

Estudo sobre os Mecanismos de Cooperação Jurídica para a Governança Ambiental da Zona da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau

Feng Zehua Zhan Pengwei***

I. Levantamento de questões

No Relatório do 19.º Congresso Nacional do Partido Comunista da China, determina-se claramente que “devemos apoiar Hong Kong e Macau para que se integrem no panorama do desenvolvimento nacional, focando-se principalmente na construção da Zona da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau e nas cooperações entre as cidades de Guangdong, Hong Kong e Macau e na Região do Pan-Delta do Rio das Pérolas”¹. Isto demonstra que o Governo Central considerou a construção da Zona da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau, adiante designada apenas “Zona da Grande Baía”, como uma iniciativa estratégica e prioritária em prol da integração de Hong Kong e Macau no panorama do desenvolvimento nacional, o que trará novas oportunidades para as futuras cooperações entre Guangdong, Hong Kong e Macau. Efectivamente, já em 2016 o País começou a dar uma maior importância à construção da Zona da Grande Baía, pois após as “Duas Sessões” da Assembleia Popular Nacional e da Conferência Consultiva Política do Povo Chinês (CCPPC), que tiveram lugar no ano de 2016, a construção da Zona da Grande Baía foi integrada no “13.º Plano Quinquenal” e incluída na iniciativa “Uma Faixa, Uma Rota”². Foi traçada, igualmente, no Relatório de Trabalho do Governo divulgado em Março de 2017, a construção da Zona Metropolitana da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-

* Doutorando do Centro de Estudos sobre as Leis Básicas de Hong Kong e Macau da Universidade de Shenzhen.

** Mestrando em Ciências Jurídicas da Faculdade de Direito da Universidade de Línguas Estrangeiras e Comércio Externo de Guangdong.

¹ Xi Jinping, *Alcançar o Triunfo Definitivo de Concluir a Construção Integral de Uma Sociedade Moderadamente Abastecida e Conquistar a Grande Vitória do Socialismo com Características Chinesas na Nova Época*. Pequim: People’s Publishing House, 2017, pp. 55.

² *Projecto do 13.º Plano Quinquenal sobre o Desenvolvimento Económico e Social da Nação da República Popular da China*. Pequim: People’s Publishing House, 2016, pp. 133.

-Macau³. A partir daí, o conceito da Zona da Grande Baía, que abrange um conjunto de cidades geograficamente próximas, entrou de forma clara na linguagem quotidiana do povo. Aliás, antes disso também não foram poucos os planos para a promoção do desenvolvimento conjunto e para a cooperação entre Guangdong, Hong Kong e Macau. Só que esses planos tiveram um bom início mas nunca conseguiram alcançar os objectivos projectados, pois ficaram sempre fora do alcance do povo como, por exemplo, o “Planeamento para a Cooperação entre Guangdong, Hong Kong e Macau” e o “Planeamento para a Cooperação da Região do Pan-Delta do Rio das Pérolas”, os quais, apesar de no início terem trazido muitas esperanças, não conseguiram no final concretizar os efeitos esperados. Neste contexto, os serviços públicos, juntamente com todos os sectores sociais, começaram a procurar um melhor mecanismo de cooperação entre Guangdong, Hong Kong e Macau, com o objectivo de aproveitar ao máximo as vantagens geográficas, económicas e culturais das cidades da Zona da Grande Baía, a fim de promover, especificamente, a integração daquelas últimas duas cidades muito próximas no que diz respeito ao desenvolvimento da conjuntura nacional. Em resumo, está prevista no planeamento estratégico do País a construção da Zona da Grande Baía em prol da promoção de cooperações reciprocamente proveitosas entre o Interior da China, Hong Kong e Macau, considerando-se isto uma das acções prioritárias a nível nacional, o que demonstra a importância dada pelo Governo Central ao reforço das cooperações entre Guangdong, Hong Kong e Macau. Aliás, aquando da construção da Zona da Grande Baía, para além de promover a integração de cariz económico, cultural e social, nunca se poderá ignorar a cooperação no âmbito da governança ambiental. Desde a reforma e abertura da China que se tem verificado um desenvolvimento industrial muito acelerado nas regiões de Guangdong, Hong Kong e Macau e, neste contexto, com toda a atenção dedicada à procura do desenvolvimento económico, tem sido ignorada a importância da protecção ambiental, o que causou já determinados prejuízos ao ambiente destas regiões. Assim, no Relatório do 19.º Congresso Nacional do Partido Comunista da China, apontou-se que “o ser humano e a natureza formam juntos uma comunidade de vida; por este motivo, o ser humano deve respeitar a natureza, adaptar-se a ela e protegê-la e só com o respeito pelas leis da natureza o ser humano poderá evitar efectivamente

³ Li Keqiang, *Relatório de Trabalho do Governo – Na 5.ª Sessão da 12.ª Assembleia Popular Nacional da China em 5 de Março de 2017*. Pequim: People’s Publishing House, 2017, pp. 27.

os zigzagues na sua exploração e aproveitamento, pois os danos causados pelo ser humano ao ambiente serão afinal prejudiciais a si próprio, o que é uma realidade inquestionável”. O ambiente é a base fundamental para a sobrevivência e o desenvolvimento do ser humano, pelo que sem um bom ambiente ecológico não é possível alcançar um desenvolvimento social a longo prazo⁴. Só com o ambiente bem protegido é que podemos assegurar a qualidade de vida e o desenvolvimento sustentável do ser humano. A Zona da Grande Baía constitui uma comunidade estreitamente interligada, pois devido à proximidade geográfica das regiões da Grande Baía estas estão sujeitas às mesmas condições ambientais, pelo que é obrigatório dar importância à protecção e melhoria do ambiente ecológico em prol da concretização do seu desenvolvimento conjunto. Uma boa legislação é o instrumento mais importante para a boa administração do País, logo uma lei bem feita é o pressuposto de uma boa administração do País⁵. A cooperação na área jurídica é importante para assegurar o sucesso da governança ambiental na Zona da Grande Baía. Assim, os governos de Guangdong, Hong Kong e Macau devem promover a cooperação jurídica na área da governança ambiental na Zona da Grande Baía, e devem reforçar a protecção ambiental e a recuperação do ambiente ecológico, divulgar a qualidade de vida com produção de baixo carbono e verde, elevar a qualidade ambiental, aproveitando de forma eficiente os recursos ecológicos da Grande Baía. Tudo isto com o objectivo final de reforçar o sentido de pertença dos residentes de Hong Kong e Macau e consolidar o reconhecimento pela ecologia habitável e a prosperidade do País.

II. Características jurídicas da Zona da Grande Baía e restrições à cooperação jurídica na governança ambiental

1. Coexistência de três sistemas jurídicos na Zona da Grande Baía

Na Zona da Grande Baía, o sistema jurídico socialista com características do direito romano-germânico aplica-se em nove cidades de

⁴ Xi Jinping, *Alcançar o Triunfo Definitivo de Concluir a Construção Integral de Uma Sociedade Moderadamente Abastecida e Conquistar a Grande Vitória do Socialismo com Características Chinesas na Nova Época*. Pequim: People's Publishing House, 2017, pp. 50.

⁵ “Decisões do Comité Central do Partido Comunista da China sobre as Questões Relevantes Inerentes à Promoção Integral da Administração do País conforme a Lei”. *People's Daily*, 29 de Outubro de 2014, pp. 1.

