

## ***UMA REFLEXÃO TEÓRICA SOBRE A COOPERAÇÃO ECONÓMICA REGIONAL ENTRE ZHUHAI-MACAU***

*Bai Jie* \*

Desde a década de noventa, as duas cidades de Zhuhai e Macau têm vindo a fortalecer as suas relações de intercâmbio ao nível económico e social. Este fortalecimento das relações deve-se a razões históricas, ao seu parentesco, à sua proximidade geográfica e, também, não podemos esquecer, ao rápido desenvolvimento de todo o sistema político e à mudança do ambiente “administrativo-ecológico”. Entretanto, o círculo académico tem vindo a mostrar cada vez mais interesse na realização de estudos sobre a relação de cooperação económica existente entre Zhuhai e Macau, muito marcada pelo mercado, ao envidar esforços na promoção do intercâmbio a nível académico e na organização de simpósios. Este período foi caracterizado pela “teoria da economia regional” que foi sucessivamente usada para explicar o intercâmbio e a cooperação económica desenvolvidos entre Zhuhai e Macau, a partir de vários ângulos, tais como, o económico, o cultural, o educacional e o sociológico. No entanto, com o estabelecimento do novo relacionamento entre os governos locais, após o regresso de Macau à China, e sob o regime básico e o quadro político de “um país, dois sistemas”, o desenvolvimento das relações entre os dois territórios deixou de se limitar às relações de economia regional, passando a um relacionamento de administração regional. Deste modo, o estabelecimento das relações de administração regional entre Zhuhai e Macau exige-nos, naturalmente, a iniciativa de explorar e estudar o estabelecimento e o rumo do desenvolvimento deste relaciona-

---

\* Professor assistente e Vice-Presidente do Instituto de Administração do Município de Zhuhai da Província de Guangdong

mento de cooperação governamental, com vista a adequar o relacionamento entre a acção governativa e o desenvolvimento económico, promovendo as naturais relações do desenvolvimento económico e coordenando o equilíbrio do desenvolvimento das diferentes regiões. O presente trabalho, baseado na história e nas realidades do desenvolvimento de Zhuhai e de Macau e, partindo ainda, da análise da administração regional, tenta explorar este tema, esperando que mais estudiosos possam apresentar o seu parecer a este respeito.

## I

### A NECESSIDADE E O FUNDAMENTO TEÓRICO DA COOPERAÇÃO GOVERNAMENTAL ENTRE ZHUHAI E MACAU

A cooperação entre os dois governos (locais) tem de ser feita em conjunto com empresas locais e dos residentes, na utilização de recursos e outros factores, de modo a atingir maior eficiência e valor na angariação, na posse, no controle e na transformação de recursos a fim de alcançar no mercado uma posição dominante<sup>1</sup>. De acordo com a “teoria da cooperação governamental”, o desenvolvimento de Zhuhai e de Macau, sob o regime “um país, dois sistemas”, não pode depender exclusivamente do rendimento e da exploração dos seus próprios recursos e dos factores internos, precisando de recorrer às relações de complementaridade entre uma e outra cidade e à cooperação a nível regional. Isto deve-se a, em primeiro lugar, existirem interesses na divisão de tarefas, resultantes da substancial diferença entre os dois territórios. A economia regional preconiza uma reduzida circulação dos factores de produção, a indivisibilidade das actividades económicas, a quase total exclusividade e concorrência da capacidade de inovação, uma incompleta circulação das mercadorias e de mão-de-obra<sup>2</sup>. Ora, as diferenças existentes entre as várias regiões, em termos de recursos naturais e humanos, do capital e da tecnologia, levou à divisão regional das tarefas de grau relativamente elevado. Cremos que uma cooperação baseada na divisão de tarefas é a

---

<sup>1</sup> Grupo de Estudo “Governos Locais na China”, “A competência entre os governos locais da China e a angariação de verbas para a aquisição de produtos de uso público”, in «Seleções Xinhua», 2003 (1).

