

A exploração sustentável da cooperação regional entre Macau e Zhuhai: o caso da exploração da Ilha de Hengqin*

*Li Hong***

I. Introdução: ambiente à volta da cooperação entre Macau e Zhuhai

A cooperação entre Macau-Zhuhai e Macau-Guangdong faz uma parte da cooperação regional do Grande-Delta do Rio das Pérolas. A associação transfronteiriça do Grande-Delta do Rio das Pérolas entre Guangdong, Hong Kong e Macau é considerada como um exemplo do “Triângulo do crescimento”¹ como lhe chama o sector académico internacional, constituindo, desde 1980 para cá, um tema quente de estudo da economia nacional e internacional e de estudo da economia regional.

Com o Retorno de Hong Kong e de Macau à Pátria e a aplicação da política “um país, dois sistemas” no final de 1990, o âmbito dos estudos teóricos e a prática das políticas respectivas têm-se expandido para uma cooperação transfronteiriça entre as duas zonas económicas especiais – Shenzhen e Zhuhai e as duas RAEs – Hong Kong e Macau, desde 1980 para a zona económica do Delta do Rio das Pérolas de 20.000km², autorizada pelo governo central em Fevereiro de 1985: para o Grande-Delta do Rio das Pérolas de 40.000km² em Dezembro de 1987 e para a “zona económica do Delta do Rio das Pérolas” de 42.000km² planeada pela província de Guangdong em 1994, até à cooperação do Grande-Delta do Rio das Pérolas em 2004.

* Este artigo foi apresentado no “Seminário Académico sobre a Elevação da Capacidade de Gestão Pública e o Reforço da Cooperação da Administração Regional” de 15 de Maio de 2009.

** Professor da Universidade de Guangxi.

¹ Pode ser traduzido como “Triângulo do crescimento”, “Triângulo do desenvolvimento”, as teorias e os desenvolvimentos relativos referenciados por: 1) Myo Thant et al. (Eds.) (1998), *Growth Triangles in Asia: A New Approach to Regional Economic Cooperation*. Hong Kong: Oxford University Press. 2) Li Hong: *Economia Fronteiriça: “ponto incisivo” da cooperação regional entre China e ASEAN*, União de Estudiosos de Macau, 2008, Capítulo 5.

Concretamente, o domínio da cooperação foi alargado do comércio, nomeadamente de oferta de produtos diários de primeira necessidade, de comércio de mercadorias, investimentos e turismo, para instalações industriais transferidas para norte, para a colaboração e na divisão do trabalho sob o lema “loja na frente com fábrica no fundo”, serviços financeiros, energia, infra-estruturas transfronteiriças, transportes e cooperação logística, bem como para a liberalização do comércio de mercadorias com o objectivo de diminuir a fuga da indústria de manufactura de Macau e de Hong Kong para o exterior, para a cooperação na liberalização do comércio dos serviços e na facilitação do investimento comercial, intensificando o fluxo transfronteiriço dos factores operacionais entre ambos, para a formação do mercado unificado e para a integração regional do sector educativo, recursos humanos, administração pública, desenvolvimento social, etc.; do consumo doméstico transfronteiriço para o investimento transfronteiriço destinado ao empreendimento e a fazer face à abertura aos visitantes do interior da China que beneficiam da política de “vistos individuais”; da cooperação entre as duas zonas económicas especiais (Shenzhen e Zhuhai) e as entidades económicas em Hong Kong e Macau sob o governação dos países estrangeiros no início de 1980, para a cooperação entre as duas zonas especiais e as duas RAEs sob o princípio “um país, dois sistemas” no final de 1990; da estratégia da “Zona económica do Delta do Rio das Pérolas” e da estratégia regional do Grande-Delta do Rio das Pérolas, iniciada em 1994, para a estratégia da cooperação regional da zona de livre comércio entre China e ASEAN, e do Grande-Delta que arrancou em 2004: ainda mais para a inserção da cooperação económica e comercial entre o interior da China e Hong Kong e Macau no «décimo primeiro plano quinquenal nacional de desenvolvimento social e económico» e a estratégia da “Zona cooperativa especial entre Guangdong, Hong Kong e Macau” proposta pela província de Guangdong no início de 2008, no final do mesmo ano, a comissão de reforma e desenvolvimento da China propõe, mediante “o esquema do planeamento da reforma e desenvolvimento de regiões do Grande-Delta do Rio das Pérolas (2008-2009), o círculo grande urbano da Região do Grande-Delta do Rio das Pérolas que possua mais competência nuclear no mundo; da aplicação do acordo de Estreitamento das Relações Económicas e Comerciais entre o Continente da China e Hong Kong e entre o Continente da China e Macau (CEPA) no início de 2004, aditado de mais um suplemento anual (até ao momento foram já assinados cinco/seis suplementos), cooperação transfronteiriça esta

