

Cooperação Intergovernamental entre a Província de Guangdong e Macau no Contexto de “Grande-Delta do Rio da Pérola”*

*Huang Jie***

I. Teoria de cooperação intergovernamental

A cooperação intergovernamental faz parte do relacionamento intergovernamental. Nos anos 60 do século XX, o estudioso americano Anderson foi o primeiro a introduzir o conceito de “Relações Intergovernamentais”. A partir dos anos 90, este conceito começou a tornar-se mais popular na China. Quanto à compreensão do conceito, os eruditos e especialistas basicamente chegaram a um consenso. No entender de Lin Shangli,¹ as relações intergovernamentais significam o relacionamento entre governos domésticos de vários níveis e de várias regiões, englobando o relacionamento vertical, isto é, entre o governo central e o local, e relacionamento horizontal, isto é, entre os governos locais. Os autores Zhao Yongmao, Sun Tongwen e Jiang Dashu entendem que as relações intergovernamentais apontam para o relacionamento vertical e interativo entre governos de diferentes níveis,² simultaneamente cobrem também o relacionamento horizontal e interativo entre governos do mesmo nível, e muito especificamente indicam ainda a gestão e coordenação entre os vários departamentos do governo e a relação pública do órgão governamental para com a comunidade social. Este meu artigo tem o objectivo de definir as relações intergovernamentais a partir deste ângulo mais largo.

A fase inicial de estudo sobre as relações intergovernamentais, foca-se principalmente no plano vertical. Depois, há cada vez mais estudiosos

* Este artigo foi apresentado na Conferência Académica sobre “Promover a Capacidade de Governança 2010” de 2 Julho.

** Licenciado em Escola de Política e Negócios Públicos da Universidade de Sun Yat Sen.

¹ Lin Shangli: “As relações Intergovernamentais Domésticas”, Editora do Povo de Zhejiang, em 1998.

² Zhao Yongmao, “*As Relações entre Ministérios*”, Editora Yuan Zhao de Taipei, em 2001.

que começam a prestar atenção a um outro plano - relações horizontais, enquanto as relações de cooperação e competição tornam-se no tópico principal do relacionamento intergovernamental horizontal. Nos anos recentes, acompanhando a prática da cooperação regional, inclusive o Delta do Rio Yangtze e o Grande-Delta do Rio das Pérolas da China, o estudo sobre a teoria da cooperação intergovernamental já se transformou no ponto quente dos círculos académicos do país. Chegaram ainda ao consenso de que a evolução da competição intergovernamental para a cooperação intergovernamental é uma tendência inevitável no desenvolvimento do relacionamento intergovernamental. No contexto do desenvolvimento da economia de mercado com orientação e domínio da autoridade local da China contemporânea, a promoção da cooperação dos governos regionais é uma escolha racional para a realização da integração regional sob o sistema actual.³

A Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico (OCDE)⁴ reconhece que existem principalmente quatro razões para essa tendência: primeiro, as questões da política de protecção ambiental e o desenvolvimento sustentável económico necessitam do esforço comum das autoridades regionais para serem solucionadas; segundo, as questões do desemprego e pobreza causados pelo desequilíbrio do desenvolvimento da economia entre diferentes regiões, necessitam do esforço comum das autoridades regionais para serem solucionadas; terceiro, os governos locais da mesma região têm que se integrar através da combinação de recursos e acções, no sentido de elevar o poder de competição regional e enfrentar a competição crescente da globalização; quarto, o relacionamento intergovernamental de cooperação horizontal das autoridades locais dispõe de um mecanismo insubstituível por qualquer outro relacionamento de cooperação.

Embora a tendência intergovernamental da cooperação seja inevitável, a prática da cooperação intergovernamental no nosso país continua a deparar-se com muitas dificuldades. Os autores Han Zhihong e Fu Daxue fizeram uma análise a partir do ângulo do sistema, reconhecendo que os governos locais não definem as respectivas divisões de direito e

³ Zhang Jingen: *“As Relações Intergovernamentais Contemporâneas da China: Pesquisa e Reconsideração”* O Jornal da Universidade Wuhan, na 4a edição 2009.