Guangdong, tais como, por exemplo, em Guangzhou e em Shenzhen. O sistema jurídico socialista chinês baseia-se no socialismo com características chinesas e é composto por uma série de leis e diplomas hierárquicos, nomeadamente, leis e diplomas legais regionais elaborados pela Assembleia Popular Nacional e seu Comité Permanente, regulamentos administrativos elaborados pelo Conselho de Estado e regulamentos regionais estabelecidos pelos próprios governos regionais. Quanto ao sistema jurídico de Hong Kong, é aplicado o direito comum que se baseia, principalmente, nas decisões dos tribunais. No caso de Macau, o sistema jurídico é o do direito romano-germânico com características jurídicas semelhantes às do Interior da China e, tratando-se de um direito positivo, adopta-se o princípio da iniciativa das partes. A Lei Básica de Macau confere a Macau um alto grau de autonomia no sentido de que detém o poder de elaborar as suas próprias leis. Mais em concreto, após o retorno de Hong Kong e Macau à Pátria, com base no princípio “Um País, Dois Sistemas”, foram expressamente autorizados a ter um alto grau de autonomia e a gozar dos poderes executivo, legislativo e judicial independentes, incluindo o do julgamento em última instância. Os governos de Hong Kong e Macau podem elaborar as suas próprias leis e políticas, conforme a situação em concreto, e gerir os assuntos locais, podendo estabelecer de forma independente políticas e leis próprias para a governança ambiental. Ainda hoje não é perfeito o direito de protecção ambiental no Interior da China, assim como o seu regime de administração e fiscalização. Olhando para a área de Guangdong, incluída na Zona da Grande Baía, embora haja legislação sobre protecção ambiental, esta só começou a ser elaborada bastante tarde; por exemplo, foi aprovada a Lei da Protecção Ambiental da China em 1989 e as diferentes cidades, tais como Shenzhen e Zhuhai, estabeleceram logo os seus regulamentos locais para a protecção do ambiente. Aliás, nos vários diplomas legais aprovados em prol da protecção ambiental, nada se refere a multas diárias, controlo de quantidade dos produtos poluentes e regime de transacção e permissão de esgotos, o que implica a sua pouca aplicabilidade e deixa, inevitavelmente, que as cidades da área de Guangdong se mantenham no antigo caminho de “poluir primeiro, resolver depois”⁶. No seguimento da consolidação das políticas de “desenvolvimento científico”, o conceito de ecologia verde começou e penetrar gradualmente nos nossos corações. A Província de Guangdong,

⁶ Liu Changxing, “Avaliação da Legislação sobre Protecção Ambiental da Província de Guangdong e as Respectivas Perspectivas”, *Nomocracy Forum*, N.º 3 de 2009, pp. 232.

uma das principais províncias industriais, também está a caminhar para o modelo de estrutura económica amiga do meio ambiente e no sentido de não fazer mau uso dos recursos naturais. A revisão da Lei da Protecção Ambiental de 2014 apresenta as seguintes linhas de acção: determinação da política de protecção ambiental como política fundamental a nível nacional; criação do regime processual de interesse público em prol da protecção ambiental; criação do “Dia do Ambiente” e definição de uma “multa diária liquidada sem limite máximo”. A revisão das “Regras de Protecção Ambiental da Província de Guangdong” feita no ano seguinte teve por base o espírito essencial da Lei da Protecção Ambiental, pondo o foco na protecção ambiental na nova época e no respectivo planeamento, tratamento centralizado dos produtos poluentes e regulamentação específica da protecção do ambiente ecológico. Tudo isto era raro ou estava mesmo a ser feito pela primeira vez. A entrada em vigor da Lei da Protecção Ambiental e das “Regras de Protecção Ambiental da Província de Guangdong” reforçou consideravelmente a consciência dos residentes de Guangdong sobre a protecção ambiental e ajudou a promover a optimização e actualização da estrutura económica de Guangdong. Com o surgimento das indústrias de alta tecnologia e dinamização dos sectores financeiro e de turismo em Shenzhen, Zhuhai e Huizhou, entre outras cidades, e decorridos vários anos de empenho na governança e na protecção ambiental destas cidades, a qualidade do seu ambiente tornou-se cada vez melhor. Nos anos 2015 e 2016, Zhuhai ficou classificada em primeiro lugar quanto à qualidade do ar, de entre as 74 cidades principais da China e ganhou diversos títulos, tais como “Cidade Padrão de Protecção Ambiental da China”, “Cidade Florestal da China”, “Cidade Ecológica da China” e “As 10 Cidades mais Felizes da China”, sendo sempre considerada a cidade pioneira da Província de Guangdong no âmbito da protecção ambiental⁷. Em 2017, Zhuhai ficou no 10.º lugar da lista classificativa referente à qualidade do ar das cidades da China, enquanto Huizhou e Shenzhen nos 6.º e 7.º, respectivamente⁸. Shenzhen é a única cidade com qualidade do ar satisfatória de entre as cidades da China classificadas nos primeiros 20 lugares quanto ao seu produto interno bruto (PIB) e é sempre

⁷ Li Jing, “Zhuhai: A Cidade para Ter uma Vida Saudável”, *Southern Metropolis Daily*, 30 de Junho de 2017, pp. ZC08.

⁸ CCTV NEWS, “Departamento de Ecologia e Ambiente: 99 Cidades da China com Qualidade do Ar Satisfatória em 2017”. Vide <http://m.news.cctv.com/2018/05/31/AR-TIh9qE7mqj1iTOu6MbKVSm180531.shtml>, 14 de Julho de 2018.

considerada uma das 10 principais cidades da China⁹. Devido à imperfeição do mecanismo de incentivos quanto à classificação do lixo quotidiano pelos seus residentes e à falta de colaboração entre os serviços de protecção do ambiente e outros serviços públicos, a governança ambiental da Província de Guangdong continua a enfrentar diversos desafios. A coexistência de três sistemas jurídicos na Zona da Grande Baía resulta em várias diferenças nas acções legislativa, executiva e judicial. No que diz respeito às diferenças referentes aos actos legislativos, as decisões dos tribunais constituem uma parte essencial das leis de governança ambiental em Hong Kong, mas as leis das nove cidades de Guangdong e de Macau são basicamente assentes no Direito positivo, isto é, a governança ambiental depende da aplicação efectiva das leis e dos diplomas em concreto. A coexistência dos três sistemas jurídicos implica que as leis de protecção ambiental de cada região vinculem apenas a respectiva região sem efeitos nas outras regiões. Assim, quanto às questões ligadas à governança das bacias terrestres e hidrográficas, à governança conjunta das zonas costeiras e offshores e à governança conjunta da atmosfera ambiental, devido à eficácia espacial das respectivas leis de protecção ambiental, não é possível alcançar eficientemente os objectivos esperados de uma governança conjunta. Em primeiro lugar, hoje em dia a poluição grave das águas circundantes de Hong Kong e Macau tem a ver com a poluição industrial diária das nove cidades de Guangdong que ficam a montante, pelo que a aplicação separada das leis nestas três regiões prejudica a governança conjunta sobre as questões ambientais que afectam as diferentes cidades. Em segundo lugar, as diferenças referentes à execução das leis referentes ao tratamento das questões ligadas ao ambiente ecológico é um dos indicadores importantes da responsabilidade social que é assumida pelos governos de Hong Kong e Macau perante os seus cidadãos, mas no caso das nove cidades de Guangdong, sob a direcção do Governo Central, o foco está sempre colocado na promoção do desenvolvimento económico, ignorando a importância da protecção do ambiente, donde resultam diferentes medidas de protecção ambiental adoptadas pela Administração Pública. Em terceiro lugar, quanto às diferenças do foro jurídico, o sistema judicial de Hong Kong coloca as partes em destaque, enquanto os sistemas de Guangdong e Macau põem os juízes em foco. Além disso, em Hong

⁹ Wen Can, “Shenzhen Ficou no 7.º Lugar da Lista Classificativa referente à Qualidade do Ar das Cidades da China no Ano Passado”, *Shenzhen Economic Daily*, 23 de Janeiro de 2018, pp. A10.

Kong e Macau há organizações não-governamentais que interpõem acções de interesse público em prol da protecção ambiental, enquanto nas nove cidades de Guangdong apenas as procuradorias podem intentar acções de interesse administrativo público no que diz respeito ao ambiente, o que afecta a articulação das leis das três regiões na governança conjunta quanto à mesma questão. Resumindo, a coexistência de três sistemas jurídicos é uma característica única da Zona da Grande Baía, mas também constitui um obstáculo que deve ser ultrapassado neste tipo de cooperação, nomeadamente no que diz respeito à governança ambiental.

