

## ***Aprendizagem institucional: Um novo pensamento para alargar a cooperação entre Guangdong e Hong Kong\****

*Zhang Jingen\*\**

Decorridos trinta anos da reforma, a cooperação entre Guangdong e Hong Kong que começou pelo modelo da divisão de trabalho “loja - fábrica”, além de ter promovido a emergência e prosperidade económica de Guangdong, tem contribuído para a transição económica, prosperidade e estabilidade permanente de Hong Kong. Porém, na sequência da redução progressiva das discrepâncias do desenvolvimento económico entre um e outro, a mesma cooperação está a enfrentar cada vez mais desafios. Em face destes problemas existentes na cooperação entre Guangdong e Hong Kong, a maioria dos estudiosos continua a limitar-se à abordagem da cooperação económica entre os dois territórios, apresentando sugestões tais como, “Guangdong deve intensificar a inovação na cooperação entre Guangdong e Hong Kong, enquanto Hong Kong deve esforçar-se pela contingência na cooperação económica entre Guangdong e Hong Kong”<sup>1</sup>; “Reforçar a consultadoria e comunicação inter-governamentais entre Guangdong e Hong Kong, intensificar as cooperações de indústrias de altas e avançadas tecnologias, alargar o âmbito de cooperação entre duas partes”<sup>2</sup>; “O estabelecimento de um planeamento unificado para o desenvolvimento industrial, o desenvolvimento de uma cooperação industrial e económica de todos os vectores, a criação de um ambiente institucional apropriado e a promoção da integração cultural de Guang-

---

\* 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.

\*\* Professor da Universidade Sun Yat-Sen.

<sup>1</sup> Zuo Liancun e Zhang Xiaolan, *Reflexões na cooperação económica entre Guangdong e Hong Kong no 11.º Plano Indicativo Quinquenal*, in *Investigação Económica e Comercial*, Vol. IV, Ano 2007.

<sup>2</sup> Zhou Yunyuan e Li Xiao, *Problemas na Cooperação Económica entre Guangdong e Hong Kong no Contexto do Desenvolvimento Económico Regional no Novo Período*, in *Economia de Guangdong*, Vol. VII, Ano 2008; Zhang Xiaoqun, *Problemas Existente na Cooperação Económica entre Guangdong e Hong Kong e sua Solução*, in *Economia e Desenvolvimento Social*, Vol. VI, Ano 2007.

dong e Hong Kong, são medidas essenciais para o desenvolvimento coordenado e integração económica entre Guangdong e Hong Kong no novo período”<sup>3</sup>. Porém, depois de ter reexaminado o processo do desenvolvimento da cooperação entre Guangdong e Hong Kong, as discrepâncias institucionais entre Guangdong e Hong Kong não só contribuem para a manutenção dos custos de transacção num alto nível, mas também para condicionar a cooperação entre os dois territórios impedindo o seu desenvolvimento para uma nova plataforma. Há um estudioso que afirma que “na cooperação regional no Grande Delta do Rio das Pérolas, uma mútua aprendizagem institucional e as consequentes coordenação e integração institucionais são meios importantes para reduzir as discrepâncias institucionais e para promover a competitividade institucional da região em geral”<sup>4</sup>, mas, esta afirmação está sujeita ainda a explanação e comprovação. A nossa opinião é que, no âmbito da cooperação entre Guangdong e Hong Kong, é necessário reduzir as discrepâncias institucionais entre ambos os territórios, no sentido de acelerar o processo de aprendizagem institucional de Guangdong em relação a Hong Kong.

## I. A evolução da cooperação entre Guangdong e Hong Kong e os problemas principais existentes

Nos finais dos anos 70 do século XX, face à elevação dos custos de produção como o da terra e mão-de-obra e à competição dos produtos baratos fabricados no Sudeste da Ásia, as indústrias transformadoras de Hong Kong procuravam oportunidades de transferência para o exterior. Exactamente nesta altura, deu-se início ao processo histórico da reforma e abertura no Interior da China. Guangdong, em especial a região do Delta do Rio das Pérolas, transformou-se de “linha da frente da defesa nacional” para uma “base precursora e campo experimental da reforma e abertura”. Assim, o desejo de Hong Kong sobre a transferência das indústrias transformadoras e a procura do desenvolvimento de Guangdong consti-

---

<sup>3</sup> Xia Lili e Yan Xiaopei, *Contradições e Integração Regional na Cooperação Económica entre Guangdong e Hong Kong no Novo Período*, in *Geografia Tropical*, Vol. IV, Ano 2004.

<sup>4</sup> Yang Aiping, *Aprendizagem Institucional na Região do Grande Delta do Rio das Pérolas: Motivo, Processo e Perspectivação*, in *Boletim do Instituto da Administração de Guangdong*, Vol. II, Ano 2004.