⁴ OCDE: *“Parceria local para o Governante melhor”* Paris OCDE, 2001

responsabilidade ou mecanismo da cooperação, quer horizontal, quer verticalmente. Carecem de mecanismos de intercâmbio, cooperação e governação conjuntos nos assuntos económicos da região entre os governos locais e as massas populares. A nível nacional, faz falta um enquadramento jurídico para regular as relações inter-regionais.⁵ Os autores Long Chaoshuang e Wang Xiaozeng, a partir do ângulo do mecanismo dinâmico, dividiram as forças que afectam as cooperações intergovernamentais do nosso país em quatro tipos: a atracção, a pressão, a força do “*push*” e a resistência. Eles reconhecem que existem principalmente quatro problemas no âmbito das cooperações intergovernamentais, que são os seguintes: o proteccionismo regional, a competição cega entre as diferentes regiões, o mecanismo da compensação do benefício e o sistema de avaliação e inspecção dos funcionários locais.⁶ Xing Hua⁷ fez a análise sobre a situação real do Delta do Rio Yangtze combinando a situação difícil da cooperação intergovernamental, resumindo as dificuldades e problemas que restringem e obstruem a cooperação intergovernamental no Delta do Rio Yangtze em cinco vertentes: a divisão local administrativa das localidades, a competição cega interurbana, a estrutura de indústria idêntica, a repetição dos projectos e construções, assim como também a extrema poluição na região. Outros autores analisaram essas dificuldades segundo as teorias do jogo de xadrez, de acção colectiva e de governação.

Em suma, a cooperação intergovernamental já se tornou na tendência inevitável do desenvolvimento do relacionamento intergovernamental. Porém, existem ao mesmo tempo algumas dificuldades de cooperação, envolvendo várias vertentes como política, economia, administração, jurisdição, finanças, etc. Tudo isto vai obstruir o desenvolvimento da cooperação intergovernamental. Sendo assim, essas dificuldades da cooperação intergovernamental também se reflectem na cooperação intergovernamental entre a Província Guangdong e Macau? Como se devem enfrentar essas dificuldades na cooperação?

5 Han Zhihong, Fu Daxue.: “*A Coordenação Institucional Entre as autoridades locais-Acesso de Legislação dos Governos Regionais*”, “*Estudo sobre Leis de Departamento*”, na 2a edição 2009.

6 Long Chaoshuang, Wang Xiaozeng: “*Estudo Sobre o Mecanismo de Motivação da Cooperação das Autoridades Locais do Nosso País*”, “*Administração e Gestão da China*”, na 6.a edição 2007.

7 Xin Hua: “*Cinco Problemas Restringem a Cooperação Intergovernamental do Delta do Rio Yangtze*”, “*Pesquisa Sobre Decisão*”, na primeira edição 2006.

II. A existência da cooperação intergovernamental entre a Província de Guangdong e Macau

1. A cooperação no domínio da economia e do comércio teve um sucesso notável

Em 2003, após a assinatura do Acordo de Estreitamento das Relações Económicas e Comerciais entre o Continente Chinês e Macau (CEPA), na primeira reunião conjunta dos dois governos, foi acordado o reforço da cooperação intergovernamental principalmente nos domínios económicos como o investimento, comércio, turismo, cooperação da construção da região, construção de infra-estruturas em grande escala, etc.

1) Investimento e Comércio

Os dados do Almanaque da Estatística de Guangdong demonstram que, em 2003, o volume do comércio de importação e exportação entre a Província de Guangdong e Macau atingiu 2.075 bilhões de dólares americanos. Em 2008, mesmo com as repercussões do Tsunami financeiro internacional, o comércio de importação e exportação entre as duas localidades continuou a registar um desenvolvimento estável. Até ao fim de Maio de 2009, a Província de Guangdong criou 142 empresas em Macau, e investiu 120 milhões de dólares americanos segundo acordos com Macau.

2) Turismo

No dia 28 de Julho de 2003, a Província de Guangdong iniciou o Turismo Livre Privado para Macau. A seguir, este Turismo Livre Privado foi alargado e expandido por toda a China, permitindo a todos os habitantes da China Continental viajarem para Macau. De acordo com os dados do Almanaque da Estatística de Guangdong, até ao ano 2008, o volume de turistas de Macau que visitaram Guangdong chegou a 22.7028 milhões, registando um aumento de 115.93%, comparativamente com o ano de 2000, em que foi apenas de 10.514 milhões. Por outro lado, a partir do início da abertura do Turismo Livre Privado para Macau, até Junho de 2008, a Província de Guangdong concedeu 22.7723 milhões de vistos para os turistas de Guangdong com intenção de visitar Macau, o que desempenha um papel muito eficaz para impulsionar o desenvolvimento do turismo em Macau. A partir de Agosto de 2008, tornou-se

ainda mais fácil e conveniente para os turistas de Guangdong obter cartão de viagem para visitar Macau, visto que o tempo de emissão do cartão de viagem para os solicitantes pela primeira vez foi reduzido de 15 dias úteis para 10 dias úteis.