com o núcleo do Grande-Delta do Rio das Pérolas que tem sido cada vez mais estreita, quer quanto ao âmbito, domínio e nível, quer quanto aos mecanismos, tendo-se tornado num modelo de cooperação comercial e regional, conhecida pelo seu amplo âmbito, diverso domínio e profundo nível.

O processo da integração regional referido em cima, como um fundo da relação entre Macau e Zhuhai, está a influenciar a direcção, posição e processo da cooperação transfronteiriça entre ambas as partes. A cooperação transfronteiriça entre Zhuhai e Macau é um factor de apoio, um “ponto decisivo” no desenvolvimento sustentável da cooperação regional do Delta do Rio das Pérolas.

Quanto à exploração conjunta dos recursos fronteiriços e à integração da indústria fronteiriça, durante os 10 anos já passados após o Retorno de Macau à Pátria, há muitos exemplos de sucesso relativos à cooperação transfronteiriça entre Macau e Zhuhai cobrindo, nomeadamente: a construção da nova fronteira das Portas do Cerco, o desenvolvimento das formalidades alfandegárias, a construção da ponte Flor de Lótus, o abastecimento de água e de mercadorias de consumo diário, a cooperação transfronteiriça no domínio da indústria do turismo, além da criação de outros mecanismos transfronteiriços, acumulando muitas experiências de cooperação nestes anos. O presente artigo tem por objectivo fazer uma análise, no domínio académico, da cooperação entre Macau e Zhuhai, designadamente a exploração da Ilha de Hengqin, presentemente tema de muita discussão, observar o progresso da administração pública transfronteiriça entre Macau e Zhuhai, e tentar apresentar este caso individual como regra para o estudo da cooperação e administração transfronteiriça entre Guangdong, Hong Kong e Macau.

Muita é a bibliografia relativa à exploração cooperativa da Ilha de Hengqin entre Zhuhai e Macau/Guangdong e Macau. Só no interior da China temos mais de 20 artigos publicados e em Macau há mais de 10 teses e vários relatórios de pesquisa; no entanto, tal material, não será citado um por um neste artigo. Juntando a bibliografia do interior da China e de Macau, o presente artigo tenta arrumar os importantes acontecimentos e as ideias resultantes da sondagem sobre a exploração de Hengqin, os problemas existentes e o desenvolvimento recente; ao mesmo tempo tenta discutir o apoio por parte da administração pública regional e apresentar algumas perspectivas sobre desenvolvimento ao futuro.

II. Informação geral sobre a Ilha e sobre o Posto

O território da Ilha de Hengqin ocupa uma área de 86km², aproximadamente o triplo de Macau², aproximadamente o triplo de Macau. Possui assim uma grande extensão de terreno e espaços para o desenvolvimento urbano. A área livre para exploração conta com cerca de 53km². A Ilha de Hengqin, localiza-se a sul da cidade de Zhuhai, a ocidente da foz do Rio Zhujiang e de Macau. O ponto mais próximo de Macau fica a 200m e o de Hong Kong a 41 milhas. Em Maio de 2008, surge uma ligação com a auto-estrada de Pequim-Zhuhai e ao litoral de Guangdong. Do ponto da sua vista da posição geográfica, a Ilha está situada no centro do Sueste Asiático e China, pontos conhecidos como sendo de intensa actividade económica³. Actualmente a Ilha é composta por uma vila (administrada pelo Distrito de Xiangzhou), 3 Administrações de residentes e 12 aldeias. A população é de cerca de 6.500 habitantes permanentes e 3.000 temporários⁴.