2. Desigualdades de posições jurídicas das cidades da Zona da Grande Baía

Não são iguais as posições jurídicas das cidades incluídas na Zona da Grande Baía, pois Hong Kong e Macau são regiões administrativas especiais que correspondem ao nível provincial, mas Guangzhou e Shenzhen são cidades de nível sub-provincial e as outras cidades de Guangdong, como Foshan e Dongguan, são cidades de nível de prefeitura. Esta diferença das posições jurídicas de cada uma das cidades incluídas na Zona da Grande Baía traduz-se igualmente em diferenças no poder legislativo e, conseqüentemente, nas posições administrativas das três regiões envolvidas. No caso de Hong Kong e Macau, como regiões administrativas de nível provincial, o órgão legislativo é a assembleia legislativa com poderes conferidos pela Constituição da República Popular da China e pela Lei Básica para criar as suas próprias leis sobre a administração dos assuntos locais, isto é, detém poderes legislativo e judicial independentes. No âmbito administrativo, a Lei Básica confere a Hong Kong e Macau poderes executivos para gerir os assuntos administrativos locais, sendo o dirigente máximo o Chefe do Executivo. Nos termos da Lei Básica, nenhuma repartição do Governo Popular Central, província, região autónoma ou cidade directamente subordinada ao Governo Popular Central pode interferir nos assuntos que as regiões administrativas especiais administram por si próprias. Assim, as repartições de protecção ambiental do Interior da China podem apenas controlar a administração ambiental de Guangdong, mas não têm poder executivo sobre Hong Kong e Macau no que diz respeito à governança ambiental. Guangzhou e Shenzhen, como cidades divididas em distritos, gozam do poder legislativo em determinados assuntos, pois podem elaborar leis regionais e regulamentos locais em prol

do seu desenvolvimento, mas a sua posição jurídica como cidade de nível sub-provincial faz com que estas duas cidades fiquem sujeitas a mais restrições do Governo Central em comparação com Hong Kong e Macau. As cidades do Interior da China podem legislar sobre a protecção ambiental, mas não são autónomas e não o podem legislar como quiserem, pois estão sujeitas às restrições previstas na Lei da Protecção Ambiental do País que é a lei de primeira classe do Governo Central. No que diz respeito ao poder executivo, os procedimentos administrativos das cidades de nível sub-provincial ficam sujeitos às restrições do Governo Central e das entidades administrativas de nível provincial ou hierarquicamente superior, o que implica uma menor eficiência administrativa e legislativa e sujeição a maiores restrições em comparação com Hong Kong e Macau. Quanto às restantes cidades incluídas na Zona da Grande Baía, tais como Foshan e Shunde, devido à sua posição como cidades de nível de prefeitura, o seu poder legislativo limita-se a administrar assuntos locais e o poder executivo também está sujeito a mais restrições em comparação com Guangzhou e Shenzhen. Neste contexto, não são iguais os procedimentos administrativos vigentes nas diferentes cidades incluídas na Zona da Grande Baía, logo existem diferentes poderes legislativos. Embora esta diferença nas posições jurídicas não impeça o desenvolvimento e a construção da Zona da Grande Baía, afectará em certa medida a cooperação entre as cidades desta Zona na governança ambiental. Assim, em futuras cooperações merece a nossa maior atenção a questão de saber como se poderão resolver a curto prazo as diferenças resultantes das desigualdades das posições jurídicas das cidades incluídas na Zona da Grande Baía.

3. Diversidade de órgãos legislativos

“Um País, Dois Sistemas” é uma estratégia fundamental a nível nacional e tem como objectivo concretizar a unificação pacífica da China. No que diz respeito aos objectivos essenciais que Guangdong, Hong Kong e Macau prosseguem, o foco comum tem sido sempre nos interesses nacionais, pelo que não existe nenhum conflito drástico entre aquelas cidades¹⁰. Contudo, existem alguns conflitos de cariz legislativo na Zona da Grande Baía. Efectivamente, após a revisão da “Lei de Legislação” da China, de Março de 2015, as cidades divididas em distritos

¹⁰ Zhang Shuzhen, “Conflitos e Cooperações Jurídicas na Construção da Zona Metropolitana da Grande Baía”, *Hong Kong and Macao Journal*, N.º 3 de 2017, pp. 17.

possuem poder legislativo, mas Hong Kong e Macau gozam de um poder legislativo independente nos termos da Lei Básica. Enquanto o órgão legislativo de Hong Kong e Macau é a assembleia legislativa, nas nove cidades de Guangdong os órgãos legislativos são as assembleias populares de nível provincial ou de prefeitura e os seus comités permanentes, daí a existência de diversos órgãos legislativos na Zona da Grande Baía, o que faz surgir frequentemente conflitos na produção das leis, o que carece de uma colaboração dinâmica entre as partes. Por um lado, não são iguais os processos e os poderes legislativos: o órgão legislativo de Hong Kong e Macau é a assembleia legislativa, as disposições legais aprovadas pela assembleia legislativa ficam ainda sujeitas à verificação de outra parte, por exemplo, um projecto de lei aprovado pela assembleia legislativa carece da assinatura do Chefe do Executivo, devendo as leis elaboradas pelas regiões administrativas especiais de Hong Kong e Macau ser comunicadas, para registo, ao Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional, mas se o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional considerar que qualquer lei produzida não está em conformidade com as disposições da Lei Básica, pode devolver a lei em causa, deixando imediatamente de produzir efeitos a lei devolvida. No caso das nove cidades de Guangdong, devido às diferenças das suas categorias administrativas, cada uma destas cidades possui poder legislativo, embora com um alcance diferente, pois o poder legislativo das cidades de Guangdong nunca se poderá sobrepor ao poder legislativo da Assembleia Popular Provincial de Guangdong e ao seu Comité Permanente. Assim, os regulamentos locais produzidos pelas nove cidades de Guangdong ficam sujeitos à aprovação e verificação do Comité Permanente da Assembleia Popular Provincial de Guangdong. Resumindo, em comparação com as leis produzidas pelas regiões administrativas especiais de Hong Kong e Macau, as legislações produzidas pelas nove cidades de Guangdong são apenas regulamentos locais que ficam sujeitos às restrições impostas pelas leis nacionais, regulamentos administrativos produzidos pelo Conselho de Estado, assim como outros regulamentos regionais produzidos pelo Comité Permanente da Assembleia Popular Provincial de Guangdong, sendo que a sua execução implica obviamente uma maior complexidade. Por outro lado, também o pensamento legislativo quanto à governança ambiental é diferente entre Guangdong e Hong Kong e Macau, por força das várias diferenças entre as administrações das três regiões nas vertentes económica, cultural e política. Guangdong localiza-se na China Continental e segue o socialismo,

pelo que o pensamento legislativo sobre a protecção ambiental é delineado, em destaque, pela direcção do Governo Central, ou seja, as pessoas a título individual e as organizações sociais não intervêm nas questões relacionadas com a administração do ambiente. Assim, por exemplo, após a revisão em 2015 do Código de Processo Administrativo Contencioso da China, apenas ficou permitido às procuradorias intentar acções de interesse administrativo público, o que significa na prática que estão sob a influência da aplicação rigorosa das leis que fiscalizam as organizações não-governamentais, pelo que as organizações de protecção ambiental de Guangdong não conseguem exercer de modo eficaz as suas funções de protecção do ambiente. Já em Hong Kong e Macau como vigora o capitalismo, isso implica que as concepções sociais dos seus residentes são influenciadas pelo pensamento ocidental, isto é, no respeito pelos direitos humanos, sobretudo em defesa da liberdade e igualdade do ser humano. Assim, a governança ambiental de Hong Kong e Macau foca-se mais na protecção dos direitos e interesses individuais, permitindo às pessoas individuais e às organizações não-governamentais interpor acções relativas às questões ambientais como, por exemplo, no caso da protecção de *Victoria Harbour*, em que a *Society for Protection of the Harbour* desempenhou um papel muito importante¹¹. Pelo exposto, existe realmente divergências na elaboração das leis da administração ambiental devido aos diferentes pensamentos legislativos de Guangdong, Hong Kong e Macau. Esta realidade assume-se como um dos obstáculos para a cooperação jurídica entre as diferentes cidades que fazem parte da Zona da Grande Baía, em prol da protecção ambiental. Neste contexto, embora as 11 cidades envolvidas na Zona da Grande Baía gozem igualmente de poder legislativo, o alcance deste poder não é exactamente igual entre elas, nem poderá ser o seu pensamento legislativo, pelo que em prol de uma boa cooperação na administração do ambiente da Zona da Grande Baía, é obrigatório ser reforçada a comunicação recíproca entre as partes, de modo a evitar conflitos na produção das leis. Só assim é que se poderá realçar o papel da cooperação jurídica regional na governança ambiental e produzir legislação mais apropriada para ser aplicada em todas as cidades que fazem parte da Zona da Grande Baía.