3) Construção da Região

Em 8 de Dezembro de 2006, a Zona Industrial Transnacional de Zhuhai-Macau, que é a primeira zona industrial transnacional na China, entrou em funcionamento oficial. Esta zona industrial transnacional foi aprovada oficialmente pelo Conselho de Estado em Dezembro de 2003. Actualmente já conta com 115 empresas estabelecidas nesta zona. Os governos de Guangdong e Macau estão a acelerar a transição e desenvolvimento desta zona, transformando as suas funções de comércio e indústria num processo vulgar para exposição, distribuição e economia de carácter geral.

Em 14 de Agosto de 2009, o Conselho de Estado respondeu e autorizou o Projecto de Desenvolvimento Pleno de Heng Qing. Desde então, o projecto de Heng Qing arrancou oficialmente. A primeira função da Região de Heng Qing foi definida claramente como “A Zona de demonstração do novo modelo de cooperação entre Guangdong, Hong Kong e Macau sob os princípios de “Um País, Dois Sistemas”. Cinco projectos especiais de grande importância já foram iniciados sucessivamente, cujo investimento total ultrapassou mais de 70 bilhões de RMB (moeda chinesa), inclusive a Nova Área da Universidade de Macau, a Zona Comercial da Shizimen, o Parque dos Oceanos de Changlong, o Projecto de Multi-Geração de Energia Eléctrica com Gás, e as Obras da Infra-estrutura da Ilha de Heng Qing.

4) Mega Infra-estruturas de Transporte

A fraqueza das infra-estruturas na área dos transportes tem sido um elemento importante que restringe a cooperação intergovernamental entre Guangdong e Macau. Por isso, tanto Guangdong como Macau atribuíram alta importância ao reforço da construção de Infra-estruturas de Transporte.

Em 20 de Dezembro de 2005, a parte norte da Auto-estrada Cantão-Zhuhai, que faz parte da Auto-estrada Beijing-Zhuhai, abriu oficialmente.

te. Em 28 de Dezembro de 2005, a secção de Zhuhai da Auto-estrada Marginal Ocidental, que tem ligação directa com Macau, foi inaugurada. Isto significa que a construção das auto-estradas que têm ligação directa com Macau já registou progresso significativo. Além disso, o projecto especial de transporte de comboios interurbanos Cantão-Zhuhai que tem ligação directa com Macau, iniciou as obras em 18 de Dezembro de 2005. Está planeado que este projecto será concluído aproximadamente até finais de 2010. Até Junho de 2009, o investimento acumulado neste projecto chegou já a 12 bilhões de RMB (moeda chinesa), equivalente a 66% do investimento total. Em 15 de Dezembro, 2009, a maior ponte do mundo sobre o mar, que se chama Ponte Hong Kong-Zhuhai-Macau, começou as obras oficialmente em Zhuhai. O projecto da ponte foi preparado durante mais de 20 anos e o investimento total atinge 72 bilhões de RMB (moeda chinesa), prevendo-se a sua conclusão em 2016. Nessa altura, a distância e o tempo de transporte entre Zhuhai e Macau serão extremamente reduzidos.

2. A área de colaboração não pára de expandir-se, e a cooperação para o bem-estar do povo fica gradualmente mais reforçada

Em 2005, na Reunião Conjunta de Cooperação entre os governos de Guangdong e Macau, foram acordados os reforços de cooperação intergovernamental nos domínios do bem-estar do povo, consequentemente a cooperação nesta área tornou-se num ponto quente. Teoricamente, a cooperação intergovernamental entre as localidades pode cobrir todos os domínios sob jurisdição das autoridades locais. Porém, na realidade, a cooperação tem cobertura apenas nos domínios que beneficiam todas as partes envolvidas, como por exemplo, segurança alimentar, fornecimento de água, fonte de energia, e assim por diante. A natureza desses serviços, por requerer o fornecimento conjunto de autoridades locais, transformou-se gradualmente num domínio popular da cooperação intergovernamental.