Como um centro da cooperação entre Zhuhai e Macau, o Posto Fronteiriço de Hengqin ligado com a Taipa e Coloane de Macau pela Ponte Flor de Lótus, foi aberto no final de 1999, funcionou formalmente ao exterior com autorização do Conselho do Estado em 28 de Março de 2000, foram instalados 24 túneis de entrada no início, entre os quais 3 para os veículos de carga, 2 para os veículos de passageiros, 8 para a saída

² Informações oferecidas pela página “ZhuHai HengQin Government Online”(Comissão Administrativa da zona da exploração económica de Hengqin): <http://www.hengqin.org/>, originalmente, o território da Ilha de Hengqin ocupava uma área por volta de 40km², em Outubro de 1973, a obra de sarjetas de grande e pequeno Hengqin foi iniciada e começou também a recuperação de terra com a colaboração de várias partes, os detalhes podem ser referenciadas pelo Livro serial de Shun De: *o terreno elevado pelo juventude “grandes eventos de recuperação”*, (Literatura local de Shun De, 2006), depois da recuperação de terra, o território superou 80km², de acordo com o relatório da pesquisa — “a ideia da criação da “zona turística especial internacional” da Ilha de Hengqin de Zhuhai” terminado em Agosto de 1998 (com referência de passar à era nova: colecção dos frutos pesquisados da cooperação económica de Guangdong, Hong Kong e Macau compilado e publicado pelo Centro da Pesquisa do Desenvolvimento do Governo da Província de Guangdong em 1999, p. 316-323), naquele momento, o território da Ilha de Hengqin ocupa uma área de 67,6km² e o terreno a poder ser explorado conta com 36,7km² (p. 320). À medida que se efectuaa recuperação de terras, o território de Hengqin está a ser ampliado.

³ “ZhuHai HengQin Government Online”: <http://www.hengqin.org/>

⁴ Mesmo acima.

de visitantes e 6 para a entrada de visitantes⁵. Depois da segunda fase, ou seja da remodelação do projecto dos túneis para os veículos de carga e de passageiros, a capacidade prevista de passagem do Posto é de 10.000 unidades por dia. Quanto ao fluxo de visitantes, foram 210 mil unidades em 2000 e até 2004 chegou a ser de 2 milhões, considerado, pela primeira vez, como um dos dez postos nacionais maiores; em Maio de 2007, os túneis de passagem automática foram estabelecidos, e até 2008 o fluxo de visitantes superou 2,7 milhões de pessoas, e foi reconhecido como um dos dez postos nacionais maiores em 5 anos seguidos⁶. Mas, nos últimos 10 anos, a variação da quantidade de visitantes a Macau e a quantidade da circulação das pessoas pelos Posto de Gongbei e Posto de Hengqin. O Posto de Hengqin é muito mais reduzido a comparar com o Posto de Gongbei.

III. Processo de pesquisa teórica de exploração cooperativa: processo da escolha de modelo e os eventos

Para o povo de Macau, face a um local com menos de 30 km² de superfície e à relação muito intensiva entre povo, terreno e espaço, a Ilha de Hengqin é sempre considerada como um espaço alargado para o desenvolvimento sustentável de Macau, como por exemplo, o aumento do espaço da habitação e do desenvolvimento da indústria diversificada. Na história, o governo português de Macau expressou várias vezes o seu desejo de integração da Ilha de Hengqin. Na década de 80, a tentativa da construção cooperativa do aeroporto e a exploração conjunta da Ilha de Hengqin foram discutidas por ambas as partes – Macau e Zhuhai, mas das discussões nada resultou.

Por parte de Guangdong, entre Zhuhai e Hengqin, em Março de 1987, foi estabelecido o governo da freguesia de Hengqin; em Março de 1989, a freguesia foi substituída por vila. No dia 12 de Março de 1992, foi fundada, com autorização do Comité do Partido da província de Guangdong, a zona de economia aberta de Hengqin. A Ilha de Hengqin foi indicada pela Província de Guangdong como uma das 4 zonas explo-

⁵ Posto Geral de Zhuhai da inspeção Fronteiriça – Posto de Hengqin da inspeção Fronteiriça: <http://www.zhbj.gov.cn/Client/Ports.aspx?ID=478>

⁶ *Zhuhai Daily*, A2, 11 de Janeiro de 2009.

radas mais importantes. No dia 22 de Julho do mesmo ano, foi criada, com autorização do Comité do Partido da cidade de Zhuhai, a comissão administrativa da zona de desenvolvimento económica explorada da Ilha de Hengqin da cidade de Zhuhai⁷.

