação Económica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa, o que assinala que Macau começou a tornar-se numa importante plataforma de cooperação entre a China e os países lusófonos, tendo ainda grande espaço a desenvolver. Embora haja menos de uma dezena de países que adoptam o português como a sua língua comum, mais de 70 países expressam-se em línguas do ramo latino, como o espanhol e o francês. Tal como os países lusófonos, aqueles países localizam-se na América Latina, África e Europa do Sul e têm ligações relativamente fracas com o País, exigindo, pois, uma cooperação fortalecida. Como Macau mantém tradicionalmente uma ligação com eles e como existe uma boa plataforma de cooperação entre a China e os países lusófonos, vale a pena a sua promoção de plataforma de cooperação entre a China e os países de línguas do ramo latino, como são os de língua espanhola e francesa, alargando e aprofundando as relações amigáveis com esses países da América Latina e de África.

Quinto: cooperação entre Macau e a União Europeia. Entre Macau e a União Europeia existe um relacionamento tradicional: foram criados em Macau o primeiro “*Euro-Info Center, Macau*” na Ásia e o Clube de Empresários Sino-Europeus de Macau; foi celebrado entre Macau e a

⁷ Chen Shouxin, *Cooperação Económica na Região Asiática — o posicionamento e papel de Macau*, in Boletim de Estudos de Macau, 2002, vol. XIV.

Comunidade Económica Europeia o Acordo Comercial e de Cooperação e Macau tornou-se numa região beneficiária do “Programa de Parceira de Investimento Internacional da União Europeia”. Tradicionalmente, a ligação entre Macau e a Europa concentra-se nos países latinos da Europa do Sul, como Portugal, Espanha, França e Itália. A cooperação entre a China e estes países tem um futuro bastante brilhante, que não se limita às altas tecnologias, mas abrange as indústrias tradicionais da moda, joalheria, alimentação e cosméticos. As ideias da concepção inovadora do “estilo latino”, estratégias de marca e comercialização, bem como o agrupamento regional de indústrias de “raiz cultural latina”, merecem a aprendizagem da China, cujas indústrias transformadoras de trabalho intensivo é urgente promover e regenerar.

3. Capacidade concorrencial-cooperativa entre locais

Entende-se por capacidade concorrencial-cooperativa entre locais, sobretudo, a capacidade de Macau — uma autoridade cidadina — em conhecer e tratar bem as relações concorrenciais mas cooperantes com as cidades vizinhas do Delta do Rio das Pérolas, em especial com o Governo da Cidade Zhuhai. Nas vésperas do regresso do exercício da soberania de Macau, em virtude de a população de Macau ter falta de confiança no seu futuro devido à depressão económica e à segurança pública deteriorada, bem como ao preconceito de então, por parte de Zhuhai, que consistia em “sobreevaliar Zhuhai desprezando Macau”, as atitudes em relação à cooperação entre ambas as partes eram negativas. Com a reintegração de Macau na R.P.C., a natureza das relações antigas formadas entre os blocos regionais de Zhuhai e Macau, entre Guangdong, Hong Kong e Macau sofreu uma mudança radical, isto é, estas transformaram-se de “blocos de interesses exclusivos” no passado em “blocos de interesses compatíveis”⁸. No contexto das relações de “blocos de interesses compatíveis”, ambas Zhuhai e Macau passaram a ser membros indispensáveis do bloco regional da “Região do Grande Delta do Rio das Pérolas”. Como entre elas existem uma relação de irmandade e interesses colectivos regionais comuns que estão subordinados aos interesses do País, o problema essen-

⁸ Chen Ruilian e Yang Aiping, *Relações Intergovernamentais entre Guangdong, Hong Kong e Macau antes e após a Reintegração na R.P.China*, in Boletim da Universidade Dr. Sun-Yat-Sen, n.º 1, 2004.

cial que enfrentam deve ser a adopção de acções colectivas no sentido de fortalecer globalmente a capacidade concorrencial da Região e de todas as partes, em vez de “governação segundo o seu entendimento”, determinada pelas relações diplomáticas no âmbito das autoridades centrais, verificada no período “dois país, governos próprios”.