A cooperação na segurança alimentar é um dos exemplos. Em 2005, na Reunião Conjunta de Cooperação entre os governos de Guangdong e Macau, a “Consolidação de cooperação da segurança alimentar entre Guangdong e Macau” foi introduzida na pasta especial bilateral como sendo de grande importância. Em Maio de 2006, uma delegação espe-

cial de segurança alimentar da Comissão de Cidade Saudável de Macau visitou Guangdong. Depois, foi criado um grupo especial conjunto entre Guangdong e Macau que se responsabiliza pela segurança alimentar, e que é também responsável pelo intercâmbio e cooperação da segurança alimentar nos dois lados. Em Novembro de 2007, na primeira reunião de trabalho de cooperação da segurança alimentar entre Guangdong e Macau, ambas as partes discutiram sobre “o Protocolo de intercâmbio e cooperação da segurança alimentar entre Guangdong e Macau”. Na Reunião Conjunta de Cooperação entre os dois governos naquele ano, as duas partes assinaram oficialmente este protocolo, visando o reforço da cooperação no aspecto da segurança alimentar e de medicamentos, assim como também o estabelecimento do mecanismo de troca de informação e notificação, e de intercâmbio a nível de técnicos na vertente da segurança alimentar. De acordo com estatísticas incompletas, desde a assinatura formal do protocolo até finais de 2008, já foram trocadas informações e notificações por mais de 30 vezes.

Existem motivos, tanto teóricos como práticos, para introduzir a cooperação na segurança alimentar entre Guangdong e Macau em 2005 pelos dois governos. Teoricamente, em 2004, o Conselho de Estado da China, na sua “Decisão para reforçar ainda mais o trabalho da segurança alimentar” definiu as responsabilidades dos governos locais na supervisão e controlo da segurança alimentar. Compete aos diversos governos locais assumir a plena responsabilidade pela segurança alimentar dentro do seu território, dirigir e coordenar unificadamente a supervisão, controlo e trabalho político da segurança alimentar. Sendo assim, foi definido basicamente o sistema de responsabilidade do governo local pela segurança alimentar. Na prática, houve uma série de acidentes de segurança alimentar a partir de 2003, sendo a morte de bebés por causa de leite em pó de má qualidade em Fuyang, Província de An Hui, o incidente Sudão, a crise de excesso de Iodo da marca Nestlé, o incidente do leite reciclado da marca Guang Ming, o caso da cerveja que continha Formaldeído, a fábrica fraudulenta de marca Häagen-Dazs em Shenzhen, o acidente de Verde Malaquite, etc. Tudo isto atraiu grande atenção do público, e tornou a segurança alimentar uma questão muito quente. Visto que 90 por cento dos alimentos em Macau são importados da China Continental, via Zhuhai, a cooperação da segurança alimentar entre Guangdong e Macau foi acelerada por todas estas circunstâncias.

Além da segurança alimentar, os governos de Guangdong e Macau efectuaram ainda estreita cooperação em áreas como fornecimento de

água, fontes de energia, protecção ambiental, serviço de urgência médica, bombeiros, etc. Especialmente nos últimos anos, Macau sofreu imenso pela maré salgada. O governo de Guangdong define a garantia de água potável aos residentes de Macau como um ponto importante e central de trabalho. Em 4 de Dezembro de 2008, a cerimónia de início das obras da fonte de água em Zhu Yin do Município de Zhuhai teve lugar em Zhuhai. Este projecto será concluído em finais de 2010. Com a sua conclusão, a dimensão do sistema de fornecimento de água a Macau e ao distrito oriental de Zhuhai vai duplicar, sendo muito vantajoso para aliviar as influências de maré salgada em relação ao fornecimento de água em Macau e Zhuhai e assegurando assim a segurança da fonte de água nestes dois municípios. Ao mesmo tempo, a terceira linha de tubulação para transportar água de Zhuhai para Macau entrou em funções a partir de 4 de Dezembro de 2008, elevando a capacidade de água canalizada de 220 mil metros cúbicos para 500 mil metros cúbicos por dia. Os projectos conjuntos conseguem aliviar efectivamente o sobrecarregado acesso nas canalizações antigas, e satisfazer as necessidades do grande aumento de consumo de água em Macau ao longo dos últimos anos.

3. Acordos de Cooperação

No contexto da cooperação no Grande-Delta do Rio das Pérolas, os governos de Guangdong e Macau já assinaram dezenas de acordos de parceria. Estes acordos abrangem sobretudo as áreas concretas da cooperação, como por exemplo, o fornecimento de água, segurança alimentar, serviço de urgência médica, bombeiros, etc. Em suma, os acordos de cooperação cobrem três domínios principais, ou seja, da economia e comércio, da cultura, e do bem-estar do povo, permitindo assim o desenvolvimento coordenado entre Guangdong e Macau nestas áreas.