Por volta do Retorno de Macau à Pátria, as pesquisas relativas à exploração de Hengqin foram activamente efectuadas, por exemplo, foram apresentadas as ideias relativas a uma “zona económica de Hengqin (Zhuhai) – Coloane (Macau)” e “Ilha liberal de Hengqin” em 1994 e 1995 respectivamente⁸; em Agosto de 1998 foi anunciada num relatório de pesquisa a “construção da ‘zona turística especial internacional’ da Ilha de Hengqin de Zhuhai”⁹. Após o Retorno de Macau à Pátria, os governadores de Guangdong e de Macau chegaram a consenso para a exploração cooperativa de Hengqin em Setembro de 2000. De Abril a Junho de 2001, ambas as partes realizaram vários debates sobre «o relatório da criação da zona turística de exploração cooperativa» elaborado pelo grupo temático do Centro de Estudo do Desenvolvimento do Governo da Província de Guangdong. Durante este período, em 28 de Março de 2000, com autorização do Conselho do Estado, foi aberto formalmente ao exterior o Posto fronteiriço da Ilha de Hengqin; o Posto fronteiriço Ponte Flor de Lótus-Ilha de Hengqin que liga a Ilha de Hengqin de Zhuhai e a Ilha da Taipa de Macau entrou formalmente em funcionamento. Este é um segundo posto fronteiriço terrestre entre o interior da China e Macau. A Ponte Flor de Lótus conta com 1.780m de comprimento, 30m de largura e 6 pistas para veículos em duplo sentido. O custo da construção da ponte foi de 200 milhões de RMB investidos por Macau e Zhuhai; a obra foi iniciada em Setembro de 1998 e concluída no dia 10 de Dezem-

⁷ Depois da reforma organizacional, com os requisitos do Comité do Partido de Zhuhai e do Governo de Zhuhai, a Comissão Administrativa é responsável pela construção explorada, o desenvolvimento económico, a função das actividades sociais e os trabalhos administrativos são atribuídos ao Distrito Xiangzhou.

⁸ Tian Zhongmin, *Concepção da construção da “zona económica de Hengqin - Coloane” com cooperação de Zhuhai e Macau*, Liang Weixiong, Li pumi: *Estudo sobre a relação entre Guangdong e Zhuhai e o desenvolvimento de Macau* (Guangzhou: Editor da Educação Superior de Guangdong, 1999) p. 291-295, Lin Shaoli: *Nova opção do desenvolvimento da zona especial de Zhuhai: construção da Ilha liberal de Hengqin*, Guangzhou: *South China Journal of Economy*, n.º 3, 1995.

⁹ Centro de Pesquisa do desenvolvimento do Governo da Província de Guangdong: *Passar à era nova: Coleção dos frutos pesquisados da cooperação económica entre Guangdong, Hong Kong e Macau*, Guangzhou, 1999.

bro de 1999. Até 2007 e 2008, o fluxo diário de visitantes pela ponte foi aproximadamente de 6000, o que representa cerca de 5% do fluxo diário das Portas do Cerco. O número diário de veículos de carga que a utilizam chega a cerca de 2000. O Posto fronteiriço da Ilha de Hengqin é considerado como uma linha viva de logística e uma via rápida para o fluxo de visitantes entre Zhuhai e Macau.

No dia 12 de Setembro de 2000, altos dirigentes de Zhuhai e de Macau realizaram, pela primeira vez, um encontro sobre o desenvolvimento da zona franca de transformação de produtos para exportação e a exploração de Hengqin. Ambas as partes demonstraram que a cooperação seria realizada na forma de facilidades, complementaridade e benefícios mútuos.