tuem uma coincidência histórica. As indústrias transformadoras de Hong Kong transferiram-se massivamente para a região do Delta do Rio das Pérolas e o modelo “loja - fábrica” de transformação e comércio começou a ser construído. Neste modelo “loja - fábrica”, as sociedades comerciais de Hong Kong desempenham o papel de “loja” — responsável pela angariação de encomendas fornecimento de matérias-primas, máquinas e equipamento, concepção do produto, controlo de qualidade do produto, comercialização e serviços pós-venda; enquanto as fábricas da região do Delta do Rio das Pérolas só são responsáveis pela produção e montagem, desempenhando o papel da “fábrica”. Com este modelo “loja - fábrica”, as indústrias transformadoras de Hong Kong não só podem continuar a fazer uso da sua superioridade no que diz respeito ao *marketing*, gestão financeira e técnica, mas também beneficiam das vantagens do arrendamento do terreno e mão-de-obra a preço reduzido. Guangdong, pode obter elementos necessários para o desenvolvimento económico tais como, capitais, técnica e gestão, resolvendo o problema de emprego devido à grande quantidade de força de trabalho disponível. Com este modelo de cooperação, foi promovido o crescimento económico e o processo de industrialização de Guangdong, enquanto Hong Kong mudou de um centro de indústrias transformadoras de trabalho intensivo para um centro internacional financeiro e serviço comercial. Neste sentido, a região económica Guangdong-Hong Kong tem evoluído construindo uma “faixa ecológica de economia” indivisível.<sup>5</sup>

A partir dos anos 90 do século XX, tem-se registado modificações subtis na cooperação entre Guangdong e Hong Kong. Uma manifestação mais saliente é a progressiva redução da dependência económica do Delta do Rio das Pérolas em relação a Hong Kong, nomeadamente após a crise financeira asiática, altura a partir da qual o poder económico de Hong Kong começou a enfraquecer, enquanto a sua influência em relação aos territórios circunvizinhos caiu conseqüentemente. Em contrapartida, o Delta do Rio das Pérolas, com um desenvolvimento durante mais de 30 anos, já acumulou capitais e técnicas seus, criou a sua própria rede comercial e possui um certo poder económico. A par disso, como os elementos que condicionam o preço, tais como, o custo de terreno e mão-de-obra na Província de Guangdong estavam a subir permanentemente, o modelo

---

<sup>5</sup> Zhao Chao e Tian Qiusheng, *Ajustamento Estratégico do Modelo de Cooperação Económica entre Guangdong e Hong Kong*, in *Economia Zhujiang*, Vol. X, Ano 2007.

de cooperação “loja - fábrica” encontrava severos desafios. Sob a pressão do mercado e sob a direcção poderosa do Governo, deu-se início à “dupla-transferência” massiva de indústrias e mão-de-obra, no seio do Delta do Rio das Pérolas. O que demonstra que as tradicionais vantagens comparativas na cooperação económica entre Guangdong e Hong Kong estão em via de desaparecimento. Embora até ao momento a área principal da cooperação económica entre Guangdong e Hong Kong continue a ser as indústrias de manufactura tradicionais, as exigências objectivas impõem, na cooperação económica entre ambos os territórios, uma quebra das limitações às mesmas indústrias de trabalho intensivo para direccionar para uma área mais ampla de indústrias de alta e avançada tecnologia e sector de serviço, em especial ao sector de serviço produtivo.

Entrado no século XXI, acompanhando as mudanças permanentes do ambiente exterior e dos contextos de desenvolvimento económico de ambos os territórios, tem-se registado modificações na cooperação entre Guangdong e Hong Kong. As mudanças concretas verificadas na cooperação consistem em três aspectos:

## **1. Alteração ao modelo de cooperação**

Com a entrada em vigor do “Acordo de Estreitamento das Relações Económicas e Comerciais” (CEPA), é constituída uma nova relação estratégica de divisão de trabalho — Hong Kong dedica-se essencialmente a serviços; Guangdong ao fabrico —, com base na cooperação já existente: Hong Kong é remodelada como uma base de serviços modernizada e internacional e um centro financeiro internacional; Guangdong é transformada numa base internacional de indústria de manufacturas. A cooperação económica entre ambos rompe o modo singular de cooperação preexistente onde predomina a indústria de manufactura, no sentido de constituir uma forma de cooperação complementar com divisão de trabalho horizontal numa economia diversificada, passando do investimento directo para as áreas de serviços e comércio, do fluxo de capitais unidireccional de Hong Kong para Guangdong para um fluxo de duplo sentido de capitais e factores de produção.

## **2. Modificação do teor de cooperação**

A cooperação económica entre Guangdong e Hong Kong que perdurou muitos anos tem-se concentrado no sector das indústrias de traba-

lho intensivo com predominância nas áreas das indústrias de manufactura. Esta situação está a mudar na sequência da plena aceleração da promoção da estrutura e relocalização de indústrias. Assim, a predominância das indústrias clássicas na cooperação cederá lugar à alta tecnologia e ao sector de serviço modernizado, promovendo o nível de cooperação industrial entre Guandong e Hong Kong para maior valor acrescentado. O que é uma marca importante do aprofundamento pleno da cooperação económica e comercial entre ambos os territórios. Os esforços envidados em conjunto na tecnologia em chave nas áreas fundamentais para ambas as partes oferecerão garantias para investidores de Hong Kong das indústrias de alta tecnologia, de maior valor acrescentado, limpas e ambientalmente amigáveis, na região do Delta do Rio das Pérolas.