Porém, é de notar que a irmandade interna, no que se refere às das relações dos “blocos de interesses compatíveis”, não quer significar que entre Macau e Zhuhai não haja concorrências e apenas cooperação. Pelo contrário, entre elas existe, em primeiro lugar, uma relação concorrencial e em segundo plano, uma relação cooperante construída com base na concorrência benigna. Isto acontece porque, por um lado, Macau e Zhuhai são cidades que praticam o sistema económica de mercado — razão pela qual existe inevitavelmente concorrência entre ambos os governos — e por outro, por que praticando as duas cidades sistemas sociais, políticos e jurídicos diferentes, essa enorme discrepância de sistemas causa necessariamente concorrência a nível de sistemas entre estas duas cidades confinantes. Neste sentido, estas mudanças históricas nas relações intergovernamentais em Macau no contexto de “um país, dois sistemas” fazem com que o Governo da RAEM tenha um nova mentalidade para tratar das relações cidadinas entre Zhuhai e Macau, implantando um novo pensamento de concorrência-cooperação entre os dois lados, preparando-se permanentemente para adquirir capacidades de concorrência-cooperação. O que impõe que o Governo da RAEM se abstenha de julgamentos pessimistas de que a distribuição de benefícios entre ambas as partes é necessariamente um “jogo de soma zero”. Por um lado, também importa que se conclua que a mesma distribuição tem que ser um “jogo de soma positiva”. Uma atitude objectiva e racional é considerar as relações do jogo entre Zhuhai e Macau como uma “estrutura de jogo de soma positiva mas variável”.

Nesta situação concorrencial-cooperativa entre locais, os máximos interesses de um não são necessariamente os do outro, ou seja, os interesses dos governos locais não são plenamente convergentes. A cooperação ambas si pode criar certos valores, mas a totalidade desses valores está relacionada com o teor da cooperação: melhores cooperação e divisão de trabalho criam maiores valores e vice versa, o que expressa a convergência de interesses entre diferentes locais. No entanto, no procedimento de distribuição de benefícios, existem manifestamente relações concorrenciais

entre um e outro, pois ambos pretendem partilhar a maior parte possível desses benefícios resultantes da cooperação. Caso o mecanismo da distribuição de benefícios não funciona de acordo com as expectativas de ambos, a atitude e as acções de cooperação no futuro estarão postas em causas, o que condicionará a totalidade dos valores a criar no âmbito da cooperação. Assim, enquanto coexistem cooperação e concorrência, no início do processo de cooperação, as partes que participam na cooperação-concorrência não têm uma visão certa quanto ao futuro, estando a percepção sobre o valor do benefício para si próprio dependente do conhecimento da contraparte e das acções e estratégias que a mesma possa adoptar. Este processo de luta pela quota-parte de benefícios a partilhar é um processo próprio do jogo. Quanto aos efeitos supervenientes, caso o processo do jogo corra suavemente, as relações de cooperação entre as partes serão estreitadas; caso contrário, as relações entre ambas retrocederão à mera concorrência e até poderão praticar acções concorrenciais malignas nos domínios da construção de infra-estruturas, planeamento industrial, protecção do ambiente e dos serviços, com prejuízo para ambas. Existem três factores que determinam se o processo do jogo conduz à cooperação ou à concorrência: 1.º Se a cooperação cria valores adicionais: se o valor que espera for grande, a opção mais provável a tomar pelos intervenientes será a cooperação e não a concorrência. 2.º O modo de racionalização do comportamento dos líderes dos intervenientes. 3.º O modo de comportamento dos intervenientes comuns que não sejam líderes⁹.

Mapa I — Acções do jogo entre governos locais

Método de análise	Estrutura do jogo	Interesses máximos dos intervenientes	Percepção dos interesses das outras partes	Comportamento dos intervenientes e distribuição de benefícios		
				Interesses de quem toma a iniciativa	Interesses dos demais intervenientes	Reacção dos demais intervenientes
Concorrência	Jogo de Soma Zero	Plenamente divergentes	Totalmente descuidados	Ganhar	Perder	Opor
Cooperação	Jogo de Soma Positiva	Plenamente convergentes	Suficientemente considerados	Valores adicionais partilhados com base na mútua confiança duradoura		Cooperar

⁹ Zhu Wenhui, *Caminhando para cooperação-concorrência: uma comparação do desenvolvimento económico entre as Deltas do Rio das Pérolas e do Rio Yangtze*, Editora da Universidade Tsinghua, Beijing, 2003, pág. 73 e 74.

Método de análise	Estrutura do jogo	Interesses máximos dos intervenientes	Percepção dos interesses das outras partes	Comportamento dos intervenientes e distribuição de benefícios		
				Interesses de quem toma a iniciativa	Interesses dos demais intervenientes	Reacção dos demais intervenientes
Concorrência-cooperação	Jogo de Soma Positiva mas variável	Parcialmente divergentes	Percepção recíproca e comportamentos interactivos	Ganhar	Efeitos de transbordo superiores aos prejuízos directos	Tendências à cooperação
					Efeitos de transbordo inferiores aos prejuízos directos	Tendências à concorrência

Fonte: Zhu Wenhui, idem, pág. 73.