Nos anos seguintes, a discussão sobre a exploração cooperativa da Ilha de Hengqin entre Macau e Zhuhai tem sido contínua, cobrindo a questão sobre o local de acesso para a construção da ponte entre Hong Kong, Zhuhai e Macau que ultrapassa o Mar Leng Teng. Durante este período, a discussão ainda se debruçou sobre os modelos da exploração cooperativa entre ambas as partes, sendo estes os pontos de vista¹⁰: 1) Modelo de regime de acção – criação da zona de exploração cooperativa de Hengqin, por parte de Zhuhai, sendo sua a propriedade do terreno da Ilha de Hengqin; Macau daria a sua marca de cidade, com toda a sua história e tradição; seria criada uma Comissão Administrativa por ambas as partes, que governaria pelo prazo de 50 anos ou mais, criando ainda ambas uma companhia de desenvolvimento de Hengqin; 2) Modelo de sistema de arrendamento – Guangdong (Zhuhai) arrenda, com uma taxa anual, a Ilha de Hengqin à REAM como um prolongamento de Macau, administrada e explorada de acordo com as leis de Macau. Esta forma de

¹⁰ Os pontos (1) (2) (3) foram citados por Huang Hanqiang: *alguns pensamentos sobre a exploração da Ilha de Hengqin com a cooperação de Guangdong (Zhuhai) e Macau*, registo: Li Pumi, Zheng Yinglong (2003), p. 279-285. Referido ao modelo de integração, citado também por Chen Bingqiang: *Estudo da viabilidade e significação da atribuição de Hengqin à RAEM*, registo: Liang Weixiong, Li Pumi (1999), p. 488-495, com a referência também da Associação das Ciências Económicas de Macau: as pesquisas relativas e as reportagens referidas ao contrato de arrendamento citadas no *Estudo da estratégia da integração económica da zona de Macau e Delta do Rio das pérolas* (2005) p. 58-59. (4) conforme com o grupo temático da Associação das Ciências Económicas de Macau: *Estudo da estratégia da integração económica da zona de Macau e Delta do Rio das Pérolas* (2005) p. 59, conteúdo complementar.

exploração já foi adoptada na construção das Portas do Cerco de Macau. No dia 26 de Novembro de 2001, conforme com “ofício 2001 (52) do Conselho de Estado” («resposta do Conselho do Estado sobre a governação do terreno fronteiriço entre Zhuhai da província de Guangdong e da RAEM»), Macau tem o poder de administração do terreno localizado na fronteira da RAEM e Zhuhai, ou seja, a partir do norte das Portas do Cerco até ao Posto fronteiriço de Zhuhai com a finalidade da construção do novo posto transfronteiriço e instalações complementares. No dia 21 de Março de 2002, de acordo com o “ofício 2002 (28) do Escritório Geral do Conselho de Estado da China” («resposta do Escritório Geral do Conselho de Estado sobre a utilização pela RAEM do terreno de Zhuhai e a construção do novo Posto fronteiriço»), o governo de Zhuhai foi autorizado a conversar e a assinar um contrato de arrendamento de um terreno com o governo da RAEM. Segundo este, Macau passa a usufruir de um terreno do Estado, com uma área de 28042,6m², localizado na área que separa o posto fronteiriço de Gongbei e as Portas do Cerco de Macau, destinado à construção do novo posto fronteiriço das Portas do Cerco e de instalações complementares, sem modificação desta utilização, mediante o pagamento de uma renda anual de 10 RMB por metro quadrado e por um prazo de 50 anos. No caso de a RAEM ter necessidade da utilização contínua deste terreno, o contrato poderia ser renovado de acordo com as regras conhecidas por ambas as partes e entrar em vigor após assinatura oficializada de Macau e Zhuhai, juntando-se a respectiva autorização do Conselho de Estado. No dia 23 de Julho de 2001, o contrato de arrendamento foi assinado em Macau¹¹, tendo o governo de Macau dado início à construção do novo posto fronteiriço das Portas do Cerco no começo de Dezembro de 2001, obra que envolveu um investimento de 1.3478 biliões de patacas. No dia 2 de Fevereiro de 2004, foi inaugurado o novo edifício do posto fronteiriço das Portas do Cerco com a superfície de 28.000m² e sob a governação de Macau. Este modelo de exploração também é conhecido por “modelo das Portas do Cerco”; 3) Modelo de integração – a Ilha de Hengqin seria integrada na RAEM com autorização do Governo Central e explorada principalmente pelo seu governo; 4) Modelo de exploração por várias partes – no dia 30 de Novembro de 2004, na Conferência Conjunta de Cooperação Guang-

¹¹ Yong Yi: “a jurisdição da terra de ninguém foi atribuída à RAEM com a identificação do Governo Central” (Macau: *Jornal Wa Ou*, 29 de Maio de 2002, página dianteira) e as reportagens das novidades relativas.