### **3. Mudanças no mecanismo de cooperação**

A cooperação económica entre Guangdong e Hong Kong deixou de ser uma cooperação civil em que predominam o investimento comercial e industrial por iniciativa empresarial sob a direcção do mercado, passando a ser uma cooperação consciente orientada pela administração sob a direcção do mercado. A instituição da Conferência Conjunta dos altos funcionários de Guangdong e Hong Kong que se iniciou em 1998, ocorreu já há 11 anos. A aplicação do CEPA, sobretudo, contribui para o pleno impulsionamento da cooperação nas áreas do comércio (importação, exportação e trânsito), investimento, assuntos fronteiriços, tecnologia, educação, cultura, desporto, protecção do ambiente e saúde, alargando de modo continuado o âmbito de cooperação, elevando a sua camada e seu nível, dando resultados frutíferos, em especial na cooperação em investimento e comércio, turismo com vistos individuais e sector de serviços. Como foi referido pelo Governador da Província de Guangdong, Wang Huahua, na 11.<sup>a</sup> Conferência Conjunta de Cooperação Guangdong - Hong Kong, é necessário, assente num novo ponto de partida da história, enfatizar e aprofundar a cooperação nos seguintes seis aspectos: sector de serviço, reconversão e promoção das empresas que se dedicam às indústrias transformadoras e comércio de capitais de Hong Kong, vida da população, grandes infra-estruturas, sector financeiro e cooperação civil.

Embora sendo assim, a cooperação entre Guangdong e Hong Kong está a enfrentar desafios cada vez mais graves. Em Julho de 2008, o Centro de Investigação e Estudo da Situação Provincial de Guangdong divulgou um Relatório sobre “os problemas que a cooperação económica

Guangdong - Hong Kong está a enfrentar”. Relatório que refere que no novo contexto, a cooperação entre Guangdong e Hong Kong está a enfrentar novos desafios e que, “em virtude da redução da discrepância do desenvolvimento económico, apresenta-se uma tendência de coexistência de cooperação e concorrência; a cooperação de ambas as partes que concentra na extremidade inferior da cadeia de produção não se adequa às necessidades do desenvolvimento económico.”<sup>6</sup> Em termos concretos, os desafios consubstanciam-se no seguinte:

**1) O leque do nível de desenvolvimento económico está-se a reduzir, enquanto a concorrência no desenvolvimento económico está-se a multiplicar.**

Na sequência da aceleração do crescimento económico e da maior internacionalização económica verificadas em Guangdong nos recentes anos, bem como do abrandamento do ritmo de crescimento económico de Hong Kong a partir da crise financeira asiática, a distância do desenvolvimento económico entre Guangdong e Hong Kong está a diminuir, o que determina o aparecimento da tendência de evolução de coexistência de cooperação e concorrência. Decorrido mais de dez anos consecutivos de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) a uma taxa anual superior a 10%, os problemas que condicionam o subsequente desenvolvimento de Guangdong, tais como, recursos limitados e diminuição da capacidade de suporte ambiental começaram a emergir. No Décimo Primeiro Plano Indicativo Quinquenal da Província de Guangdong, está claramente contemplado o objectivo de transição económica, no sentido de realizar gradualmente o novo crescimento económico global. Além disso, o investimento energético nas instalações portuárias deu início a uma concorrência entre Guangdong e Hong Kong nas actividades comerciais e logísticas. Hong Kong é um porto de trânsito e centro de navegação aérea na tradição, enquanto o sector dos transportes é um dos quatro pilares das indústrias tradicionais do mesmo território. Porém, na sequência da emergência sucessiva das cidades localizadas no Delta do Rio das Pérolas, o estatuto do centro de trânsito começou a enfrentar desafios. Em termos do longo prazo, com a diminuição progressiva da discrepância dos níveis do desenvolvimento económico entre os dois territórios, a complemen-

---

<sup>6</sup> Xie Sijia e outros, *A Cooperação entre Guangdong e Hong Kong situada na Extremidade Inferior da Cadeia Industrial*, in Diário Nanfang, 9 de Julho de 2008.

taridade económica entre ambos será diminuída e a forma de cooperação tradicional terá que ser rompida, assim, haverá mais áreas em que ambos os territórios desenvolverão numa conjuntura de coexistência de cooperação e concorrência. Guangzhou, onde predominam indústrias pesadas e químicas e Shenzhen, onde predominam indústrias de nova e alta tecnologia e informática, procuram alargar as suas influências no Sudeste da Ásia, pretendem elevar a competitividade da sua cidade e aperfeiçoar o sistema de serviços produtivos, o que cria necessariamente impactos e desafios em relação à liderança de Hong Kong na região onde se situa.

## **2) A cooperação entre ambas as partes que concentra na extremidade inferior da cadeia de produção não é adequada às necessidades do desenvolvimento económico.**

Decorridos mais de 30 anos de desenvolvimento em alta velocidade, Guangdong conseguiu a sua industrialização à custa de indústrias tradicionais de trabalho intensivo, mas está a enfrentar uma transição para indústrias de capital intensivo e de nova e alta tecnologia. No Décimo Primeiro Plano Indicativo Quinquenal, Guangdong esforça-se na substituição do modo de crescimento de elevado investimento, grande desperdício, poluição de alto grau e baixa rentabilidade, no sentido de dedicar-se às três predominantes indústrias de automóvel, fabrico de apetrechamento e aço, bem como aos três grandes pilares de indústria electrónica e informática, petroquímica e electrodoméstica. O desenvolvimento da economia de Guangdong começou a encaminhar-se para as indústrias pesadas. De facto, a cooperação económica entre Guangdong e Hong Kong situa-se na extremidade inferior da cadeia industrial desde sempre, não tem uma base tecnológica forte e é cada vez menos energética. Nos recentes anos, a introdução de capitais e cooperação na área das indústrias transformadoras em Guangdong passaram para os países desenvolvidos da Europa, Estados Unidos da América (EUA) e Japão, tendo-se introduzido indústrias de automóvel, petroquímica e de apetrechamento na cidade de Guangzhou. Isto assinala que a estrutura industrial está-se transformando em indústrias pesadas. Os capitais das mesmas indústrias provêm de grandes empresas da Europa, EUA e Japão, sendo raros capitais de Hong Kong. Neste contexto, as relações de cooperação industrial entre Guangdong e Hong Kong poderiam ser refreadas, uma vez que a cooperação na extremidade inferior da cadeia da indústria que estão condicionadas às técnicas jamais estão adequadas às necessidades do desenvolvimento económico. Isto expressa-se essencialmente na dimensão reduzida e gene-