Maio de 2004	«Acordo de Cooperação na Ciência e Tecnologia entre Guangdong e Macau»
Dezembro de 2007	«Quadro de Protocolo de Cooperação no Fornecimento de Água entre Guangdong e Macau»
Dezembro de 2007	«Protocolo de intercâmbio e cooperação da segurança alimentar entre Guangdong e Macau»
Dezembro de 2007	«Acordo de Cooperação do serviço de urgência médica e bombeiros entre Guangdong e Macau»
Dezembro de 2007	«Acordo de Cooperação da Indústria de Medicina Tradicional Chinesa entre Guangdong e Macau»

Dezembro de 2008	«Acordo de Cooperação de Turismo entre Guangdong e Macau»
Dezembro de 2008	«Protocolo Especial de Cooperação de Impulsionamento Conjunto na Indústria de Medicina Tradicional Chinesa entre Guangdong e Macau»
Dezembro de 2008	«Acordo de Cooperação de Cultura entre Guangdong e Macau»
Dezembro de 2008	«Acordo de Intercâmbio e Cooperação de Educação entre Guangdong e Macau»
Dezembro de 2008	«Acordo de Intercâmbio e Cooperação de Educação Física entre Guangdong e Macau»
Dezembro de 2008	«Acordo de Cooperação de Planeamento Urbano entre Guangdong e Macau»
Dezembro de 2008	«Memorando sobre Estabelecimento do Grupo Especial de Cooperação entre Guangdong e Macau»
Dezembro de 2008	«Acordo de Cooperação de Gestão de Urgência entre Guangdong e Macau»
Março de 2009	«Acordo no Reforço da Cooperação Estratégica entre Guangdong e Macau»
Dezembro de 2009	«Acordo de Cooperação de Exploração de Ofertas Profissionais entre Guangdong e Macau»
Junho de 2010	«Memorando sobre o Aperfeiçoamento do Trabalho de Composição do Texto do Enquadramento de Cooperação entre Guangdong e Macau»
Junho de 2010	«Memorando sobre Construção Conjunta da Base da Indústria de Medicina Tradicional Chinesa entre Guangdong e Macau»
Junho de 2010	«Protocolo Conjunto de Turismo entre Guangdong e Macau»
Junho de 2010	«Acordos de Cooperação sobre Salvamento no Mar entre Guangdong e Macau»

4. Mecanismo da Cooperação

Em Maio de 2001, foi estabelecido o sistema de cimeira entre altos dirigentes de Guangdong e Macau, assim como constituído o Grupo de Ligação de Cooperação entre os dois governos, sendo este o órgão permanente. O sistema define que o Governador da Província de Guangdong e o Chefe do Executivo da Região Administrativa Especial de Macau se encontrem, pelo menos, uma vez por ano. Isto significa que a cooperação entre Guangdong e Macau já passou da organização espontânea das massas populares para o máximo nível governamental.

No contexto da cooperação no Grande-Delta do Rio das Pérolas, a cooperação entre Guangdong e Macau é concretizada, principalmente,

através do Mecanismo de Reunião Conjunta de Cooperação entre os governos de Guangdong e Macau. O mecanismo abrange 3 dimensões: a primeira é a Reunião Conjunta de Cooperação entre Guangdong e Macau. Em 2003 teve lugar em Macau a primeira Reunião Conjunta. A seguir foram realizadas 7 reuniões, respectivamente, em 30 de Novembro de 2004, em 6 de Dezembro de 2005, em 8 de Dezembro de 2006, em 13 de Dezembro de 2007, em 4 de Dezembro de 2008, em 9 de Julho de 2009, e em 31 de Maio de 2010. Tudo isto alicerçou a cooperação estreita entre Guangdong e Macau. A segunda é o Gabinete de Ligação Conjunta subordinado da Reunião Conjunta de Cooperação entre os governos de Guangdong e Macau. A terceira inclui diversos grupos de responsabilidade especial estabelecidos conforme as necessidades das duas partes, como por exemplo os grupos de protecção ambiental, de fornecimento de água, de segurança alimentar, etc., de entre os quais, o Grupo de Responsabilidade Especial para a Cooperação entre Guangdong e Macau foi criado em Dezembro de 2008 e promoveu relações ainda mais consolidadas de cooperação entre os dois lados.

III. Dificuldades na Fase de Cooperação

1. Nível Legislativo

O desenvolvimento eficaz da cooperação intergovernamental requer a protecção e salvaguarda das leis. Aliás, a cooperação entre Guangdong e Macau, está a enfrentar vários problemas e dificuldades a nível legislativo.