III. Reflexões e sugestões sobre a exploração das capacidades do Governo da RAEM no novo período

Nestes termos, nas relações governamentais quanto a Macau registaram-se grandes e profundas mudanças nos períodos históricos “um país, um governo”, “dois países, governos próprios” e “um país, dois sistemas”. Estas alterações de sistemas das relações intergovernamentais demonstram que o ambiente político extrínseco em que Macau se encontrava sofreu as correspondentes modificações. Na circunstância política de “um país, um governo”, a modelação das relações intergovernamentais plurais no seio de Macau impõe que o Governo da RAEM desenvolva, pressupondo o reforço da capacidade de governação de Macau, a capacidade de representação selectiva na execução das políticas impostas pelas autoridades centrais, a capacidade de colaboração inter-regional e a capacidade concorrencial-cooperativa entre locais. Porém, estou convencido de que, em virtude de Macau não ter sido reintegrado na R.P.C. há muito tempo e a transição social ter sido drástica, o Governo da RAEM não tem uma percepção uniformizada e aprofundada sobre o desenvolvimento e a criação dessas três capacidades; daí que existam na prática operacional alguns problemas que urge resolver:

1. Reforço da capacidade de representação selectiva na execução das políticas impostas pelas autoridades centrais

Nas 16.^a e 17.^a Assembleias Gerais do Partido Comunista Chinês realizadas respectivamente em 2002 e 2007, foram promovidas ideias com-

pletamente novas de “desenvolvimento com base em critérios científicos”, “construção de sociedade harmoniosa” e “instituição do governo para servir o público”. Estas linhas e ideias governativas que estão implementadas vigorosamente nos governos do Interior da China trazem ao povo mais vantagens práticas e benefícios, fazendo com que a institucionalização do governo avance continuamente. Com se referiu supra, as ideias inovadoras da governação não se revestem de cor ideológico mas são dotadas de universalidade. Assim, o Governo da RAEM pode perfeitamente pô-las em prática e tomá-las como referências, especialmente nesta conjuntura actual em que se verificam alguns aspectos preocupantes no ambiente social, tais como a tensão existente nas relações entre o Governo e a população, emaranhamento nas relações políticas e sociais e uma certa escuridão nas relações políticas/empresariais. No futuro, o Governo da RAEM deve promover energicamente em Macau o desenvolvimento com base em critérios científicos, sociedade harmoniosa e instituição do governo para servir, no sentido de criar um governo que verdadeiramente sirva a população, fazendo com que os residentes de Macau em geral partilhem os resultados recentemente conquistados com o desenvolvimento económico de Macau. A título exemplificativo, no processo de desenvolvimento económico e transição social, devem tratar-se cuidadosamente as relações entre a acção e a omissão, entre a prossecução e a concessão de benefícios, bem como entre o desenvolvimento económico e a harmonia social; no planeamento urbanístico e desenvolvimento urbano de Macau, devem tratar-se correctamente as contradições entre a tradição e a modernidade, entre a economia e a vida social, entre a ecologia e as indústrias.

2. Aperfeiçoamento do veículo da cooperação regional e alargamento das áreas de cooperação

Até ao momento, no seio da Administração da RAEM, não foi criado nenhum órgão especializado responsável pelo tratamento dos assuntos da colaboração inter-regional, estando essas competências dispersas em vários serviços, que eventualmente são “atribuições secundárias” destes serviços, situação que originou críticas de algumas individualidades sensatas. Liang Jungang¹⁰ apontou há muito que, embora o Governo

¹⁰ Liang Jungang, *Cooperação inter-regional examina a visão e a tolerância de Macau*, in edição especial para a comemoração do 10.º Aniversário do Centro de Pesquisa Estratégica para o Desenvolvimento de Macau, 2007.

da RAEM tenha referido repetidamente a intensificação da cooperação inter-regional nos relatórios das Linhas de Acção Governativa, as acções realizadas são poucas; enquanto os planos e sugestões de cooperação não fizeram falta, os projectos que mereceram acompanhamento e derem frutos serão raros. O estado verdadeiro das relações de cooperação inter-regional expressa-se na operacionalidade de um veículo que faça transbordar as relações mútuas benéficas para todas as partes e não no teor dos documentos ou propaganda oficiais. Caso não se tomem acções pragmáticas no âmbito da cooperação inter-regional, Macau correrá o risco de ser “marginalizado”. Assim, torna-se necessário aprender a lição e tomar como referência as experiências colhidas da estruturação administrativa do Interior da China, no sentido de integrar as funções de cooperação económica inter-regional actualmente dispersas em vários serviços, criando um organismo para a cooperação regional de categoria mais elevada e com atribuições bem definidas. Sou de opinião que se criasse uma instituição com a categoria de direcção de serviços com uma designação tal como “Direcção dos Serviços para a Cooperação Inter-regional” ou “Direcção dos Serviços para a Colaboração Inter-regional” e subordinada ao Secretário para a Economia e Finanças, para tratar dos assuntos da cooperação inter-regional que o Governo da RAEM está a enfrentar.