¹¹ Huang Wenting e Feng Zehua, “As Experiências de Hong Kong e Macau na Administração Ambiental e o Seu Aproveitamento”, *Revista de Ciência Jurídica de Macau*, N.º 1 de 2018, pp. 147.

III. Importância da criação de um mecanismo de cooperação jurídica na área da governança ambiental da Zona da Grande Baía

1. Promoção integral e efectiva da administração do País conforme a lei

Após a 4.^a Sessão Plenária do 18.^o Comité Central do Partido Comunista da China, adoptou-se a estratégia “promoção integral da administração do País conforme a lei”. A construção de um Estado de Direito está estreitamente ligada à vida quotidiana do povo. É inquestionável, nesta nova época da China como um Estado de Direito, a criação de uma iniciativa excelente como é a construção da Zona da Grande Baía que realça ao máximo as vantagens de cada uma das cidades incluídas nesta Zona e ajuda a reforçar as cooperações entre o Interior da China e Hong Kong e Macau. Só quando a administração do País for conforme a lei e a lei forrigorosamente cumprida por todos é que se poderá assegurar a paz e a tranquilidade do País. Guangdong, Hong Kong e Macau formam juntas uma comunidade de vida, uma vez que a economia, política, cultura, sociedade e ecologia destas cidades estão estreitamente interligadas e influenciam-se mutuamente. A criação de um mecanismo de cooperação para a governança ambiental da Zona da Grande Baía poderá oferecer um canal de intercâmbio entre Guangdong, Hong Kong e Macau em prol da administração conforme a lei e da integração de Hong Kong e Macau no quadro geral do desenvolvimento nacional. O princípio “Um País, Dois Sistemas” confere a Hong Kong e Macau o poder especial de o capitalismo poder continuar a vigorar após o retorno destas duas cidades à Pátria, bem como o alto grau de autonomia que detêm para administrar os assuntos locais com o objectivo de assegurar a paz e a harmonia nacional. Ao abrigo do princípio “Um País, Dois Sistemas”, a liberdade e os direitos dos residentes de Hong Kong e Macau estão muito bem protegidos, a legalidade democrática continua a ser assegurada e está bem implementada, pelo que se verifica um desenvolvimento estável da economia e uma vida quotidiana saudável cada vez mais rica e colorida dos residentes. Apesar disto, devido aos costumes do tipo de vida em Hong Kong e Macau, tanto as suas concepções sociais como o seu sistema jurídico estão sob influências diferentes das do Interior da China, mantendo-se hoje ainda uma diferença relativamente grande entre Hong Kong e Macau e o Interior da China nas vertentes política, económica e social. Neste contexto, a criação de um mecanismo de cooperação jurídica na

governança ambiental da Zona da Grande Baía, partindo do ponto de vista da protecção do ambiente ecológico, poderá construir mais uma ponte de comunicação entre Hong Kong e Macau e o Interior da China, fornecendo mais plataformas e oportunidades para os contactos recíprocos entre as partes, incentivando o intercâmbio entre as três regiões no âmbito económico, político e social, com o objectivo final de reforçar o sentido de pertença e identidade dos residentes de Hong Kong e Macau com a Pátria e assim promover a implementação do princípio “Um País, Dois Sistemas” e a concretização plena da política nacional “administração conforme a lei”.

2. Construção de um bom ambiente ecológico na Zona da Grande Baía

As cidades da Zona da Grande Baía têm de promover não apenas a sua intersecção, como o seu desenvolvimento conjunto, não só na vertente económica, mas também na protecção conjunta do ambiente ecológico desta Zona, pois todas estas cidades estão sob a influência das mesmas questões ambientais devido à proximidade geográfica. O ambiente ecológico é o elemento essencial para assegurar a sobrevivência do ser humano e só com o ambiente ecológico bem protegido é que se podem implementar verdadeiramente as estratégias que visam o desenvolvimento sustentável. Assim, não se deve dar importância apenas ao desenvolvimento económico, mas também à protecção do ambiente, aquando da construção da Zona da Grande Baía, pois o ambiente está estreitamente ligado com o futuro desenvolvimento desta Zona. No âmbito da governança ambiental, cada uma das partes deve deixar de manter-se apenas no seu lugar, pois todos têm de promover a cooperação para a administração conjunta do ambiente. Só com um bom ambiente ecológico assegurado na Zona da Grande Baía é que se pode falar da melhoria da qualidade de vida do povo e do desenvolvimento sustentável da economia desta Zona. As regiões de Hong Kong e Macau possuem mais experiência na governança ambiental, pois já estão mais amadurecidas nesta matéria e detêm vários mecanismos de cooperação com países estrangeiros no que diz respeito a esta matéria. Através da cooperação e administração conjunta, as nove cidades de Guangdong podem aprender com as regiões de Hong Kong e Macau de modo a evitar desvios que podem ocorrer no percurso de controlo e fiscalização da poluição. Além disso, a economia de Guangdong é já relativamente avançada em ricos recursos pedagógicos

e científicos, o que assegura uma reserva abundante de quadros qualificados e recursos económicos para interagir com as regiões de Hong Kong e Macau.

3. Exploração de novas possibilidades para a construção de uma China bela e com sucesso

No Relatório do 19.º Congresso Nacional do Partido Comunista da China, salienta-se que “com o objectivo de alcançar o triunfo definitivo de concluir a construção integral de uma sociedade moderadamente abastecida e conquistar a grande vitória do socialismo com características chinesas na nova época, devemos dar importância à protecção do ambiente ecológico e consolidar a visão da civilização socialista e ecológica”¹². Actualmente, com o desenvolvimento industrial cada vez mais avançado da Região do Delta do Rio das Pérolas, vêm-se por todo o lado fábricas e estabelecimentos comerciais e daí uma grande quantidade de gases poluentes, águas residuais contaminadas e outras substâncias poluentes. A concentração populacional faz aumentar a produção de lixos quotidianos. Tudo isto traz grandes prejuízos e poluição do ambiente às regiões de Guangdong, Hong Kong e Macau. Os problemas ambientais das regiões de Guangdong, Hong Kong e Macau já estão em lugar de destaque, não se podendo ignorá-los e deixá-los agravar. Neste contexto, é necessário criar um mecanismo eficaz para a governança conjunta do ambiente, de modo a acabar com as fontes poluentes e reduzir as emissões de gás carbónico para melhorar o ambiente ecológico de Guangdong, Hong Kong e Macau, recuperando o céu azul e espaços mais verdes para disfrute da comunidade. A criação de um mecanismo de cooperação para a administração conjunta da Zona da Grande Baía é uma iniciativa inovadora eficaz, é uma tentativa positiva para melhorar o ambiente desta Zona e constitui uma das componentes mais importantes para a construção de uma China bela. Apenas com muito esforço de todos e melhorias incessantes, e após a maturação de um mecanismo de cooperação jurídica, é que se poderá efectivar a construção efectiva de uma China bela. Assim, é necessário criar um mecanismo de cooperação eficaz para a governança ambiental das três regiões de Guangdong, Hong Kong e Macau a forma-

¹² Xi Jinping, *Alcançar o Triunfo Definitivo de Concluir a Construção Integral de Uma Sociedade Moderadamente Abastecida e Conquistar a Grande Vitória do Socialismo com Características Chinesas na Nova Época*. Pequim: People's Publishing House, 2017, pp. 50.

rem juntas uma comunidade de vida, de mãos dadas e corações unidos, para melhorar e conservar o seu meio-ambiente.