realizada das entidades económicas envolvidas na cooperação, que não têm capacidade para se reverter para indústrias da extremidade superior da cadeia de produção e na construção repetidas de indústrias de níveis mais baixos devidas à falta de coordenação entre as empresas, o que determina a má adequação ao ajustamento da estrutura industrial e às exigências do desenvolvimento económico global.

### **3. Não existe um plano indicativo industrial unificado e a coesão cooperativa é fraca.**

Em virtude da inexistência do plano promovido em conjunto pelas duas administrações, não há nenhuma indicação que aponte para uma nova integração económica no âmbito da cooperação entre ambos. Por causa da falta de comunicação suficiente, o desenvolvimento económico entre ambos no futuro engloba factores de conflito. Cita-se como exemplos, ambos, Guangdong e Hong Kong, afirmam desenvolver energicamente indústrias de novas e altas tecnologias, classificando como preferenciais os sectores electrónico, informático, biotécnico, de novos materiais e energias alternativas, facto que faz vislumbrar o fenómeno da reestruturação industrial no sector das novas e altas tecnologias. Caso não consigam uma boa coordenação no seu processo de desenvolvimento, é previsível uma concorrência no mercado cada vez mais forte.

## **II. A discrepância institucional é a razão principal por que a cooperação entre Guangdong e Hong Kong está estrangida**

As razões por que existem tantos problemas na cooperação entre Guangdong e Hong Kong são múltiplas. Sintetizando os estudos disponíveis, as razões principais são:

1. as limitações respeitantes às condições objectivas, incluindo o enfraquecimento da complementaridade das vantagens entre indústrias, decadência do estatuto de intermediário de Hong Kong face ao estreitamento das relações de Guangdong com o exterior;

2. a nível subjectivo, são sobretudo problemas no seio de ideias de cooperação que envolvem a interpretação do princípio de “um país, dois sistemas”, as preocupações de Hong Kong quanto à de industrialização e à assimilação pelo Interior da China;

### 3. imperfeição do mecanismo de cooperação.<sup>7</sup>

É indubitável que os condicionamentos objectivos criam influências negativas para a cooperação entre Guangdong e Hong Kong. Por um lado, as divergências existentes na cooperação económica entre ambos os territórios reflectem essencialmente que, decorridos 30 anos de desenvolvimento de alta velocidade verificado na economia de Guangdong, o modelo de cooperação económica de “loja - fábrica, orientada por Hong Kong” criado no primeiro tempo, jamais é adequado às necessidades de desenvolvimento da mesma Província, em virtude da expansão da dimensão económica e do progressivo cruzamento das suas funções económicas com Hong Kong. Neste sentido, são necessários, sem dúvida, alguns ajustamentos e reengenharia. Por outro lado, entre Hong Kong e a Região do Delta do Rio das Pérolas existe uma barreira, pois ambos têm interesses e necessidades diferentes e problemas, bem como conflitos de interesses em alguns aspectos. Mesmo sendo assim, as relações cooperativas existentes determinam que as duas economias estejam, de facto, ligadas estreitamente e passem a ser uma unidade de interesse comum. Hoje em dia, o Delta é uma das bases das indústrias de manufactura mais dinâmicas do mundo, enquanto Hong Kong é um centro financeiro e comercial a nível internacional. Conjugando as forças das duas regiões, a Região do Grande Delta do Rio das Pérolas não só é o centro económico-financeiro mais relevante da China neste momento, mas também uma grande força que impulsiona o funcionamento das actividades industriais e comerciais. Isto predetermina que é necessário um mútuo apoio entre Guangdong e Hong Kong na respectiva transição económica de ambos e que existe um rico teor e larga perspectiva de cooperação no futuro desenvolvimento. Em Hong Kong, não só existe um funcionamento socioeconómico bem regulamentado, mas também um mercado de bolsa de valores que funciona segundo normas internacionais e um mercado financeiro com capacidade extremamente forte para angariar fundos; além disso, ela é ainda a metrópole mais internacionalizada na Região da Ásia-Pacífico, aspectos

---

<sup>7</sup> Xia Lili e Yan Xiaopei, *Contradições e Integração Regional na Cooperação Económica entre Guangdong e Hong Kong no Novo Período*, in Geografia Tropical, Vol. IV, Ano 2004; Zhang Xiaoqun, *Problemas Existente na Cooperação Económica entre Guangdong e Hong Kong e Suas Soluções*, in Economia e Desenvolvimento Social, Vol. VI, Ano 2007; Zhou Yunyuan e Li Xiao, *Problemas na Cooperação Económica entre Guangdong e Hong Kong no Contexto do Desenvolvimento Económico Regional no Novo Período*, in Economia de Guangdong, Vol. VII, Ano 2008.