Além disso, muito embora Macau esteja a desempenhar um papel de plataforma e ponte relevantes nas relações económico-comerciais entre a R.P.C e os países lusófonos, é necessário ainda intensificar as relações de cooperação entre Macau e os países de línguas do ramo latino da Europa, América Latina e África. Em 2003 foi criado o “Fórum de Cooperação Sino-Espanhol”, entre a R.P.C e Espanha, com vista a estreitar as relações bilaterais em todas as áreas mediante a cooperação intergovernamental entre os dois países. Assim, é possível procurar fixar o local de encontro do Fórum em Macau, território que mantém um relacionamento tradicional com Espanha, no sentido de formar gradualmente a “Plataforma de Cooperação entre a R.P.C. e os Países de Língua Espanhola”, preparando o caminho para uma eventual promoção da “Plataforma de Cooperação entre a R.P.C. e os Países de línguas do ramo latino”. A América Latina, em termos de conjunto, não chegou a construir um mecanismo de cooperação estratégica com a R.P.C. tal como acontece com a Ásia Sudeste e a África, pelo que, urge estreitar relações entre a R.P.C. e a América Latina. O “Fórum para a Cooperação Económica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa” já conseguiu estreitar as relações

entre a R.P.C. e o Brasil que é o maior país da América Latina. Além do Brasil, os restantes países são essencialmente países de língua espanhola que mantêm uma ligação económico-cultural antiga com Macau. É possível lutar por criar um “Fórum para a Cooperação entre a R.P.C. e a América Latina”, com base na realização dos dois Fóruns mencionados, desenvolvendo em todos os vectores as relações de cooperação amigável entre a R.P.C. e a América Latina, aproveitando as vantagens de Macau no aspecto da intermediação. Mais, pode servir as condições privilegiadas obtidas com a realização do “Fórum para a Cooperação Económica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa” e do “Fórum de Cooperação Sino-Espanhol”, para procurar realizar em Macau um “Fórum para a Cooperação entre a China e os Países da Europa do Sul”, dilatando as ligações entre a R.P.C. e mais de dez países de língua do ramo latino da Europa do Sul¹¹.

3. Elevação da consciência e capacidade concorrencial-cooperativa entre locais

A par da formação da capacidade concorrencial internacional com todo o esforço, tem que ser implantada em Macau uma consciência de concorrência entre locais, no sentido de promover permanentemente a sua própria capacidade de concorrência local. Seguindo o princípio da cooperação no âmbito das vantagens relativas, é necessário que Macau coopere com as cidades circunvizinhas, quer no sector terciário, quer no sector industrial. Como afirmou um académico, embora o poder económico de Macau seja extraordinariamente reduzido em termos absolutos, o facto de a economia local estar altamente dependente de matérias e capitais de origem exterior cria um ambiente económico altamente aberto, o que constitui uma maior vantagem relativa para Macau na colaboração económica inter-regional. Com esta vantagem, o sector terciário pode desempenhar um papel importante no sistema de colaboração económica inter-regional¹². Macau deve, na região em que se encontra e no processo de cooperação económica entre Hong Kong e demais cidades da R.P.C. do Sul, colaborar com as demais cidades da região, dando importância às

¹¹ Wang Hai, *Plataforma de Cooperação Económico-Comercial de Macau, China e países de línguas do ramo latino*, in *Cooperação Económica Internacional*, Vol. V.

¹² Xiao ZhiCheng e Wu Zhiliang, *O Papel do Sector Terciário de Macau no Sistema da Cooperação Económica Inter-regional*, in *Boletim de Estudos de Macau*, 2002, vol. XIV.

áreas em que tem vantagens próprias, no domínio da estratégia de desenvolvimento do turismo trans-regional, aproveitando a complementaridade de vantagens para alcançar os efeitos do fomento do desenvolvimento da indústria turística trans-regional.

Entretanto, Macau, juntamente com Zhuhai, deve promover acções de cooperação na zona industrial transfronteiriça e apoiar com toda a energia o planeamento da “Zona Experimental da Reforma Integrada de Zhuhai”, passando a ser cidade experimental da “Zona de Cooperação Especial Guangdong, Hong Kong e Macau”. Estes apoios e cooperação constituem um jogo de soma positiva cujas vantagens provenientes dos Efeitos de transbordo serão superiores aos prejuízos directos para ambas as partes — Zhuhai e Macau — sendo um caso de puro ganho-ganho, podendo criar um rendimento permanente.