IV. Caminho a seguir para se criar um mecanismo de cooperação jurídica na área da governança ambiental da Zona da Grande Baía

1. Princípios fundamentais que devem ser observados na criação do mecanismo de cooperação jurídica

Os princípios legais assumem de forma bastante centralizada o espírito do Direito determinado pela natureza fundamental dos respectivos conteúdos e valores, os quais desempenham um papel muito importante na elaboração e execução das próprias leis. Só quando as leis são elaboradas, sob a orientação dos melhores princípios legais, é que se pode construir um mecanismo de cooperação jurídica eficaz para pôr em prática a governança ambiental conjunta da Zona da Grande Baía. Assim, conforme a situação concreta vivida nas cidades da Zona da Grande Baía, devem ser observados os seguintes princípios:

(1) Ganhos recíprocos e benefícios mútuos

As cidades da Zona da Grande Baía estão sob a influência do mesmo sistema ecológico, pois formam juntas uma comunidade de vida. O desenvolvimento das três regiões de Guangdong, Hong Kong e Macau interliga-se estreitamente. Para alcançar um bom desenvolvimento da Zona da Grande Baía deve ter-se em mente o princípio “ganhos recíprocos com benefícios mútuos”, isto é, deve aproveitar-se ao máximo as vantagens de cada cidade para construir em conjunto um ótimo ambiente para o desenvolvimento sustentável da economia da Zona da Grande Baía. Embora decorridos já vários anos após o início da promoção da cooperação jurídica para a administração conjunta do ambiente entre Guangdong, Hong Kong e Macau, ainda não foi efectivamente construído um verdadeiro mecanismo de cooperação jurídica, formal e eficaz, para a governança ambiental. Nos últimos anos, face às questões ligadas à governança ambiental de Guangdong, Hong Kong e Macau, os serviços competentes lançaram as “Linhas Gerais do Planeamento para a Reforma e Desenvolvimento da Região do Delta do Rio das Pérolas”, o “Acordo-Quadro de Cooperação Guangdong-Macau”, entre outros planos de cooperação e

respectiva regulamentação, e desde então, a governança ambiental da Região do Delta do Rio das Pérolas tem obtido resultados positivos. Repare-se que, nos relatórios referentes à qualidade do ar do País divulgados nos últimos anos, após uma série de medidas adoptadas para a governança ambiental, a qualidade do ar da Região do Delta do Rio das Pérolas tem melhorado. A média de concentração do PM2.5 cumpriu o indicador nacional de segunda classe e o critério do primeiro grau, segundo os dados da Organização Mundial de Saúde¹³. Apesar dos resultados obtidos, com o esforço dedicado nos últimos anos à governança ambiental pelas cidades da Região do Delta do Rio das Pérolas, os problemas ambientais ainda estão longe de serem resolvidos, pois a qualidade da água do Rio das Pérolas ainda não é satisfatória e a poluição atmosférica também persiste na cidade, embora com melhorias significativas em comparação com antigamente. Fazendo uma comparação com os países desenvolvidos, a qualidade do ar ainda está longe de atingir os padrões de qualidade que permite o bem-estar das pessoas¹⁴. Só com o esforço conjunto é que se podem aproveitar ao máximo as vantagens regionais para melhorar gradualmente o ambiente da Zona da Grande Baía, criando depois uma força de reacção dinâmica para o desenvolvimento económico e político da Zona da Grande Baía. Assim, é preciso ter em mente o espírito de ganhos recíprocos e benefícios mútuos para que as cidades da Zona da Grande Baía possam resolver, de forma rápida e eficaz, os problemas relativos à governança ambiental desta Zona.

(2) *Igualdade nas negociações*

Embora as posições jurídicas das cidades envolvidas na Zona da Grande Baía não sejam as mesmas nem sequer os poderes legislativo, judicial e executivo, todas as cidades desta Zona formam uma comunidade de vida, sob a influência do mesmo ambiente ecológico, pelo que não devem existir desigualdades das posições hierárquicas quanto à cooperação jurídica destas cidades no que diz respeito à sua governança ambiental.

¹³ Xie Qingyu, “A Média da Concentração do PM2.5 de Guangdong Alcançou o Objectivo da Avaliação Nacional com a Antecedência de Dois Anos”, *Southern Daily*, 14 de Janeiro de 2016, pp. 3.

¹⁴ Yang Baojun, Jin Dongxiao, Regionally Coordinated Development and Planning in the Pearl River Delta, Yeh Anthony G. O. & Xu Jiang. *China's Pan-Pearl River Delta: Regional Cooperation and Development*, 2011, Hong Kong University Press, pp.81-102.

Neste contexto, é necessário “quebrar a distância” entre estas cidades, de modo a que possam proceder em pé de igualdade à negociação sobre os diversos assuntos. Anteriormente houve várias tentativas de cooperação na Região do Delta do Rio das Pérolas, mas a sua concretização foi sempre difícil. Isto porque cada uma das cidades envolvidas queria ocupar a posição dominante no processo de cooperação, sendo inevitáveis as divergências entre as partes, assim como a falta de articulação quanto aos direitos e obrigações, o que dificultou a execução dos planos de cooperação traçados. Pelo exposto, para a construção de um bom mecanismo de cooperação para a governança ambiental da Zona da Grande Baía será obrigatório deixar de lutar no processo pela ocupação da posição de liderança para se poder passar para uma situação em que todos estejam envolvidos e possam negociar em pé de igualdade, a fim de decidir em conjunto quais as políticas a adoptar para uma melhor governança ambiental, aproveitando bem as vantagens comparativas de cada uma das partes, a fim de realçar as ajudas mútuas e os apoios recíprocos, criando-se por fim um mecanismo de cooperação proveitoso para todos. Só assim é que se poderá ir longe na verdadeira cooperação da governança ambiental na Zona da Grande Baía.

(3) Desenvolvimento verde

O artigo 9.º sobre “Disposições Gerais do Direito Civil” da China refere que “as actividades civis devem ser proveitosas na poupança de recursos e na protecção do ambiente ecológico”. Também no Relatório do 19.º Congresso Nacional do Partido Comunista da China se determina que “vamos construir e modernizar para que o ser humano e a natureza coexistam harmoniosamente e impulsionar o desenvolvimento verde, pois só com o respeito pelas leis da natureza o ser humano poderá evitar os ziguezagues da sua exploração e realizar o devido aproveitamento”¹⁵, daí a posição cada vez mais importante do conceito de desenvolvimento verde para a construção do País. A protecção do ambiente ecológico é muito importante, pois só com uma atenção dedicada à prevenção da poluição e à resolução dos problemas imediatos é que se pode evitar que danos

¹⁵ Xi Jinping, *Alcançar o Triunfo Definitivo de Concluir a Construção Integral de Uma Sociedade Moderadamente Abastecida e Conquistar a Grande Vitória do Socialismo com Características Chinesas na Nova Época*. Pequim: People’s Publishing House, 2017, pp. 51.

maiores sejam feitos ao ambiente ecológico e deixem de constituir obstáculos ao caminho do desenvolvimento regional. Em termos gerais, a situação actual de destruição da natureza tem custos muito mais elevados do que os benefícios económicos de curto prazo para a recuperação do meio-ambiente. Com base nas experiências anteriores, a recuperação das águas do Rio das Pérolas tem custos de milhares de milhões. Embora a destruição da natureza tenha trazido grande impulso económico às indústrias da Região do Delta do Rio das Pérolas desde a reforma e abertura do País, os prejuízos causados ao meio-ambiente já não são recuperáveis, não sendo possível, neste caso, avaliar o seu custo real para a economia. A ignorância das cidades que fazem parte da Zona da Grande Baía sobre a governança ambiental já produziu vários problemas ambientais e estes problemas têm de ser resolvidos o quanto antes, pois só assim é que se poderá evitar o seu agravamento. A construção de um mecanismo de cooperação jurídica para a governança ambiental da Zona da Grande Baía, com todas as forças unidas, tem como objectivo preservar conjuntamente o sistema ecológico desta Zona. Aquando da cooperação para a governança ambiental conjunta torna-se necessário dar uma maior importância ao conceito de desenvolvimento verde, tendo sempre em consideração as características ecológicas de cada uma das cidades da Zona da Grande Baía e as respectivas vantagens, de modo a divulgar a qualidade de vida com produção de baixo carbono e ambiente verde, incentivando a participação de toda a população na protecção do ambiente e na diminuição da poluição.