<sup>2</sup> «Economia regional», da redacção de Hao Shouyi e outros, Pequim, Editora Ciência de Economia, 1999, p. 9-14.

melhor opção para atingir uma maior eficiência, e desde já, podemos afirmar que a divisão de tarefas constitui o fundamento e a premissa para o relacionamento económico a nível regional. Em segundo lugar, a produtividade possui uma inerente força de expansão. Ao atingir certo grau de desenvolvimento, a produtividade poderá ultrapassar a sua região por via da transferência e expansão, estendendo-se assim para outras regiões, onde se conseguirá uma nova concentração e, conseqüentemente, um novo desenvolvimento. Em terceiro lugar, a moderna economia de mercado é uma economia aberta. Devido à existência de diferentes interesses para Zhuhai e para Macau, a natural circulação de factores de produção não pode ser decidida pela vontade humana, de modo que, com o desenvolvimento da economia de mercado, a disposição da economia natural, caracterizada pela dispersão, limitação e isolamento, será quebrada e a economia de mercado poderá registar um maior desenvolvimento num espaço mais vasto, através do intercâmbio e da interdependência; por outro lado, o factor geográfico — os dois territórios encontram-se ligados por via terrestre — facilita a circulação dos factores de produção e contribui para aumentar este grau de dependência. Em quarto lugar, sob o efeito do rápido desenvolvimento, a escala da deslocação espacial da tecnologia aumentou muito, bem como a velocidade dessa deslocação. O período de renovação é mais curto, tornando a cooperação mais estreita. A cooperação está a aumentar consideravelmente a dependência económica entre as duas cidades. Em quinto lugar, a dependência mútua é decidida pela partilha dos recursos entre as diferentes regiões. Dado as diferentes regiões poderem partilhar os seus recursos, a destruição de um desses recursos, em determinada região, não só vai deteriorar o “ambiente económico” da região em causa, como também vai abalar a economia das regiões vizinhas. A coligação constitui uma via indispensável na protecção conjunta dos recursos existentes e do próprio ambiente. Assim, as diferentes regiões têm de proteger, em conjunto, os recursos comuns existentes, evitando que uma região abuse da sua utilização, enquanto outras os protegem. Pretende-se evitar a “exploração-saque” dos recursos comuns por parte de uma região, impossibilitando, deste modo, que outras regiões façam o mesmo. Quer isto dizer que, nas condições da economia de mercado moderna e aberta, o desenvolvimento económico de um dos dois territórios não poderá ser atingido com a ruptura da dependência mútua junto do outro território; cada

território tem as suas vantagens e os seus pontos fracos e deve, portanto, coordenar e cooperar com o outro para pôr em “pleno jogo” as suas vantagens e superar os pontos fracos<sup>3</sup>.

No entanto, estudos realizados sobre a economia regional demonstram que só numa situação considerada ideal é que as diferentes regiões podem realizar, entre si, um vasto intercâmbio e cooperação sem qualquer tipo de problemas, o que permitirá, finalmente, concretizar, na sua “forma máxima”, os interesses de cada uma das regiões. Nas práticas do desenvolvimento da economia regional, a diversificação da procura dos interesses resultante da diversidade das entidades que exercem acção faz com que haja certa unanimidade e, ao mesmo tempo, divergência entre aquelas entidades quanto à procura dos seus interesses. A grande consideração que as entidades económicas dão à maximização dos seus próprios interesses, à limitação do raciocínio da “pessoa económica” e à assimetria das informações entre as diferentes entidades de interesse, constituem factores que, muito provavelmente, conduzem à contradição entre o raciocínio individual e o colectivo e, até, ao fracasso da cooperação entre as entidades com diferentes interesses. Neste caso, o reforço da coordenação das relações entre os governos locais pode compensar a “falha do mercado”. Os seus fundamentos teóricos são:

### 1. “A TRAGÉDIA DOS COMUNS”

Neste artigo, publicado em 1968, na famosa revista norte-americana «Science», o cientista inglês Garrett Hardin descreveu de uma forma pessimista como a acção individual que procura racionalmente os interesses maximizados prejudica os interesses públicos<sup>4</sup>. Neste caso, os membros de uma comunidade aproveitam-se (todos) de um recurso comum. Se não se tratar de uma propriedade exclusiva, os membros da comunidade poderão actuar individualmente, levando assim ao abuso do recurso. Os fenómenos trágicos ocorridos com os recursos comuns, revelados por Garrett Hardin, deram-nos a conhecer como é difícil proceder à acção colectiva com a ajuda dos indivíduos, que procuram a maximização dos seus próprios interesses, com vista a realizar o interesse colectivo.

---

<sup>3</sup> Chen Ruilian e Zhang Jingen, “Sobre a coordenação das relações governamentais no desenvolvimento da economia regional”, «Administração na China», Pequim, 2002 (12).

<sup>4</sup> Garrett Hardin, “The Tragedy of the Commons”, in «Science», Dezembro de 1968, vol.168, p. 1234-1248.