De acordo com o estipulado no Artigo 107.º da Constituição da China, os governos populares superiores, a hierarquia de distrito, em conformidade com a autorização da lei, gerem e administram todos os trabalhos administrativos, inclusive a economia, educação, ciência, cultura, saúde, desporto, construção urbana e rural, finanças, serviços civis, segurança pública, assuntos étnicos, administração judicial, supervisão, planeamento familiar, etc. Compete aos governos publicar decisões e ordens, nomear e exonerar, instruir e treinar, inspeccionar e examinar, louvar e punir os funcionários públicos. É de salientar que a Constituição define, na vertente macroscópica, a jurisdição como a função e permissão das autoridades locais. Mas ela não menciona os assuntos de cooperação intergovernamental, provocando assim um vazio na protecção a nível da legislação nacional unificada no que diz respeito à cooperação intergovernamental. Ou seja, de acordo com a Constituição do nosso país e a Lei

Básica da Região Administrativa Especial de Macau, a cooperação entre Guangdong e Macau carece da coordenação de legislação superior. O conteúdo concreto da cooperação intergovernamental entre Guangdong e Macau tem que ser divulgado em formato de Acordo ou Memorando, sem acesso ao nível da Lei. Visto que os interesses das duas partes não têm protecção legal efectiva, nem regularização ou coordenação da lei, consequentemente a materialização destes acordos poderá transformar-se em mera formalidade.

Do ponto de vista da legislação local, Guangdong e Macau são dois sistemas sociais diferentes, e o sistema cultural ou modelo de desenvolvimento económico têm também diferenças. O fenómeno de conflito inevitável das leis e a falta de protecção a nível da legislação provocou uma série de consequências desvantajosas em relação à cooperação intergovernamental entre Guangdong e Macau. Como por exemplo, construções repetidas, deficiência de coordenação razoável na região, subida dos custos da legislação local, etc. O Aeroporto Internacional de Zhuhai é um exemplo típico de construções repetidas. Este aeroporto já concluído nem tem dez por cento do volume dos passageiros previsto no projecto inicialmente desenhado. Deixou ainda um volumoso acumular de dívidas em despesas de infra-estruturas. Do ponto de vista teórico, os aeroportos podem elevar a posição económica e social das cidades, e consolidar os potenciais das cidades. Mas é necessário estudar a situação real, definir bem a localização, considerar a necessidade e praticabilidade das obras. Macau já tinha um aeroporto internacional com boas condições, Zhuhai poderia aproveitar plenamente este aeroporto internacional bem perto, e rentabilizar a disposição razoável dos recursos, em vez de construir cegamente um outro aeroporto internacional.

Existe ainda um problema especial na cooperação intergovernamental entre Guangdong e Macau, isto é, a Região Administrativa Especial de Macau e a Província de Guangdong não gozam de estatuto equitativo. Para o Governo Provincial de Guangdong, o seu poder legislativo é apenas restringido ao espaço muito limitado autorizado pelo governo central, enquanto a Região Administrativa Especial de Macau goza de um alto nível de autonomia e tem todo o poder legislativo excluindo os assuntos de Negócios Estrangeiros e Defesa Nacional. Ou seja, estas duas partes só têm por leis comuns as relativas às dos Negócios Estrangeiros e à Defesa Nacional; todo o restante regime jurídico e legal é independente. Além disso, não existe nenhum órgão central nem estrutura legal de nível superior para coordenar as relações entre as duas áreas jurídicas distintas.

Em consideração ao envolvimento de dois tipos de sistemas sociais, dois tipos de estruturas legais e de compilações legislativas, a colaboração e cooperação legislativa entre Guangdong e Macau tornou-se num problema difícil.

2. Nível Judicial

Muitas vezes, a importância da legislação no seu papel de guiar e orientar a cooperação intergovernamental pode encobrir a função chave da justiça. O papel nuclear dos tribunais na cooperação intergovernamental é demonstrado sobretudo em regularizar as ações dos governos.

No enquadramento da cooperação do Grande-Delta do Rio das Pérolas, a cooperação na economia e comércio entre Guangdong e Macau obteve um desenvolvimento muito forte e rápido. Conforme o Acordo de Estreitamento das Relações Económicas e Comerciais entre o Continente Chinês e Macau (CEPA), todos os produtos fabricados em Macau entram no mercado da China Continental com taxa alfandegária de zero. A partir de 2009, ultrapassam 40 as áreas da abertura do comércio do serviço de Macau para a China Continental. Com a tendência do alargamento e expansão da dimensão e escala da cooperação, Guangdong, na sua qualidade de primeira província a pilotar o acordo de CEPA, enfrenta cada vez mais problemas legais que envolvem Guangdong e Macau.