2. Reforço do intercâmbio entre Guangdong, Hong Kong e Macau para a elaboração de uma lei uniformizada sobre governança ambiental

A lei implica normas obrigatórias impostas pela força coerciva do Estado que exerce as funções de orientar, regulamentar e restringir o comportamento do homem em sociedade. Para assegurar a implementação com sucesso de um mecanismo de cooperação jurídica para a governança do ambiente das três regiões de Guangdong, Hong Kong e Macau, é necessário produzir, de forma científica, uma série de leis bastante abrangentes que produzam, na realidade, os efeitos esperados. Assinale-se que houve boas tentativas quanto à protecção do ambiente nos últimos anos relativamente à cooperação regional entre Guangdong, Hong Kong e Macau. Por exemplo, em 2009, foram promulgadas pelo Conselho de Estado as “Linhas Gerais do Planeamento para a Reforma e Desenvolvi-

mento da Região do Delta do Rio das Pérolas”, de acordo com as quais se devia reforçar a poupança dos recursos e a protecção do ambiente em prol do desenvolvimento da Região do Delta do Rio das Pérolas. Posteriormente, os governos de Guangdong, Hong Kong e Macau elaboraram em conjunto o “Planeamento para a Cooperação da Região do Pan-Delta do Rio das Pérolas”, no qual se definiram as estratégias de avaliação dos impactos ambientais e de preservação dos recursos como elementos muito importantes para impulsionar o desenvolvimento da Região do Pan-Delta do Rio das Pérolas. Já em 2012, os governos de Guangdong, Hong Kong e Macau elaboraram conjuntamente o “Planeamento Específico de Cooperação para a Construção de um Círculo de Excelente Qualidade de Vida”, onde deram ênfase à melhoria do ambiente destas três regiões. Relativamente a estes planos de cooperação, por um lado, verificou-se a ausência de força jurídica vinculativa destes planos e, por outro, não foram definidos completamente os processos de administração ambiental, nem as competências e responsabilidades dos governos das regiões de Guangdong, Hong Kong e Macau, pelo que os efeitos práticos não foram satisfatórios. Pelo exposto, entende-se que as partes envolvidas da Zona da Grande Baía devem reforçar o intercâmbio sobre a legislação para a protecção ambiental e chegar a um consenso sobre como se devem efectivamente concretizar os planos referentes à administração conjunta do ambiente. Na realidade, tal como acima foi referido, devido à coexistência de três sistemas jurídicos há sempre conflitos de interesses entre os governos de Guangdong, Hong Kong e Macau, nomeadamente quanto às questões da governança ambiental, razão pela qual se exige a elaboração de uma lei comum que regule directamente a administração das questões ambientais de toda a Zona da Grande Baía. Mais em concreto, as partes envolvidas podem requerer que as entidades hierarquicamente superiores, tais como o Conselho de Estado ou até o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional, elaborem as “Regras de Cooperação entre Guangdong, Hong Kong e Macau para a Governança Ambiental”, adiante designadas apenas por “Regras”, com vista a assegurar o funcionamento efectivo do mecanismo de cooperação jurídica para a governança ambiental da Zona da Grande Baía. Na elaboração destas Regras, os peritos especializados em administração do ambiente vão começar os seus trabalhos pelas negociações entre as partes e depois elaborar um esboço das Regras para que sejam colocadas na *internet*, com o objectivo de recolher a opinião dos cidadãos. As Regras devem definir os poderes e as responsabilidades de cada uma das cidades da Zona da Grande Baía

sobre a governança ambiental, a maneira como estas cidades podem trocar informações e promover a articulação dos trabalhos, os indicadores da governança ambiental, os critérios de avaliação, as regras que os cidadãos devem observar para a preservação do ambiente, entre outras matérias relevantes. A elaboração destas Regras pode resolver de forma eficaz os problemas resultantes da coexistência de vários órgãos legislativos na Zona da Grande Baía e reduzir a distância entre as cidades envolvidas devido à coexistência de três sistemas jurídicos, realçando o princípio “Um País, Dois Sistemas” e esclarecendo os respectivos processos administrativos e as entidades responsáveis pela governança ambiental da Zona da Grande Baía, o que contribuirá, certamente, para ficarem a conhecer com mais clareza a futura cooperação que devem exercer a fim de ultrapassar os obstáculos do caminho a percorrer, evitando assim a tentação de uma das cidades querer assumir uma posição dominante face às outras para dirigir as negociações e as decisões a tomar na Zona da Grande Baía.

3. Construção dos mecanismos para a execução das leis e a colaboração judicial entre Guangdong, Hong Kong e Macau

O acto legislativo é o pressuposto dos actos executivo e judicial. A execução das leis e o recurso à acção judicial asseguram a concretização eficaz das leis produzidas. Após a elaboração das leis referentes à cooperação jurídica sobre a governança ambiental, será ainda necessário assegurar a sua execução a nível administrativo e judicial. Em primeiro lugar, devido às características especiais da Zona da Grande Baía, não são idênticas as posições jurídicas das cidades incluídas nesta Zona, nem os poderes executivos, pois os procedimentos administrativos e os órgãos executivos destas cidades são diferentes, de acordo com o respectivo sistema jurídico. Neste contexto, a criação de um departamento responsável pela coordenação dos trabalhos ligados à governança ambiental da Zona da Grande Baía poderá ajudar a esclarecer as responsabilidades de cada cidade pela administração conjunta do ambiente, evitando o surgimento de dúvidas quanto às funções de cada uma das partes na cooperação que é necessária. Tal departamento de coordenação deve ser composto pelos representantes dos serviços de protecção ambiental de todas as cidades envolvidas na Zona da Grande Baía e, quando seja necessário, podem ser convidados alguns magistrados para exercer as funções de consultores jurídicos deste departamento de coordenação. Antes de mais, deve ser observado o princípio de igualdade na composição do departamento de coordenação,

isto é, este departamento deve ser composto por um número igual de elementos vindos de Guangdong, Hong Kong e Macau, de modo a chegar-se a um equilíbrio quanto às necessidades das três partes envolvidas e reforçar a comunicação das informações relativamente à execução das leis de protecção ambiental. Em segundo lugar, deve ser criado um mecanismo de responsabilidade rotativa, segundo o qual cada um dos governos de Guangdong, Hong Kong e Macau será responsável pela coordenação dos trabalhos visados para a execução das leis da Zona da Grande Baía, evitando assim a existência de vários dirigentes em simultâneo a assumir a responsabilidade pela governança ambiental. Deste modo, pretende-se afastar a possibilidade de uma das partes ficar com mais poder executivo do que qualquer uma das outras. Só assim é que os quadros qualificados das três regiões se poderão aperfeiçoar e contribuir com o seu esforço para a cooperação na Zona da Grande Baía no que diz respeito à governança ambiental. No final, deve ser construído um mecanismo de intercâmbio entre os quadros qualificados das instituições envolvidas na cooperação jurídica para a governança ambiental da Zona da Grande Baía, em prol da realização periódica de reuniões e da mobilidade dos talentos seleccionados para que possam fazer intercâmbios nos estabelecimentos de ensino superior, criando-se mais plataformas e oportunidades para esse intercâmbio. O departamento de coordenação tem o dever de reduzir drasticamente a poluição e a destruição do meio-ambiente na Zona da Grande Baía e aplicar as sanções necessárias aos incumpridores, bem como fazer a avaliação do nível de poluição da atmosfera, das águas e do solo, entre outras análises aos elementos ecológicos, de modo a dar a conhecer ao público qual é a real situação da qualidade ambiental das cidades incluídas nesta Zona em prol da preservação do ambiente e do controlo da poluição. O departamento de coordenação deve ainda realizar periodicamente reuniões para fazer o balanço dos trabalhos realizados, nas quais os membros devem partilhar os dados estatísticos recolhidos relativos à governança conjunta do ambiente, trocar impressões sobre as dificuldades que estão a enfrentar e apresentar as suas sugestões para otimizar a cooperação. Quanto aos valores recebidos a título de multas pela violação das leis de protecção ambiental, deve ser assegurado o bom uso destes valores para fins de protecção ambiental e é necessário criar um esquema financeiro que permita liquidar periodicamente as despesas associadas à governança ambiental.