## 2. “A LÓGICA DA ACÇÃO COLECTIVA”

Em 1965, o famoso economista norte-americano Mancur Olson, na obra citada em subtítulo, põs em dúvida o ponto de vista, em voga nessa altura, de que “a existência dos interesses colectivos pode levar os membros do grupo a actuar na procura de interesses comuns”, indicando que “a premissa segundo a qual pela procura racional dos próprios interesses pode logicamente deduzir-se que o grupo poderá actuar pelos seus próprios interesses, é em conceito de facto incorrecto” e “na realidade, excepto se o número dos membros do grupo for muito reduzido ou haja meios obrigatórios ou especiais que os obriguem a actuar pelos interesses comuns, os indivíduos que procuram racionalmente os próprios interesses não podem ter qualquer acção para realizar os interesses comuns ou colectivos”<sup>5</sup>. Para Mancur Olson, a origem deste fenómeno está no abuso que os indivíduos fazem dos interesses comuns do grupo que têm a característica de bens públicos. No processo de desenvolvimento, diferentes regiões podem partilhar um ou vários recursos, como por exemplo, os recursos aquáticos, florestais, minerais e biológicos; no caso de certos recursos de uso comum se encontrarem sob protecção numa dada região, esta não pode impedir que outras regiões se aproveitem da eficiência resultante desta protecção, podendo seu abuso conduzir à falha da acção colectiva. Uma das melhores descrições deste fenómeno poderá ser feita através do seguinte ditado muito popular na China: “Um monge enche, gota a gota, dois baldes de água; dois monges encham, gota a gota, um balde; três monges ficam sem água”.

## 3. DILEMA DO PRISIONEIRO

Uma das deduções clássicas da “teoria do jogo” é o caso do “dilema do prisioneiro”, que tem origem num romance da autoria do escritor inglês W. Tucker. Trata-se de uma situação em que as decisões a tomar por cada uma das partes do jogo constituem quatro combinações, formando quatro tipos de relações. As estratégias e os métodos a usar durante o jogo passam por dois tipos de equilíbrio: “equilíbrio cooperativo” e “equilíbrio não cooperativo”. Quando os dois parceiros do jogo entram em cooperação para procurar uma estratégia que contribua para

---

<sup>5</sup> Mancur Olson [norte-americano], «The logic of collective action», Shanghai, edição chinesa da Livraria Sanlian, 1996, p. 2.

a vitória de ambas as partes, há-de surgir o estado do equilíbrio cooperativo. Caso contrário, quando os dois parceiros do jogo não entram em cooperação ao definir a estratégia, cada um deles limitando-se a adoptar uma estratégia que seja mais favorável a si próprio, sem considerar os interesses do seu rival e o global bem-estar da sociedade, o resultado será de equilíbrio não cooperativo. Dos quatro tipos de relações só uma pertence ao equilíbrio cooperativo que também se designa por “jogo de soma positiva”, sendo uma disposição ideal em que ambas as partes podem ganhar<sup>6</sup>. Este estado ideal exige, no entanto, a cooperação e a combinação entre os dois parceiros do jogo. A cooperação regional contribui, de facto, para evitar o desperdício de recursos escassos e a desordenada competição no mercado e permite a cada uma das partes aproveitar melhor as vantagens alheias, enquanto que o resultado da acção pelo raciocínio individual e em conformidade com as regras do mercado pode levar à criação de situações semelhantes ao “dilema do prisioneiro”.

Do que até aqui foi exposto, podemos concluir que a coordenação entre os governos de Zhuhai e o de Macau é indispensável e muito importante para o desenvolvimento económico regional. Macau, uma “entidade política”, sob administração portuguesa antes do seu regresso à China, é hoje uma entidade administrativa local pertencente ao Governo Popular Central, resultante de “um país, dois sistemas”. Apesar da diferença substancial entre o sistema social de Zhuhai e o de Macau, há muitos factores comuns ou muitos tornar-se-ão comuns. Serão levantados, pouco a pouco, os obstáculos à cooperação, impostos por factores políticos, como a defesa nacional e as relações diplomáticas. A cooperação entre os dois governos locais tem hoje sólidos fundamentos teóricos e grande viabilidade no novo desenvolvimento.