preciosos que merecem aprendizagem por Guangdong que está cada vez mais aberta ao mundo. Em contrapartida, decorridos mais de 30 anos de desenvolvimento célere de Guangdong, a Região do Delta do Rio das Pérolas passou a ser espaço mais importante para o desenvolvimento da economia de Hong Kong e com potência económica para apoiar a reconversão industrial e a promoção do seu estatuto como centro internacional de turismo e comercial.<sup>8</sup> Isto demonstra que os condicionamentos objetivos não são razões essenciais por que a cooperação está estrangulada e que, pelo contrário, as diferenças institucionais determinam que essa tal interdependência não se transforme em cooperação regional mais estreita.

A concorrência que se tem intensificado gradualmente em virtude da diminuição das discrepâncias do nível do desenvolvimento económico entre os dois territórios também não é o factor principal que constrange a cooperação entre Guangdong e Hong Kong. Com a diminuição manifesta das discrepâncias do desenvolvimento económico entre os dois territórios, os efeitos de difusão e motivação da economia de Hong Kong para com Guangdong baixaram notoriamente. Durante muitos anos, o crescimento económico de Guangdong tem mantido um ritmo célere superior a 10%, enquanto a economia de Hong Kong, a partir do surto da crise financeira asiática, tem-se desenvolvido num ritmo relativamente lento. No período compreendido entre 1998 e 2003, o crescimento económico anual de Guangdong atingiu os 13,4% em termo médio, entretanto, a taxa de crescimento anual médio de Hong Kong era 2,5%, que é muito inferior ao de Guangdong.<sup>9</sup> No ano 2005, a dimensão económica de Guangdong ultrapassou a de Hong Kong, ano em que registou pela primeira vez uma produção superior a 2 000 biliões RMB, enquanto a dimensão e o nível técnico das indústrias de novas e altas tecnologias eram superiores a Hong Kong. Como as grandes discrepâncias dos níveis de desenvolvimento económico foram a forte dinâmica interna para a cooperação económica entre Guangdong e Hong Kong, a queda da mesma dinâmica é inevitável quando se verifica um estreitamento dessas discrepâncias. Nos anos recentes, os investimentos e alargamentos contínuos

---

<sup>8</sup> Hu Huaying e Zhang Li, *Novas Medidas tendentes ao Ganho para Todos na Cooperação entre Guangdong e Hong Kong*, in *Economia de Guangdong*, Vol. IV, 2008.

<sup>9</sup> Kuang Guoliang, Fang Shaofan e Li Xiaoyong, *Estudo sobre a Transformação Estratégica de Vantagens Comparativas para Vantagens Competitivas das Indústrias de manufatura no Delta do Rio das Pérolas*, in *Questões no Comércio Internacional*, Vol. VII, 2004.

na Província de Guandong no que dizem respeito às instalações logísticas como arruamentos, portos e aeroportos incentivam o desenvolvimento acelerado do comércio e do sector logístico. Isto tem desviado directamente uma parte das actividades comerciais e logísticas de Hong Kong, tornando a complementaridade sectorial em concorrência regional. As construções portuárias de Guandong fazem com que a sua actividade de transporte de contentores se aproxime às de Hong Kong. Além disso, cidades tais como Guangzhou e Shenzhen que estão em vias de ascensão têm cada vez maior influência no Sudeste da Ásia, estão interessadas na construção do seu sistema de serviços produtivo e promovem com esforço o desenvolvimento do sector financeiro e do sistema de serviços produtivo, o que determina que a concorrência económica de Guandong e Hong Kong começou a agravar-se. A longo e médio prazo, o desenvolvimento de comércio e o sector logístico entre Guandong e Hong Kong serão as áreas onde se registarão maiores conflitos e a concorrência está-se a agravar permanentemente. No entanto, como se sabe, a concorrência é a alma da economia de mercado e a concorrência não exclui a cooperação; no desenvolvimento económico, a concorrência e a cooperação são duas faces de uma mesma moeda. Segundo as experiências recolhidas no desenvolvimento, uma concorrência apropriada entre Guandong e Hong Kong é vantajosa e não é prejudicial para o desenvolvimento de ambos. Claro é que, o ponto essencial consiste em como pode evitar-se concorrências malignas entre ambas as partes, o que está dependente da construção de um mecanismo perfeito de cooperação entre Guandong e Hong Kong.<sup>10</sup> Neste momento, entre Guandong e Hong Kong, já está constituído um novo mecanismo com a participação das altas autoridades com poderes para decisão, organismo em funcionamento permanente, com peritos e estudiosos que oferecem consultas. O mecanismo que foi presidido por dois directores de serviços provenientes de ambas as partes passou já a estar dependente da Conferência Conjunta Guandong - Hong Kong presidida por chefes do executivo de ambas, subordinado à qual foi criado um gabinete de ligação dotado de respectivos organismos responsáveis por assuntos do quotidiano. No âmbito da dita Conferência Conjunta estão criados vários grupos especializados, responsáveis por estudos, acompanhamento e implementação dos respectivos temas no âm-

---

<sup>10</sup> Cfr. Zhong Jian, *Estudo sobre as Relações de Cooperação Económica entre Shenzhen e Hong Kong*, Editora Renmin, 2001; Chen Ruilian e Zhang Jingen, *Administração Regional na China Contemporânea*, in Administração Pública, Vol. V, 2002.

bito da cooperação. O que demonstra a consideração dada por ambos os governos de Guangdong e Hong Kong na intensificação da cooperação e intercâmbio entre ambas as partes após a assinatura do CEPA, tornando a definição das respectivas políticas mais eficaz e a implementação de decisões mais suave.