De acordo com as estatísticas do Tribunal Superior Provincial de Guangdong, foram 5 as notificações judiciais enviadas aos Tribunais de Macau em 2004, entre as quais, 2 não chegaram a ser entregues ao fim de dois meses.⁸ Os documentos “Arranjos sobre o Reconhecimento Recíproco e Execução de Arbitragem entre a China Continental e a Região Administrativa Especial de Macau” foram assinados em 2007 e aliviaram e resolveram esses problemas de certa maneira. Apesar disso, os tribunais de Guangdong, nomeadamente os tribunais de base, quando enfrentam o contínuo aumento dos casos judiciais que envolvem partes de Macau, têm muita dificuldade pela insuficiência de recursos humanos e falha de execução. O município de Dong Guan é um exemplo. O tribunal de primeira instância sob sua jurisdição dispõe de apenas 10 funcionários que

⁸ Ma Jinbao: “*Um País, dois Sistema*”, *Cooperação judicial e Construção Mecânica entre Guangdong e Macau*, “*Investigação Académica*” 2008 Número 10.

se responsabilizam pelos processos dos casos que envolvem estrangeiros, entre os quais, só 6 têm qualificação de juiz. Por isso, alguns tribunais de Guangdong enfrentam grande dificuldade em sentenciar os casos que envolvem residentes de Macau, como também a impossibilidade de entregar documentos e notificações do tribunal. Essas dificuldades prejudicam o desenvolvimento da cooperação dos governos de Guangdong e Macau, nomeadamente na cooperação económica. No processo de cooperação intergovernamental, é inevitável aparecerem alguns contenciosos e é necessário o auxílio do sistema judicial no sentido de coordenar eficazmente estas contradições.

Além disso, existem diferenças nos sistemas judiciais entre Guangdong e Macau. No caso da província de Guangdong, o órgão judicial é supervisionado pelo órgão legislativo. Mas em Macau, os órgãos judicial, legislativo e administrativo são equitativos; dispõe-se de poder judicial independente e existe um tribunal de última instância. Devido às diferenças existentes nos sistemas judiciais entre Guangdong e Macau, o tratamento das disputas no processo de cooperação dos dois lados conduzirão inevitavelmente a processos de contencioso. E ainda mais, os dois lados pertencem a áreas legais distintas. Os problemas de reconhecimento das sentenças, prazo e validade de execução vão afectar a cooperação intergovernamental.

3. Nível Administrativo

A parte administrativa desempenha também um papel muito importante na cooperação intergovernamental, sendo protagonista na formulação e execução dos mecanismos de cooperação e acordos de parceria.

Como foi dito antes, o sistema de Reunião Conjunta da Cooperação entre os Governos de Guangdong e Macau tem sido a plataforma principal da cooperação intergovernamental. Os governos assumem o papel crítico e orientador. Aliás, a cooperação entre Guangdong e Macau não pode ser efectivada meramente pelos governos; ainda necessita da participação e intervenção dos cidadãos, dos sectores privados, das organizações sem fins lucrativos e das forças sociais. Só assim é que se pode criar uma rede de cooperação entre Guangdong e Macau. Ao mesmo tempo, também carece de mecanismos de encorajamento e restrição, de coordenação dos interesses, de solução das disputas, etc., causando problemas de repetição das construções e prejudicando o aprofundamento da cooperação.

É de salientar que a cooperação intergovernamental pode resolver alguns problemas que um governo sozinho é incapaz de resolver. A força unida e coordenada é obviamente muito maior do que só com uma parte. Com o fim de encorajar as acções conjuntas, a melhor maneira é assinar acordos oficiais entre governos. Guangdong e Macau já assinaram grande número de acordos. Na Reunião Conjunta de Cooperação de 2007, foram assinados 4 protocolos, em 2008 8, e no último ano 3. Porém, como foi a efectivação dos acordos de cooperação? No Acordo de Cooperação de Fornecimento da Água entre Guangdong e Macau, por exemplo, foi mencionado que as obras da terceira canalização para fornecer água a Macau deveriam ser iniciadas nos finais de Dezembro de 2007, e concluídas em Junho de 2008. Mas na realidade, esta obra foi concluída apenas em Dezembro de 2008, com um atraso de 6 meses. Outro exemplo é a Ponte Hong Kong-Zhuhai-Macau. Ainda no Décimo Primeiro Plano Quinquenal da Província de Guangdong, esta ponte foi incluída como um projecto especial importante. Estava previsto o início de obra em 2007. Mas só no dia 15 de Dezembro de 2009, esta maior ponte do mundo sobre o mar, com 72 bilhões de RMB (moeda chinesa) de investimento, é que realmente começou a ser construída em Zhuhai, ou seja, dois anos mais tarde. De facto, todos os temas de cada Reunião Conjunta de Cooperação têm muita relevância e são consequência da reunião anterior. Por um lado, isto demonstra a interligação do trabalho, mas por outro lado, significa o contínuo vaivém da cooperação intergovernamental. A efectivação dos acordos de cooperação está longe de ser a ideal. Entende-se que a função principal dos acordos entre os dois governos é o estudo e recomendação, e não a execução real. A efectivação dos acordos depende principalmente da acção prática das duas partes. Se os acordos se tornam em mera formalidade, nunca poderão atingir o objectivo previsto, e ainda causam grande desperdício de recursos. Por isso, existe praticabilidade para os acordos intergovernamentais assumirem o papel de mecanismo da coordenação regional, mas eles devem também atingir o nível de sistematização e têm que ser confirmados pelo estado nacional para garantir o seu poder de restrição sobre todos os governos locais do Grande-Delta do Rio das Pérolas. Só assim é que os acordos podem desempenhar um papel de coordenação efectiva.⁹