## II

### OBSTÁCULOS CONCEPCIONAL E INSTITUCIONAL À COOPERAÇÃO GOVERNAMENTAL ENTRE ZHUHAI E MACAU

Com a reforma e abertura ao exterior, a cooperação económica entre Zhuhai-Macau tem vindo a registar progressos notórios. Com o regresso de Macau à China e com a conclusão da construção de algumas infra-

---

624 <sup>6</sup> Xie Qingkui, «Resumo do regime dos governos locais na China», Pequim, Editora Radiodifusão e Televisão da China, 1998.

estruturas em Macau, a partir de uma visão mais alargada, podemos verificar que os alicerces para a cooperação económica entre estas duas cidades irmãs se tornam cada vez mais sólidos e que o espaço e volume desta cooperação vai alargar ainda mais. No entanto, para aprofundar a cooperação entre Zhuhai-Macau, há ainda muitos problemas a resolver, de modo que as potencialidades das duas cidades não são por enquanto exploradas de forma satisfatória e a cooperação económica entre elas não é ainda muito estreita, não podendo por isso satisfazer as necessidades do desenvolvimento económico dos dois territórios e não estando em harmonia com o acelerado desenvolvimento económico e com a sua estrutura em constante mudança. Os problemas podem resumir-se nos seguintes aspectos:

#### **1. A DESACTUALIZAÇÃO DO CONCEITO AO LONGO DO TEMPO TEM VINDO A PROVOCAR A DIMINUIÇÃO DOS NÍVEIS DE COOPERAÇÃO**

Em primeiro lugar, na cooperação Zhuhai-Macau, não existe uma nítida relação de “principal e de subordinado”, sendo necessário chegar a um entendimento comum sobre a necessidade e a urgência da cooperação entre os dois territórios. O grau e a escala do desenvolvimento económico de Macau é mais elevado do que o de Zhuhai, embora a diferença da força económica não seja muito grande. Em Macau, o espaço de desenvolvimento é limitado, estando restringido por diversos factores objectivos, enquanto Zhuhai apresenta uma maior potencialidade de desenvolvimento, o que deu lugar à seguinte questão: “É Macau que promove Zhuhai ou é Zhuhai que promove Macau?” Às vezes ouvimos o seguinte: “grande Zhuhai, pequeno Macau” ou “Macau já não é importante para Zhuhai”. São evidentemente pontos de vista incorrectos, o que demonstra que Zhuhai não tem um suficiente conhecimento das vantagens que Macau possui. Por outro lado, há quem diga que o desenvolvimento de Zhuhai pode vir a afectar Macau, fazendo baixar o seu nível económico e prejudicar os seus interesses; há quem preconize mesmo a criação, em Macau, de um sistema económico, pequeno mas completo, “tendo tudo que o outro tem”. A falta de comunicação e o insuficiente conhecimento entre ambos estão hoje a impedir o bom desenvolvimento da cooperação económica entre os dois territórios.

Em segundo lugar, o nível relativamente elevado e a escala relativamente pequena da economia de Macau é uma contradição difícil de su-

perar no que concerne à economia de escala que Zhuhai pretende desenvolver. Segundo as regras gerais da cooperação económica, a parte com um nível de desenvolvimento económico mais elevado possui a vantagem e deve “transferir” capital e tecnologia para o seu parceiro com um nível de desenvolvimento económico mais baixo e enquadrá-lo no seu sistema económico para promover o seu desenvolvimento. Contudo, a escala da economia de Macau é relativamente pequena, o que dificulta o reforço das relações de cooperação entre Zhuhai e Macau e afecta directamente a extensão e a profundidade dessa cooperação. Já passaram vinte anos e Macau nunca investiu muito em Zhuhai. Os investimentos que se realizaram foram efectuados, duma maneira geral por empresas pertencentes ao ramo da indústria manufactureira tradicional, que apenas exigiam pequenos investimentos, tinham rápida eficiência, baixo valor adicional e necessitavam de muita mão-de-obra. Foram poucos os projectos de investimento na área da alta tecnologia. Entretanto, quanto às empresas de Zhuhai, o seu estabelecimento em Macau ainda se encontra numa fase inicial. O baixo nível e a pequena escala do investimento realizado por ambas as partes faz com que muitos empresários recorram a meios marginais para aumentar a produção, pondo em risco o seu negócio e impedindo, muitas vezes, que uma grande empresa consiga integrar-se numa economia de escala e de alta eficiência. Do mesmo modo, uma média ou pequena empresa não pode baixar ou flexibilizar os seus custos vindo, desta forma, a limitar (invisivelmente) o pleno aproveitamento das vantagens que o parceiro da cooperação detém no mercado, na ciência e na tecnologia, nos recursos humanos e na informação. Embora confinado a Zhuhai, o investimento de Macau nesta cidade foi muito inferior ao realizado por Hong Kong. Este facto deu lugar ao “desprezo por Macau e apreço por Hong Kong”. Podemos dizer assim que a cooperação Zhuhai-Macau se está a desvanecer.