dong-Macau, foi apresentada a ideia da instalação da zona económica cooperativa do Grande-Delta do Rio das Pérolas, passando a exploração cooperativa entre Guangdong e Macau para a exploração conjunta dos “9+2” do Grande-Delta do Rio das Pérolas proporcionando cooperação no Grande-Delta do Rio das Pérolas, exploração esta com a participação de capital de Hong Kong ou do exterior. Todos os modelos referidos podem ser conhecidos como modelos de exploração por várias partes. Além disso, surgiram muitas outras ideias para a exploração conjunta da Ilha de Hengqin, sob títulos como “zona turística especial internacional”, “zona turística de exploração cooperativa da Ilha de Hengqin”, “zona económica de Hengqin-Coloane”, “zona turística experimental da Ilha de Hengqin”, “mercado comum” e outros modelos.

Em 2003, o governo de Macau anunciou que iria adaptar Macau a “três plataformas de serviços” (plataforma de serviços comerciais do interior da China, especialmente do oeste da província de Guangdong e do Grande-Delta; plataforma de serviços de comunicação comercial e de cooperação entre o interior da China e países de língua portuguesa; plataforma de serviços de comunicação e cooperação com os negociadores chineses espalhados pelo mundo). Ao mesmo tempo, com a promoção do CEPA, a economia de Macau desenvolveu-se rapidamente; por isso, a cooperação económica regional entre o interior da China e Macau sofreu acentuado desenvolvimento. A cooperação entre Macau, Zhuhai e Hengqin entrou numa nova etapa.

No final de 2004, a província de Guangdong declarou que transformaria a Ilha de Hengqin numa “zona económica cooperativa da Ilha de Hengqin do Grande-Delta do Rio das Pérolas” (zona cooperativa dos “9+2”), o que foi considerado como um suporte importante do desenvolvimento cooperativo regional do Grande-Delta do Rio das Pérolas, uma plataforma importante da realização do CEPA e uma base importante da participação do interior da China na cooperação e na divisão do trabalho internacional, constituindo a introdução da força do Grande-Delta do Rio das Pérolas na exploração de Hengqin. Em Dezembro de 2004, a Consultoria Nacional do Investimento da China foi incumbida pela Comissão do Desenvolvimento e Reforma da Província de Guangdong de elaborar uma «proposta» para o projecto da “zona económica cooperativa da Ilha de Hengqin do Grande-Delta do Rio das Pérolas”, incluindo o posicionamento do desenvolvimento da indústria e a política favorável a ser solicitada ao Governo Central, etc. No início de 2005, a proposta foi

concluída, objecto de consulta por todas as partes e finalmente submetida à Comissão do Desenvolvimento e da Reforma Nacional da China. A proposta referiu-se ao desenvolvimento dos serviços de “*offshore*” para o RMB a instalação do centro de logística virtual, da plataforma de comércio electrónico, da zona de comércio financeiro internacional e de serviços financeiros de elevada especialização.

No final de Julho de 2005, o representante do grupo HWL de Hong Kong efectuou pesquisas na Ilha de Hengqin. No dia 24 de Agosto, foi realizada outra pesquisa em Hengqin organizada pelo Departamento do Comércio Exterior da Província de Guangdong, na qual participaram seis associações comerciais de Hong Kong e quatro associações comerciais de Macau e as empresas da província de Guangdong, num total de mais de 100 delegados de empresas, sendo este o momento da entrada em força de Hong Kong para explorar a Ilha de Hengqin.

A localização geográfica atraiu também a atenção do grupo “*Las Vegas Sands*”. No dia 15 de Agosto de 2005, o grupo “*Las Vegas Sands*” assinou um protocolo de intenção com o Governo de Zhuhai em São Francisco. No final do ano de 2006, a empresa anunciou que iria investir pelo menos 2 biliões de dólares americanos para construir em Hengqin um “*Venetian International Resort*”. Em seguida, foi concluído o planeamento geral do investimento numa área de 5,8km², o que constituiu uma importante medida no sentido de atrair capitais do exterior para a exploração de Hengqin.

No dia 10 de Setembro de 2005, o primeiro-ministro do Conselho de Estado, visitou a Ilha de Hengqin e deu orientações sobre a exploração da Ilha: o enquadramento de Hengqin tem que ser articulado com a planificação geral de Zhuhai, “planear bem antes de agir, nada será permitido sem autorização”. Assim, todos os projectos em negociação para concretizar projectos de âmbito comercial foram suspensos pelo alto dirigente de Guangdong.