As limitações pelas condições subjectivas e a baixa eficácia do mecanismo de cooperação entre Guangdong e Hong Kong esclarecem justamente que a causa principal que constringe a cooperação entre os dois territórios é a diferença institucional no contexto de “um país, dois sistemas”. A falta de uniformidade na interpretação do instituto “um país, dois sistemas” (uns estão preocupados com a viabilidade dos “dois sistemas”, enquanto outros salientam excessivamente as diferenças entre os “dois sistemas”) faz com que as vantagens de “um país” não estão suficientemente desenvolvidas após a transferência da soberania e dificulta a formação de um consenso na cooperação. O mecanismo de cooperação entre Guangdong e Hong Kong está-se aperfeiçoando permanentemente através das interações durante mais de 30 anos: o funcionamento do instituto da Conferência Conjunta das altas autoridades se iniciou no ano de 1998 mostra que está formado um mecanismo de cooperação direccionado pelo mercado e coordenado pelas administrações. No entanto, as diferenças dos ambientes institucionais e individuais entre ambos os territórios condicionam de forma fundamental a eficácia do mecanismo de cooperação entre Guangdong e Hong Kong. O Governo de Guangdong tem regulado as acções cooperativas regionais entre os governos locais a ele subordinado e as empresas de Hong Kong, mediante regulamentos administrativos inseridos nas políticas de concessão de autorização, fiscais, orientação industrial e de zona especial económica, políticas que são melhor caracterizadas pela “constelação planeada”; em contrapartida, na promoção da cooperação regional com Guangdong, o Governo de Hong Kong põe em prática o “não-intervencionismo positivo” (Positive Non-Interventionism), segundo o qual a regulação é exercida praticamente pelo mercado livre e o Governo só intervém quando haja problemas que as empresas privadas não conseguem resolver. Além disso, existe entre os Governos de ambos os territórios grandes discrepâncias, quer na legalidade administrativa, quer no tratamento das relações com o mercado, sociedade e empresas. Assim, é evidente que a cooperação entre Guangdong e Hong Kong está a enfrentar uma situação embaraçosa de incompatibilidade entre a “cooperação regional sob a direcção do Governo” e

o “ordenamento regional com participação da pluralidade de sujeitos”. Neste sentido, embora já esteja formado o instituto da Conferência Conjunta Guangdong - Hong Kong, ele limita-se à negociação e planeamento de temas concretos e à vista, que envolvem ambos os territórios, e não trata da coordenação das decisões estratégicas no seio do desenvolvimento económico regional. Para isto, é evidente que a nova evolução da economia dos custos de transacção pode apresentar uma justificação, que é: na redução de custos de transacção, deve prestar-se atenção às relações interactivas entre o ambiente institucional, sistema de ordenamento e os indivíduos.<sup>11</sup>

Sintetizando as análises acima apresentadas, uma conclusão básica a que chegamos é: as grandes discrepâncias institucionais entre Guangdong e Hong Kong são factores essenciais que restringem a cooperação entre ambos os territórios.

### III. Acelerar a aprendizagem institucional de Guangdong em relação a Hong Kong

No enquadramento do CEPA, a orientação final da cooperação Guangdong - Hong Kong deve ser a concretização da integração económica regional do Grande Delta do Rio das Pérolas. Assim sendo, a abordagem sobre a cooperação entre ambos os territórios deve ser enquadrada na perspectiva da integração económica regional. A integração económica regional, como um processo de regionalização, tem como objectivo final a formação de uma organização económica regional comum, ou seja, uma comunidade económica regional. Mediante o estabelecimento de políticas comuns sectoriais regionais e demais políticas socioeconómicas com aquelas relacionadas, procede-se a um planeamento coordenado com base na divisão de trabalho territorial, pretendendo a criação de um sistema integrado de economia regional que conjuga a divisão de trabalho vertical e horizontal, com vista à prosperidade comum dos membros da comunidade.<sup>12</sup> Segundo estudos relativos à matéria em análise, a integra-

<sup>11</sup> Oliver E. Williamson, *Eficiência, Poder, Autoridade e Organização Económica*, in John Groenewegen, *Economia dos Custos de Transacção e Mais Longe*, tradução de Zhu Zhou e Huang Ruihong, Editora da Universidade de Economia e Finanças de Xangai, 2002.