Em terceiro lugar, existe uma grande diferença entre a estrutura industrial de Macau, que precisa de se otimizar e a estrutura diversificada de Zhuhai. Macau é um porto franco e detém um estatuto especial na Comunidade Internacional. Tem uma grande abertura económica, mantendo estreitas relações económicas e comerciais; detém amplos canais de comunicação e de consulta com mais de cem países/regiões do mundo, sendo membro de pleno direito, membro-candidato, membro associado ou observador de mais de trinta Organizações económicas internacionais. Zhuhai também anseia ter estas condições para abrir rapi-

damente a sua economia ao exterior. No entanto, a estrutura industrial de Macau assenta no Turismo e no Jogo. Tem um papel de “radiação” muito limitado para Zhuhai, pois esta considera, essencialmente, o desenvolvimento de indústrias de alta e de nova tecnologia. Estes “factores-objectivos” devem ser bem ponderados para não afectarem a cooperação em todos os campos entre Zhuhai e Macau.

## **2. FALTA DE UM PLANO GLOBAL E PROBLEMAS DE COOPERAÇÃO DEVIDO ÀS DIFERENÇAS INSTITUCIONAL E DE SUBORDINAÇÃO ADMINISTRATIVA**

Em primeiro lugar, é relativamente grande a diferença existente entre o sistema político-económico de Zhuhai e Macau. Após o regresso à Pátria, Macau é hoje uma Região Administrativa Especial, regida pelo princípio “um país, dois sistemas” e é administrada por pessoas de Macau. Devido a esta diferença institucional, existe um real obstáculo à ligação da economia de Zhuhai à de Macau. Por um lado, devido à sua economia de porto franco, o Governo de Macau, não só não interviu na economia, como também não realizou um plano estratégico de desenvolvimento a médio e a longo prazo, fazendo com que o rumo e a localização do desenvolvimento fosse incerto em alguns períodos de reajustamento e reestruturação da economia. Perante esta situação, Zhuhai não pôde fornecer correspondente coordenação. Por outro lado, com o rápido desenvolvimento da indústria e a instalação em Zhuhai e, particularmente, no Delta do Rio das Pérolas, de novas infra-estruturas, não foi dada devida consideração à necessária ligação e coordenação com Macau ao nível do planeamento regional. Quanto às questões do desenvolvimento industrial, do contacto e coordenação na instalação de infra-estruturas, na criação de pontos turísticos e funções urbanísticas, não houve uma clara divisão de tarefas entre as duas cidades e não foram considerados os factores de Macau.

Em segundo lugar, falta um plano regional e um mecanismo de promoção, de alto nível, para a cooperação entre Zhuhai e Macau. Antes do regresso de Macau à China, a cooperação económica Zhuhai-Macau era promovida, principalmente, por particulares, com base na obtenção de vantagens mútuas, sem intervenção governamental, e os governos de Zhuhai e Macau não consideravam uma activa cooperação e as interações entre ambos eram raras. Com a reforma e abertura da China ao exterior,

a cooperação económica entre Zhuhai-Macau transitou de uma simples troca comercial para uma cooperação complementar nas áreas de produção, ao nível de capital, tecnologia, recursos humanos e informação. No entanto, em termos gerais, é ainda um tipo de cooperação privada e dispersa, de baixo nível e grau e cada uma das partes não ocupa uma devida posição no sistema económico do parceiro da cooperação, o que faz com que as vantagens existentes nos dois territórios não estejam a ser plenamente aproveitadas, de modo a complementarem-se uma à outra na obtenção de vantagens e de uma eficiência global.

O nível e o grau da cooperação é baixo devendo-se tal, fundamentalmente, ao facto de durante muito tempo Zhuhai e Macau não se terem “conhecido”, actuando cada uma à sua maneira. Mesmo que os governos dêem maior consideração à coordenação da economia e existam melhores condições de comunicação, sem resolver este problema fundamental, a cooperação bilateral não poderá atingir um nível desejado ou elevar, realmente, o nível e grau da cooperação económica e comercial entre os dois territórios, com base no mecanismo de mercado.