De 17 de Setembro de 2005 até 30 de Abril de 2007, os túneis de passagem de visitantes do Posto Fronteiriço de Zhuhai – Hengqin que liga com a ponte Flor de Lótus de Coloane foram encerrados devido a problemas com a estrutura da construção, que tinha um prazo de 19 meses.

No dia 29 de Outubro de 2005, de acordo com «a proposta do Comité do Partido da Província de Guangdong relativa à formação do

décimo-primeiro plano quinquenal nacional de desenvolvimento social e económico» aprovado na reunião do Comité do Partido da Província de Guangdong foi demonstrado que, para elevar o nível da cooperação regional seria necessário promover activamente a definição e a construção da “zona económica cooperativa de Hengqin do Grande-Delta do Rio das Pérolas”. No dia 27 de Fevereiro de 2006, foi aprovado pelo Congresso do Povo de Guangdong «o quadro do planeamento do décimo primeiro plano provincial quinquenal sobre o desenvolvimento social e económico». No dia 28 de Novembro de 2006, foi formalmente apreciado e provado pelo governo da província de Guangdong «o quadro do planeamento geral de exploração e construção da Ilha de Hengqin». O documento destaca: transformar a Ilha de Hengqin numa ilha complexa, ecológica e inovadora com “a cooperação de Hong Kong e Macau, prestadora de serviços a toda a região do Grande-Delta do Rio das Pérolas, com a comparticipação de recursos regionais, numa clara demonstração de um exemplo para todo a país e em articulação com a comunidade internacional”¹². De acordo com o planeamento geral, a Ilha de Hengqin possui quatro funções predominantes “desenvolvimento e pesquisa científica e tecnológica, indústria de alta tecnologia, convenções, exposições, turismo e lazer” e cinco funções auxiliares, como comércio de logística, intercâmbio e treino, inovação cultural, serviços comerciais e residência ecológica. A superfície planeada é de 86,03 km². De 2006 a 2020, a construção seria dividida em 3 períodos. Até à última fase do plano, a população planeada poderia chegar aos 250.000-300.000; formaria um quadro funcional de “um núcleo e três zonas”, cobrindo nomeadamente núcleo inovador, zona de serviços, zona de tecnologia e zona ecológica; criaria uma “vila inovadora” do sul da China (Área de Concentração da Inovação); construiria uma zona cooperativa exemplar destinada à inovação da indústria conjugando a indústria da nova tecnologia com os ricos recursos e factores operacionais.

Em Dezembro de 2007, durante a visita a Macau, o governador da Província de Guangdong, Huang Huahua desejou que a Universidade de Macau desenvolvesse actividades escolares na Ilha de Hengqin de Zhuhai.

¹² Plano Geral da Ilha de Hengqin foi adoptado pelo Governo da Província, as quatro funções principais vão ser criadas”, Página do Governo da Província de Guangdong, http://www.gd.gov.cn/govpub/gdyw/200612/t20061201_10974.htm

No início de 2008, na pesquisa promovida pelos altos dirigentes de Guangdong sobre o “aprofundamento da cooperação entre Guangdong, Hong Kong e Macau”, a ideia da criação da “zona cooperativa especial” de Guangdong, Hong Kong e Macau atraiu muita atenção. Como zona-piloto de alta viabilidade, a Ilha de Hengqin, planeada e objecto de pesquisa durante mais de 10 anos, é considerada como uma “brecha aberta” e uma “RAE da RAE”. Por parte de Macau, os 15 membros do Conselho Consultivo Político do Povo Chinês apresentaram em conjunto a proposta de construção de uma “nova zona económica exemplar de Macau e Zhuhai” na Ilha de Hengqin, onde se solicita a permissão para implementar a política de comércio completamente liberal, fazendo a zona económica e Macau como que uma unidade unificada na pauta aduaneira, com a finalidade de prolongar a força activa da economia de Macau e proporcionar uma nova concepção da ponte entre Hong Kong, Macau e Zhuhai.