Por outro lado, devem ser reforçados os intercâmbios e a interacção entre os funcionários de justiça de todas as cidades da Zona da Grande

Baía. Sob a direcção do departamento de coordenação dos trabalhos ligados à governança ambiental da Zona da Grande Baía, deverão ser realizados periodicamente fóruns em torno dos temas ligados à prática judicial, criando mais plataformas de intercâmbio e comunicação entre os funcionários de justiça de Guangdong, Hong Kong e Macau, pois só quando os funcionários de justiça destas três regiões conhecerem as práticas é que poderão entrar mais vezes em contacto uns com os outros e trocar mais informações, a fim de ultrapassarem barreiras, diferenças de entendimentos e divergências que, eventualmente, surjam na cooperação para a governança conjunta do ambiente, o que contribuirá, certamente, para se chegar a um consenso mais alargado sobre algumas questões jurídicas relativamente à administração do ambiente. No final, deverá ser transparente a administração ambiental, permitindo aos cidadãos fiscalizar efectivamente os trabalhos administrativos e judiciais feitos pelo departamento de coordenação relativamente à governança ambiental. Para que isto aconteça, deverá ser criado um mecanismo de recolha de opiniões dos cidadãos com o objectivo de conhecer em tempo real os problemas que surgem na execução e aplicação das leis. Além disso, também deverá ser criado um mecanismo para melhorar a cooperação jurídica para a governança conjunta do ambiente e, neste contexto, o departamento de coordenação dos trabalhos relativos à administração do ambiente deverá ser composto proporcionalmente pelos elementos vindos de todas as cidades envolvidas e especializados nesta área, devendo ser criado um mecanismo de mobilidade para que, por exemplo, os funcionários de Hong Kong e Macau possam trabalhar durante um determinado tempo nos serviços de coordenação ambiental de Guangdong e vice-versa, permitindo, deste modo, um intercâmbio proveitoso entre os funcionários de Guangdong, Hong Kong e Macau para que todos possam aprender com as experiências de cada uma das partes envolvidas e assim se reduzirem as divergências que possam surgir nesta matéria.

4. Papel dos estabelecimentos de ensino superior e das organizações de protecção ambiental da Zona da Grande Baía na divulgação da legislação aplicável a fim de realçar a administração da Zona da Grande Baía conforme as “normas juridicamente não vinculativas”

As leis regulam e orientam o comportamento do homem em sociedade. Assim, para realçar o papel das leis de protecção ambiental na

cooperação jurídica para a governança conjunta do ambiente da Zona da Grande Baía, é obrigatório inculcar na mente dos cidadãos o conceito “Estado de Direito” para a protecção ambiental, regulando e orientando os seus comportamentos para esta finalidade. Para além de se criarem normas nacionais vinculativas e de se regular a administração ambiental é necessário ainda realçar o papel das “normas juridicamente não vinculativas”, isto é, a força das organizações sociais para além dos poderes públicos, de modo a fazer apelo junto do público para que participe na protecção do ambiente. Por exemplo, poderá ser elaborado anualmente um livro branco ou um plano anual de actividades para dar a conhecer as leis e as políticas adoptadas para executar a governança ambiental da Zona da Grande Baía, permitindo aos cidadãos terem um melhor entendimento sobre a administração do ambiente nesta Zona. Uma vez elaboradas as leis que assegurem a cooperação para a governança conjunta do ambiente, tal como acima referido, é que se poderão popularizar estes conhecimentos através dos meios educativos, dando a conhecer aos cidadãos as regras que devem cumprir para que todos possam participar efectivamente na protecção do ambiente.

Em primeiro lugar, temos a divulgação das leis nos estabelecimentos de ensino superior. Já em 1972, o então Director do King's College London, Professor Arthur Maurice Lucas, apresentou o famoso “Modelo de Lucas”, segundo o qual é necessário reforçar na prática a educação ambiental, isto é, incentivar a transferência do conhecimento das salas de aula ou dos livros para a concretização efectiva da sua prática pela população, de modo a não só sensibilizar profundamente as pessoas sobre como devem fazer, como também se preocuparem realmente com o ambiente, cultivando nelas a responsabilidade social pela protecção do meio-ambiente em que vivem. Só assim é que as pessoas poderão de forma consciente aplicar o conhecimento apreendido sobre a protecção ambiental na sua vida quotidiana¹⁶. A Zona da Grande Baía possui recursos educativos abundantes, pois existem nesta Zona cerca de 200 estabelecimentos de ensino superior com mais de 2 milhões de estudantes matriculados, dando anualmente formação a milhões de pessoas que entram logo no mercado de trabalho, tendo sido prestada, no entanto, pouca importância à educação sobre a cooperação jurídica para a governança ambiental.

¹⁶ In Weidong, “Novas Concepções para a Educação Ambiental: Começando pelo ‘Modelo de Lucas’”, *Educational Research And Experiment*, N.º 8 de 2009, pp. 19.

No Interior da China, a educação ambiental foca-se mais na transferência de conhecimentos teóricos, ignorando a importância da educação prática. Os intercâmbios estudantis entre Guangdong, Hong Kong e Macau limitam-se sempre às vertentes cultural e económica, dando-se pouca atenção aos temas referentes à cooperação ambiental, ignorando-se mesmo a possibilidade de poder haver convergência de uma cooperação jurídica para a governança conjunta do ambiente. Na realidade, não se atinge a educação jurídica sobre governança ambiental apenas por palavras, pois a consolidação dos conhecimentos sobre governança ambiental para chegar ao coração das pessoas carece do conhecimento efectivo dos trabalhos que estão a ser realizados ligados à administração do ambiente e à participação concreta nas práticas da governança ambiental. Assim, os estabelecimentos de ensino superior da Zona da Grande Baía devem realizar em conjunto actividades transfronteiriças para estimular o intercâmbio sobre a protecção ambiental, formando gradualmente a consciência dos estudantes para a protecção ambiental. Além disso, os encontros académicos, também dão para alargar as cooperações e intercâmbios entre Guangdong, Hong Kong e Macau na área jurídica, pelo que os governos destas três regiões devem co-organizar congressos, fóruns, palestras, concursos de conhecimentos, entre outras actividades, de forma a estudar e aprofundar os conhecimentos sobre a cooperação jurídica alargada para a governança conjunta do ambiente.