### III

#### PRINCÍPIOS E CONCEITOS BÁSICOS DA COOPERAÇÃO GOVERNAMENTAL ENTRE ZHUHAI-MACAU NUMA NOVA FASE

Tendo em conta o regime de “um país, dois sistemas”, a mercantilização da economia e a especial localização geográfica, é inevitável a concorrência entre as duas zonas especiais — Zhuhai, da província de Guangdong, e a RAEM, subordinada directamente ao Governo Popular Central. No entanto, os diversos modelos apresentados pela “teoria do jogo” demonstram que a eficiência ou o resultado não é, em todos os casos, “da sobrevivência de apenas um” ou “fracasso de ambos” mas sim, que muitas vezes, “ambos ganham”. A cooperação e a competição entre Zhuhai e Macau pode, em termos fundamentais, ser considerada como o processo de um jogo cooperativo das políticas e acções públicas dos dois governos e o mais importante é que os dois territórios encarem correctamente as realidades, tenham um novo conceito de cooperação e encontrem pontos que envolvam o equilíbrio dos interesses comuns de ambas as partes para realizar, entre si, uma devida competição cooperativa.

## A. Princípios básicos

1. Princípio da coordenação e cooperação. Partindo de estudos sobre exemplos de relações entre governos (locais), um famoso letrado norte-americano, Vicent Ostrom, considera que: “Em certas condições naturais, as pessoas que se debatem com o dilema “do comum” (the commons) são aquelas que podem definir o (seu) próprio arranjo do sistema para modificar a estrutura da situação que enfrentam”<sup>7</sup>. Portanto, a promoção da cooperação entre os governos regionais deve ser uma escolha inevitável para coordenar os diferentes interesses de cada um, evitando assim, “the tragedy of the commons” e sair do “dilema do prisioneiro”. Na realidade, devido à natural tendência da dependência mútua e à diferença dos recursos disponíveis destas duas cidades vizinhas, é, realmente, necessário recorrer à cooperação para obter benefícios mútuos de modo a maximizar a realização dos seus interesses comuns. Com uma boa comunicação, troca de informações e o estabelecimento de um mecanismo de consulta bilateral, é possível realizar a cooperação e a ligação transversal necessária para o desenvolvimento de ambas as partes<sup>8</sup>.
2. Princípio dos interesses comparativos e do benefício mútuo. Consideradas as realidades dos dois territórios, será inviável, durante um longo período, desenvolver as duas cidades no mercado existente na região do Delta do Rio das Pérolas, se aqueles recorrerem apenas aos seus próprios esforços. Com a maior abertura da economia do Delta do Rio das Pérolas ao exterior, esta região já se tornou um novo mercado do sistema geo-económico do mundo, o que vai fazer com que Zhuhai e Macau dêem mais importância ao ordenamento estrutural regional e à optimização das suas relações com as regiões vizinhas; esta tendência está em conformidade com as regras básicas da economia quanto à diminuição dos custos e à elevação da eficiência, demonstrando que as relações económicas internas de qualquer região serão um modelo de movimento do ciclo económico caracterizado pela ligação

---

<sup>7</sup> Vicent Ostrom [norte-americano], «Rethinking institutional analysis and development», Pequim, edição chinesa da Editora Comercial, p. 89, 98 e 99.

<sup>8</sup> Mancur Olson, obra citada, p. 71.

mútua e pela interacção<sup>9</sup>. A cooperação não pode ser o objectivo, mas sim, um meio necessário para os dois territórios enfrentarem o desafio comum, que é o de criar vantagens globais e elevar rapidamente o nível económico da margem oeste da foz do Rio das Pérolas.