<sup>12</sup> *Relatório sobre o Desenvolvimento Económico Regional da China, 2003*, Centro de Estu-

ção económica regional distingue-se na integração funcional e na institucional.<sup>13</sup> A integração institucional refere-se ao processo de integração sob a orientação de um organismo específico responsável pela organização e gestão e com arranjos institucionais expressamente definidos nos termos das convenções e tratados acordados pelas partes territoriais intervenientes. Enquanto a integração económica funcional entende-se pela eliminação dos impedimentos realmente verificados em todas as áreas económicas e pela intensificação de unificação e interdependência económicas. A integração institucional desenvolve-se com base no reconhecimento de necessidades de certas regras para a regulação e orientação da integração funcional preexistente, consubstanciando-se finalmente numa certa convenção ou tratado. Embora a integração económica funcional integre o teor material da integração económica e as exigências espontâneas no seio do sistema de economia de mercado de diferentes territórios, as actividades económicas entre os mesmos dominadas por esta força espontânea são, em regra, instáveis e frágeis. A integração institucional, por sua vez, consolida e regulariza as relações económicas regionais por forma de convenção ou tratado entre os territórios em causa, passando a ser um factor imediato para a normalização da integração económica, dando garantia ao desenvolvimento contínuo e à integração funcional. Realizada a integração funcional, o processo da integração económica continuará, em virtude da motivação pelas vantagens provenientes da cooperação. Nestes termos, a modalidade da cooperação regional estará a modificar a integração funcional motivada por iniciativa própria de acordo com o princípio do mercado sendo promovida, entrando assim no período de integração institucional. A integração institucional tem como objectivo fundamental a uniformização do ambiente de desenvolvimento para os membros da região, mediante integração institucional entre os mesmos, criando condições institucionais idênticas, dirimindo os impedimentos institucionais à integração económica que se formam em virtude das diferenças institucionais, no sentido de reduzir maximamente os custos de transacção e de obter a “eficiência adaptativa” proveniente do desenvolvimento institucional no processo de integração económica regional.<sup>14</sup> É óbvio que a integração institucional se sujeite a um processo de regateio

---

dos de Economia Regional da Universidade de Economia e Finanças, pág. 229.

<sup>13</sup> Zhang Bin, *Conflitos, Coordenação e Integração Institucionais no Processo da Globalização Económica*, in *Estudos sobre a Economia Mundial*, Vol II, 2002.

<sup>14</sup> Shi Shiwei, *Integração Económica na Europa e Constituição Económica da União Europeia*, in *Estudos Europeus*, Vol. II, 2007.

entre os membros, enquanto os sujeitos da integração devem ser aqueles que a sugerem e executam. Isto quer dizer que os governos são os sujeitos que impulsionam o processo de integração e que a integração assim determinada é predestinada a ser um arranjo institucional oficial dotada de estabilidade no tempo, amplitude a nível territorial e plenitude na cooperação entre os membros. Até ao momento, a integração institucional é a modalidade mais avançada na integração económica regional.

Justamente no contexto da existência simultânea das enormes diferenças de níveis de desenvolvimento e arranjos institucionais, iniciou-se e prolonga-se até agora a cooperação entre Guangdong e Hong Kong. No sentido da ciência da economia regional, a cooperação entre Guangdong e Hong Kong já realizou a integração funcional na sua plenitude. Após cooperação durante cerca de 30 anos, a sua modalidade limita-se à integração funcional. No entanto, das análises supracitadas, é possível verificar que os espaços para promover a integração funcional já são muito apertados e que os sistemas de ambos os territórios e as diferenças entre ambos os sistemas passaram a ser uma limitação para continuar a desenvolver o processo de integração. Em concreto, como uma sociedade capitalista madura e desenvolvida, Hong Kong possui mecanismos e sistema jurídico aperfeiçoados, gestão e funcionamento da Administração bem regulados, boa qualidade e integridade de trabalhadores da função pública, enquanto a sua administração da sociedade é avançada a nível internacional. Comparando com Hong Kong, a Província de Guangdong, que ainda está na fase primária do socialismo e no período de transição dos sistemas económicos e administrativos, mantém uma grande discrepância em relação a Hong Kong, quer nos aspectos da mudança funcional da Administração, instituição do mecanismo do mercado e do grau de aperfeiçoamento do ordenamento jurídico, quer no que diz respeito ao nível da administração social. Sem dúvida, o aprofundamento e desenvolvimento da cooperação entre Guangdong e Hong Kong e a realização de uma maior integração das economias de Guangdong e Hong Kong não dependem da desniveleção do mecanismo do funcionamento económico e do ordenamento jurídico de Hong Kong para se aproximar ao nível de Guangdong, mas sim da promoção, o mais breve possível, do mecanismo do mercado e ordenamento jurídico de Guangdong até ao nível de Hong Kong ou até um nível aproximado ao de Hong Kong, tomando de forma activa como referência a gestão pública, o mecanismo de funcionamento económico e o modo da administração social do mesmo território, considerando Hong Kong um precursor e ponte para a internacionalização

económica de Guangdong e um *interface* relevante para que a economia de Guangdong seja susceptível de ser ligada à comunidade internacional, fazendo com que a economia de Guangdong se aproxime plenamente à de Hong Kong. Isto quer significar que a realização da promoção da integração funcional para a institucional impõe acelerar, o mais breve possível, uma aprendizagem institucional de Guangdong em relação a Hong Kong.