⁹ He Yuan “Avaliação e Sugestão Sobre os Acordos Intergovernamentais da Área do Grande-Delta do Rio das Pérolas”, “Jornal do Instituto da Administração de Guangdong”, na 2 a edição 2006.

Em certo sentido, a ligação entre os protagonistas oficiais do governo é ainda mais importante do que os acordos intergovernamentais. Os assuntos sociais são cada vez mais complicados e volumosos e, neste contexto, a ligação estreita entre os dirigentes governamentais pode promover a concretização dos objectivos. No caso da cooperação entre Guangdong e Macau, a ligação entre os oficiais do governo inclui 3 níveis:

A nível superior, são encontros entre o Governador da Província de Guangdong e o Chefe Executivo da Região Administrativa Especial de Macau. A nível médio, são ligações entre os dirigentes dos departamentos, e a nível inferior, são ligações não oficiais entre os funcionários públicos dos diversos departamentos. A ligação do nível superior já é materializada pelo sistema de Reunião Conjunta de Cooperação, porque ambos os dirigentes máximos estão sempre presentes nesta reunião, resumindo os progressos da cooperação do ano anterior e planeando sobre temas futuros. A ligação do nível médio é também efectuada através de um grupo especial conjunto entre Guangdong e Macau. Mas a ligação do nível inferior ainda está em falta e consequentemente restringe o desenvolvimento profundo da cooperação entre Guangdong e Macau.

IV. Conclusão

Em suma, no Contexto do Grande-Delta do Rio das Pérolas, a cooperação intergovernamental entre Guangdong e Macau já obteve progressos significativos, criando uma configuração de cooperação do desenvolvimento coordenado, nos domínios da economia, cultura, e bem-estar do povo.

É de realçar que tudo isto é cooperação intergovernamental entre governos locais sob o princípio “Um país, dois sistemas”, e existem grandes diferenças no sistema político. Mesmo assim, a cooperação intergovernamental no domínio político pode também beneficiar ambas as partes, sobretudo na compensação das próprias deficiências e definição de pontos fortes da outra parte para juntos progredirem. À luz do princípio “desenvolver firmemente a política democrática socialista e materializar o ponto de vista do desenvolvimento científico”, definido no Relatório do Décimo Sétimo Congresso Nacional do Partido Comunista Chinês, foi definido que os governos de Guangdong e Macau podem cooperar, numa base de parceria existente, no sentido de acelerar a reforma do sistema administrativo, construir um governo actuante, aperfeiçoar os mecanismos

de restrição e supervisão, punir e prevenir a corrupção, etc. Podem, de mãos dadas, promover conjuntamente a estruturação de uma sociedade harmoniosa e elevar a capacidade de gestão e governação.

Ao mesmo tempo, deve aproveitar-se a boa ocasião do «Enquadramento do Acordo de Cooperação entre Guangdong e Macau» deste ano, acelerar o estudo e definição deste acordo importante, com o fim de impulsionar um desenvolvimento conjunto coordenado.

Pode testemunhar-se que existe, de uma maneira geral, em toda a China protecção regional, uma competição cega entre as diferentes regiões, e repetição de construção na cooperação entre autoridades locais, mas raramente aparecem estes problemas na cooperação entre Guangdong e Macau. Embora a repetição de construção prejudique em certo sentido essa relação, contudo não há protecção regional nem excesso de competição entre Guangdong e Macau. Os problemas normalmente surgem no processo concreto da cooperação. Por isso, no futuro, Guangdong e Macau precisam de alargar ainda mais as áreas de colaboração, aperfeiçoar os mecanismos de cooperação, efectivar os acordos, reforçar o planeamento de parceria, com o fim de promover as relações intergovernamentais entre Guangdong e Macau, quer a nível legislativo e judicial, quer a nível administrativo, para um novo patamar e um nível mais elevado.