3. Princípio da localização razoável e da elevação do nível. Entre Zhuhai e Macau existe obviamente uma situação de apoio mútuo a nível dos recursos e na interacção dos mecanismos de funcionamento da indústria e economia. A enorme necessidade de recorrer à cooperação está no querer elevar a posição económica dos dois territórios. Ambas as partes devem promover o tomar de consciência da cooperação a alto nível, planear de forma razoável, localizar o seu devido lugar, compartilhar os recursos, a fim de poderem ganhar juntos. Ou seja, as duas cidades sob o princípio de “um país, dois sistemas” e a continuação do sistema capitalista de Macau durante 50 anos, devem destacar mais o papel económico de “um país” procurando e realizando de forma organizada as ligações dos vários mecanismos de funcionamento económico dos dois territórios e elevando o nível internacional do funcionamento económico de Zhuhai, promovendo a coordenação e a complementaridade de uma em relação à outra quanto aos recursos, instalações, indústrias, mercados e funções urbanísticas, formando assim, estreitas relações de cooperação económica entre as duas cidades. Zhuhai deve desempenhar plenamente o papel do “interior” para o desenvolvimento económico de Macau, enquanto este deve reforçar o papel de “ponte” que tem vindo a desempenhar, no sentido de promover Zhuhai no mercado internacional. Ambas as partes devem envidar esforços, desenvolvendo-se através da interacção e da coordenação, com vista a transformar Zhuhai-Macau num complexo económico regional da Ásia-Pacífico com características próprias. As vantagens globais resultantes da coordenação e da cooperação regional contribuirão para criar uma “superfaixa urbanística”, em que as cidades mais importantes estejam estreitamente unidas e que, em

---

<sup>9</sup> Lu Jun, «O movimento do espaço exterior da cidade e a economia regional», Pequim, Editora Cidade Chinesa, 2001, p. 256-257.

conjunto com outras cidades do Delta do Rio das Pérolas, constitua o sexto maior centro urbanístico do mundo, podendo comparar-se à faixa das cidades do Nordeste dos Estados Unidos e à faixa das cidades de Kyoto-Osaka-Kanbe do Japão.

## B. Conceitos básicos

1. Numa nova fase, os governos de Zhuhai e Macau devem progredir no aperfeiçoamento do seu mecanismo de cooperação. Devem deixar de actuar isolados, abandonando os interesses parciais e a tentativa de lograr sucesso a curto prazo, passando a ter uma visão mais ampla e perspicácia para não deixar “fugir” esta preciosa oportunidade para reestruturar a economia do Delta do Rio das Pérolas, ordenar e aproveitar, em pleno, as vantagens de cada um dos Territórios, promover a complementaridade entre ambas ao nível das funções e, por fim, desenvolverem-se conjuntamente. As suas características serão as seguintes: passar da limitada cooperação não governamental à cooperação em todas as áreas a promover pelos governos sob o princípio “um país, dois sistemas”; passar da cooperação de iniciativa própria, dispersa e decidida completamente pelo mercado, à cooperação em que a cooperação de mercado seja predominante e a promoção pelo mercado se combine com a coordenação dos governos; passar da cooperação tipo “loja à frente fábrica atrás”, baseada nas indústrias manufactureiras onde existe concentração de mão-de-obra, à cooperação de divisão de tarefas que tenha como núcleo o desenvolvimento interactivo entre a óptima afectação dos recursos e os sectores de Turismo e dos Serviços.
2. Estabelecer adequadas relações entre a intervenção administrativa por parte dos dois governos e a coordenação pelo mercado. Segundo as experiências de desenvolvimento dos países estrangeiros, é muitas vezes impossível resolver a contradição do desenvolvimento económico regional se a esperança for completamente depositada no modelo da coordenação pelo mercado. Portanto, é preciso recorrer ao modelo da coordenação interventiva dos governos<sup>10</sup>. É necessário reforçar a intervenção do governo

---

<sup>10</sup> Li Qingquan, «Estratégia do coordenado desenvolvimento regional na China», Editora do Povo de Fujian, 2001, p. 181-188.

para desenvolver a economia de mercado. A intervenção é motivada pelo próprio governo e é a escolha certa para superar as insuficiências do mercado, sobretudo na actual situação em que o desenvolvimento económico regional Zhuhai-Macau, sob o princípio “um país dois sistemas”, se encontra ainda em fase inicial de crescimento. Claro, os problemas apresentados pela teoria da economia e por aqueles surgidos na prática durante o desenvolvimento socio-económico, como “*the tragedy of the commons*” e o “dilema do prisioneiro”, são, em certo grau, uma demonstração da inconveniência de uma intervenção governamental. Assim, para resolver os problemas existentes na cooperação económica Zhuhai-Macau e para não criar novos dilemas, será inevitável optar pelo aceleração do crescimento da economia de mercado, pelo estabelecimento de relações adequadas entre a intervenção governamental e a coordenação realizada pelo mercado e pela promoção de uma “cooperação saudável” entre os dois governos, através do fortalecimento da economia regional, bem como pela sistematização das relações bilaterais.