Em segundo lugar, temos ainda a divulgação das leis através das organizações de protecção ambiental. A educação sobre a administração do ambiente não deve focar-se apenas no ensino escolar, mas também dar importância à forma como se educa a sociedade. No Interior da China, a educação ambiental limita-se a ser dada nas aulas, carecendo de divulgação na sociedade, o que faz com que a maioria da população tenha pouca informação sobre a protecção do ambiente. Dando um exemplo: nos últimos anos as medidas adoptadas pelo Governo de Guangdong para promover a classificação do lixo quotidiano estão a enfrentar dificuldades na sua execução, devido à falta de consciencialização da população, bem como à falta de publicidade nos meios de comunicação. Sendo assim, a Zona da Grande Baía deve fazer bom uso dos recursos sociais no sentido de promover a educação ambiental junto da população. Aliás, devido à falta de serviços especificamente vocacionados para a educação social e de instalações e verbas reservadas à educação ambiental, torna-se difícil consciencializar os cidadãos sobre os comportamentos que devem ter relativamente à protecção ambiental. De acordo com um estudo realiza-

do, as ONGs têm desempenhado um papel muito importante em prol do reforço da governança ambiental¹⁷. Neste contexto, por um lado, o departamento de coordenação dos trabalhos referentes à governança ambiental pode procurar realçar o papel das organizações sociais, tais como associações e think-tanks de diferentes sectores sociais de Guangdong, Hong Kong e Macau, incentivando-as a realizar mais actividades que visem divulgar as leis de protecção ambiental. Mais especificamente, com vista a unir as organizações sociais de protecção ambiental de Guangdong, Hong Kong e Macau, poderá ser criada rapidamente uma organização transfronteiriça que assegure a protecção ambiental da Zona da Grande Baía para reforçar a cooperação jurídica sobre a governança ambiental. Por outro lado, o departamento de coordenação tem de constituir, em cada uma das cidades da Zona da Grande Baía, organizações vocacionadas para a educação e divulgação das leis sobre a administração ambiental. Para tal, poder-se-á recorrer à experiência de Hong Kong, isto é, partindo dos bairros comunitários, cada bairro requer à entidade superior hierárquica a disponibilização de uma verba para promover a educação e popularização dos conhecimentos junto dos residentes sobre administração ambiental, reforçando-se assim a consciência ambiental dos residentes da Zona da Grande Baía. Falando, sem rodeios, do apoio ao desenvolvimento das organizações sociais de protecção ambiental torna-se muito relevante promover a cooperação jurídica na governança conjunta do ambiente da Zona da Grande Baía, sendo absolutamente necessário que o departamento de coordenação adopte políticas de incentivos para assegurar o desenvolvimento de ONGs em prol da protecção ambiental, reunindo assim o esforço e o conhecimento de todas as partes envolvidas como forma de realçar o importante papel das ONGs na tarefa da protecção ambiental, contribuindo assim para a construção da bela Zona da Grande Baía para que seja reconhecida a nível mundial.

5. Construção de um mecanismo de cooperação jurídica para a governança ambiental sob o impulso dos governos de Guangdong, Hong Kong e Macau e com a ajuda da economia de mercado

A economia de mercado é uma economia regulada por leis. Nos últimos 40 anos, desde a reforma e abertura do País, a economia de

¹⁷ Thomas Bernauer & Carola Betzold. Civil Society in Global Environmental Governance, *The Journal of Environment and Development*, vol. 21, 2012, pp. 62.

mercado tem servido de incentivo para impulsionar o desenvolvimento social acelerado do País e tem desempenhado um papel que não se pode ignorar na cooperação jurídica para a governança conjunta do ambiente da Zona da Grande Baía. A razão pela qual se salienta o papel da economia de mercado no desenvolvimento da cooperação jurídica para a governança conjunta do ambiente da Zona da Grande Baía é o facto de a regulação dos governos ter limites pois, por um lado, isso manifesta-se no desenvolvimento da governança ambiental, uma vez que os poderes públicos nunca podem abranger todos os aspectos nem resolver em tempo útil todas as omissões que possam surgir, eventualmente, na governança ambiental e, por outro, porque na regulação da governança ambiental, os governos têm de executar procedimentos complexos, estando os seus poderes também estão sujeitos a certas restrições. Sendo assim, é necessário encontrar uma maneira eficaz para promover a cooperação jurídica na governança ambiental da Zona da Grande Baía para além da cooperação governamental. Assim, considera-se decisivo e determinante o papel da economia de mercado na distribuição dos recursos sociais. Efectivamente, através do funcionamento do mercado, o departamento de coordenação dos trabalhos referentes à governança ambiental pode promover a mobilidade eficiente dos recursos disponíveis na Zona da Grande Baía. O departamento de coordenação deverá realçar o papel da economia na governança ambiental, isto é, fazer bom uso da economia de mercado, já de si bastante acelerada e desenvolvida nas regiões de Guangdong, Hong Kong e Macau, para dar o impulso necessário ao desenvolvimento da governança ambiental da Zona da Grande Baía. As leis dirigidas à economia baseiam-se na sociedade e visam salvaguardar o interesse público, através da elaboração de legislação e políticas que coordenam a relação entre o Estado e a economia. A cooperação jurídica entre Guangdong, Hong Kong e Macau para a governança conjunta do ambiente poderá começar pela economia. Assim, ao mesmo tempo que os governos procederem à intervenção e regulação, devem procurar concretizar a distribuição dos recursos da Zona da Grande Baía através de medidas económicas. Por exemplo, poderão ser dados incentivos financeiros à constituição de empresas ambientais transfronteiriças como sejam: redução e isenção do pagamento de taxas ou impostos; realização de fóruns e concursos de empreendedorismo em prol da protecção ambiental, estimulando a aprendizagem mútua dos meios ligados à poupança de recursos energéticos das regiões, nomeadamente das cidades de Guangdong, Hong Kong e Macau relativamente à inovação da protecção ambiental; criação de fundos em-

presariais criados para encorajar os jovens de Guangdong, Hong Kong e Macau a montar os seus próprios negócios em prol da protecção ambiental; construção de um mecanismo de avaliação e classificação de empresas verdes interligadas à produção de baixo carbono, atribuindo prémios de bom desempenho na protecção do ambiente. Certamente, através destes apoios será dado um impulso eficaz à criação de um bom ambiente ecológico verde da Zona da Grande Baía. Pelo exposto, considera-se necessário recorrer a medidas económicas para realçar o importante papel dos governos de Guangdong, Hong Kong e Macau na cooperação jurídica para a governança conjunta do ambiente da Zona da Grande Baía, no sentido de aperfeiçoar as funções das entidades governamentais, para promover a mobilidade regional e a distribuição dos recursos necessários para assegurar a administração conjunta do ambiente.

V. Conclusão

Determina-se no Relatório do 19.º Congresso Nacional do Partido Comunista da China o dever de acelerar a reforma institucional da eco-civilização para construir uma China bela¹⁸. Assim, não é difícil pensar na cooperação da governança ambiental da Zona da Grande Baía, pois esta cooperação tem a sua base sólida com uma missão bem clara. Embora existam várias divergências na cooperação regional da Zona da Grande Baía, as cidades desta Zona prosseguem interesses comuns. Embora a cooperação jurídica na governança ambiental constitua um dos caminhos a seguir no desenvolvimento da Zona Metropolitana da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau, a atenção dedicada a esta vertente é muito menor, em comparação com a atenção dada ao desenvolvimento conjunto das suas economias. Aliás, a boa ecologia tem muito a ver com o ambiente de cooperação da Zona da Grande Baía e está relacionada com a estratégia nacional de construir uma China bela. Assim, os governos de Guangdong, Hong Kong e Macau, juntamente com todos os sectores sociais, devem empenhar-se na educação do povo sobre a protecção ambiental e na promoção da governança conjunta do ambiente pelos meios económico, legislativo e educativo, bem como determinar uma entidade responsável pela administração do ambiente da Zona da Grande

¹⁸ Xi Jinping, *Alcançar o Triunfo Definitivo de Concluir a Construção Integral de Uma Sociedade Moderadamente Abastecida e Conquistar a Grande Vitória do Socialismo com Características Chinesas na Nova Época*. Pequim: People's Publishing House, 2017, pp. 50.

Baía, assim como atribuir responsabilidades e funções aos diversos serviços públicos, de modo a ultrapassar todos os obstáculos que impeçam a cooperação regional para promover efectivamente a integração de Hong Kong e Macau no quadro geral do desenvolvimento do País.