Como se sabe, decorridos 30 anos de reforma, Guangdong subiu em benefício de ser pioneiro e à custa de aprendizagem e inovação institucionais permanentes,<sup>15</sup> sem esquecer da tomada como referências o sistema e experiência de Hong Kong. Além disso, para conservar a sua competitividade duradoura, os governos locais devem proceder continuamente à aprendizagem institucional no seio da região e fora dela.<sup>16</sup> Só que Guangdong — que era o único líder da reforma — sobretudo na região do Delta do Rio das Pérolas, encontra, mais cedo do que nas outras províncias, obstáculos ao desenvolvimento: as indústrias do Delta estão limitadas na extremidade inferior da cadeia industrial internacional, em virtude de não estar construído um sistema favorável à inovação com autonomia; a falta da quebra total do sistema dualista de zonas urbanas e rurais determina que as localidades mais ricas e mais pobres coexistem em Guangdong; a consideração exclusiva do PIB, que está firmemente enraizada, faz com que as decisões relevantes apresentadas há 15 anos e que consistem na constituição da Região Económica do Delta do Rio das Pérolas, não sucederam globalmente; o excesso, o mau exercício e a falta no desempenho das funções da Administração fazem com que as funções administrativas se misturem com as funções de empresas, as de gestão de propriedades estatais, as de entidades de utilidade pública, bem como com as de organismos sociais...<sup>17</sup> Com a emergência contínua da economia de mercado em Guangdong, um ambiente de ordenamento jurídico mais completo, administração social mais perfeita e serviços públicos ideais são exigências intrínsecas do desenvolvimento socioeconómico de Guangdong no futuro. Neste sentido, a aceleração da aprendizagem institucional de Guang-

<sup>15</sup> Ren Jiantao, *Reforma durante 30 Anos, Sentido das Experiências de Guangdong na China*, Boletim da Universidade Sun Yat-Sen, Vol. IV, 2008.

<sup>16</sup> Hassink R, Lagendijk A., “*The dilemmas of interregional institutional learning, Environment and Planning: Government and Policy*”, 2001, 19 (1) : 65 – 84.

<sup>17</sup> Mei Zhiqing e Deng Honghui, *De “Passo a Passo” para a Plena Inovação Institucional*, in *Jornal Nanfang*, 31 de Março de 2009.

dong em relação a Hong Kong é uma imposição inerente ao desenvolvimento de Guangdong.

É certo que a aprendizagem institucional não é uma simples imitação ou reprodução ou transplantação institucional. Devemos distinguir as instituições de Hong Kong em vigor em duas esferas: umas são determinadas pelos sistemas político-económico fundamental do mesmo território e não são susceptíveis de tomarmos como referência no curto prazo, faceta que só pode ser harmonizada através de tolerância e coexistência; as demais instituições e regras de Hong Kong sobre a administração socioeconómica que estejam conforme as leis da economia de mercado e as exigências impostas pelo desenvolvimento da sociedade moderna podem servir de referência e ser objecto de aprendizagem para Guangdong, no sentido de aperfeiçoar permanentemente o ambiente brando para o desenvolvimento económico de Guangdong e de criar melhores condições institucionais para a cooperação entre Guangdong e Hong Kong. Isto significa que o modo de cooperação entre ambos os territórios se sujeita à alteração, passando da introdução de capitais nos primeiros tempos para a introdução de instituições e regras.

#### **IV. Breve nota final**

A cooperação entre Guangdong e Hong Kong que se tem desenvolvido até ao momento, tem empurrado o levantamento e crescimento rápido e contínuo da economia de Guangdong, tendo concretizado a prosperidade e estabilidade permanente de Hong Kong e batido estacas firmes para o desenvolvimento da cooperação entre ambos os territórios no futuro. Reexaminada a mesma cooperação no passado, a integração funcional que se tem concentrado na cooperação económica desempenhou funções essenciais, no contexto da existência de enormes discrepâncias de níveis de desenvolvimento económico entre ambos. No entanto, enquanto a discrepância de níveis de desenvolvimento económico entre Guangdong e Hong Kong for reduzida, o desenvolvimento desta integração funcional e não institucional encontra obstáculos e conseqüentemente desafios severos. Isto porque, as experiências sucessivas da integração económica regional dizem-nos que a integração funcional no seio da cooperação entre Guangdong e Hong Kong só pode ter um maior espaço de desenvolvimento quando for construída na base da integração institucional. Hong Kong é a metrópole mais internacionalizada na zona Ásia-Pacífico,

em virtude do alto grau de abertura do seu sistema económico, muita maturidade no funcionamento do mercado e conformidade com as regras de funcionamento económico internacionalmente em vigor, e em especial do seu sistema financeiro e ordenamento jurídico internacionalmente reconhecidos. Além disso, existem em Hong Kong muitas organizações intermédias que desempenham funções de prestação de serviços públicos em variadas áreas, bem como papéis importantes na administração socioeconómica. Isto pode servir de referências insubstituíveis para Guangdong aperfeiçoar o mecanismo da economia de mercado, inovação institucional e na formação da sua perspectiva internacional. Neste sentido, a aceleração do processo de aprendizagem institucional de Guangdong em relação a Hong Kong, redireccionando a introdução do capital e técnicas para a aprendizagem e referenciação das suas instituições, pode ser uma nova ideia para a cooperação entre Guangdong e Hong Kong no futuro. De notar que, nas “Linhas Gerais do Planeamento para a Reforma e Desenvolvimento da Região do Delta do Rio das Pérolas”, aprovadas pelo Conselho do Estado da RPC nos finais de 2008, o Governo Central define expressamente que Guangdong seja uma “zona experimental de modelo de desenvolvimento a critério científico e zona pioneira da reforma”. Neste sentido, a aceleração do processo de aprendizagem institucional de Guangdong em relação a Hong Kong é também uma obrigação necessária para concretizar as “Linhas Gerais”.