3. Ambas as partes devem ampliar a escala da economia para a sua cooperação. Quanto ao eficaz aproveitamento do “recurso terreno” Zhuhai e Macau devem também entrar em cooperação. Alguns projectos de comércio e de turismo exigem um grande terreno e apresentam grande importância para reforçar as funções dos serviços, sendo de alto custo se realizados em Macau, onde escasseiam terrenos disponíveis; mesmo concluídos, será também difícil realizar a expansão a “zero custo marginal” para manter uma necessária escala da economia. Se Zhuhai e Macau entrarem em cooperação para explorar a Ilha da Montanha e ligar a “*banded area*” de Zhuhai a uma passagem especial a Macau, as vantagens dos dois territórios poderão ser mais bem aproveitadas para colocar em pleno “jogo” as funções económicas das duas cidades abertas ao exterior. Entretanto, o alargamento pelo Estado das áreas de comércio e de serviços abertas ao investimento estrangeiro cria também boas condições para a cooperação entre Zhuhai-Macau. Os dois territórios poderão, através de um razoável aproveitamento das enormes instalações existentes destinadas à realização de reuniões e exposições, organizar, regularmente e em conjunto,

exposições e feiras de produtos, encontros de comércio e investimento, assim como reuniões internacionais, com vista a promover o desenvolvimento do comércio de ambas as partes.

4. Zhuhai e Macau devem cooperar para tornar mais eficiente a instalação de infra-estruturas. Há uma necessidade enorme de estabelecer uma cooperação estreita para melhorar as condições das comunicações e dos transportes que ligam os dois territórios ao exterior. É também indispensável o apoio mútuo na instalação das actuais infra-estruturas, cuja construção exige avultadas somas de capital, para que possam atingir uma devida eficiência sócio-económica. No passado, já se registaram algumas situações de “sobreposição” quanto à construção de infra-estruturas. Não podemos alterar o passado, mas podemos e devemos recorrer à cooperação bilateral para obter um maior e melhor rendimento destas instalações. Tomemos, como exemplo, os dois aeroportos internacionais de Zhuhai e de Macau. O de Macau podia dedicar-se, principalmente, ao transporte de passageiros, enquanto o de Zhuhai se destinaria ao transporte de mercadorias, podendo ser mesmo classificado como um importante centro internacional de trânsito de mercadorias, o que se revestiria de um importante significado prático tanto para Zhuhai-Macau como para a região Delta do Rio das Pérolas e para o Sul da China. Os aeroportos de Zhuhai e de Macau poderão reforçar a sua coordenação quanto à definição de linhas aéreas e aos preços a praticar, no estabelecimento de uma ligação directa dos dois territórios através de transportes rodoviários ou linhas fluviais, na simplificação das formalidades alfandegárias. Criam-se, assim, as condições necessárias para a directa ligação dos dois aeroportos e para a prestação de serviços em conjunto.
5. Reforçar a cooperação ao nível da ciência e da tecnologia, finanças, comércio e mão-de-obra. Com a perda das vantagens comparativas de Macau após a integração da China na WTO, o número de indústrias tradicionais de Macau poderá diminuir pouco a pouco e, se o desenvolvimento de novas indústrias não preencher a lacuna de produtividade deixada pelas velhas indústrias, há-de surgir o fenómeno do “esvaziamento industrial”<sup>11</sup>. Portanto, é

muito importante promover a reestruturação industrial. Macau poderá, em cooperação com Zhuhai, estabelecer uma “zona de investimento”, destinada aos investidores de Taiwan no actual parque industrial de ciência e tecnologia de Zhuhai e na zona onde mais se concentrem investimentos de Taiwan. Além disto, é preciso que existam adequadas instalações de apoio, a fim de atrair investidores de Taiwan para explorar projectos que envolvam indústrias de grande importância, de alto valor adicional e com uma vasta ligação a outros sectores industriais. Os recursos de ciência e tecnologia e as vantagens dos recursos humanos de Zhuhai devem ser bem combinados com as experiências de gestão, com os recursos de informação e comunicação e com os canais do mercado de Macau. A exploração conjunta de nova tecnologia e de novos produtos é, sem dúvida, uma necessidade inerente para promover o desenvolvimento científico e tecnológico das duas cidades.

---

634 <sup>11</sup> Liu Zhiyang e Chen Qin, “A integração da China na WTO e a reestruturação da economia de Macau”, in «Economia de Hong Kong e Macau e das Zonas Especiais», Guangzhou, 2001 (1), p. 25-26.