Conforme «Decisão do Comité do Partido e o governo de Zhuhai sobre a construção da zona especial da civilização ecológica e a construção de cidade-modelo do desenvolvimento científico» anunciada em Junho de 2008, a exploração de Hengqin e a construção da ponte entre Hong Kong, Macau e Zhuhai são indicadas como um ponto-chave, que permitem promover a realização de um novo início de cooperação entre Hong Kong, Zhuhai e Macau, transformando a Ilha de Hengqin numa plataforma importante de cooperação entre Guangdong, Hong Kong e Macau com a promoção activa da exploração da Ilha de Hengqin¹³. Quase ao mesmo tempo, os sectores políticos e sociais de Macau levaram mais uma vez em consideração a exploração de Hengqin como um ponto de espaço excelente para o desenvolvimento da cidade de Macau e da cooperação regional¹⁴.

Em 10 de Janeiro de 2009, durante uma visita a Macau, o Sr. Xi Jinping, vice-presidente da China, manifestou que um território perto da Ponte Flor de Lótus com superfície aproximada de 5km² com o tamanho da Ilha de Taipa foi definido como área de “zona dos projectos cooperativos de Hengqin entre Guangdong e Macau”, a fim de deslocar e desen-

¹³ *Zhuhai Daily* p. 1-2, 23 de Junho de 2008.

¹⁴ Explicação relativas recentes, citados: Centro de Estudos Estratégicos para o Desenvolvimento Sustentável do Governo da RAEM: (Plano Conceptual para o Desenvolvimento Urbano de Macau) Documento de consulta, p. 54, 60, Julho de 2008.

volver os projectos de logística parcial, da educação (ex: Universidade de Macau), e da formação, e estabelecer o posto de “*co-location*” em Wanzai e Hengqin. Estes têm contribuído no oferecimento de um novo e grande espaço para o desenvolvimento e diversificação moderada da indústria de Macau¹⁵.

IV. Algumas ideias e expectativas: busca de um suporte comum de exploração cooperativa durante o processo da inovação do regime

Na opinião do sector académico de Macau e Zhuhai, durante mais de 10 anos após 1992, a exploração da zona de Hengqin “foi planeada, mas não desenvolvida”, consideração essa nada estranha para mim. Apesar de o Governo da Província de Guangdong, como participante predominante, tenha investido mais de 3 biliões na construção da ponte, em rodovias, no canal de água, na rede de electricidade, correio e posto fronteiriço, oferecendo algumas condições básicas para a exploração da Ilha de Hengqin, por causa de as autoridades da zona explorada e da zona funcional serem distribuídas pelos diferentes departamentos e entidades locais e nacionais, o corpo predominante participativo torna-se cada vez mais complexo – no início, os governos do interior da China e de Macau para Macau; depois os de Zhuhai, Guangdong, Hong Kong, Grande-Delta do Rio das Pérolas, Governo Central, bem como as empresas locais e do exterior e dos locais fronteiriços, para os departamentos de todas as categorias. Assim, a decisão sobre cooperação regional ainda carece de um longo período de amadurecimento. Mas, o que foi definido é que a participante principal com controlo predominante será sempre a parte governamental, a inovação de regime também será sempre desenvolvida.

A Ilha de Hengqin foi considerada pela Província de Guangdong, em 1992, como uma das quatro zonas importantes de exploração, com funções de expansão e de abertura ao exterior. O governo de Zhuhai anunciou em 1999 que desenvolveria a Ilha de Hengqin como uma “zona turística de exploração cooperativa”. Mais tarde, os altos dirigentes de Guangdong e Macau apresentaram a ideia de nela instalarem, de

¹⁵ Comentários relativos de 11 de Janeiro de 2009 e a novidade da primeira página sobre a mudança da Universidade de Macau a Hengqin de 3 de Fevereiro de 2009 publicadas em *Macau Daily*.

maneira cooperativa, uma zona de lazer e turismo com particularidades de internacionalização, complexidade e abertura e de alargamento do espaço da indústria de Macau. Uma zona exemplar, pois, da cooperação industrial do Grande-Delta do Rio das Pérolas, uma nova zona exemplar da cooperação económica entre Macau e Zhuhai. A série de títulos ou nomenclaturas e os vários conceitos acima mencionados demonstram que o rumo e a posição da exploração da Ilha de Hengqin não foram nítidos até este momento. Mas, de qualquer forma, do ponto de vista de Macau, o modelo de exploração para Hengqin decidirá sobre o prolongamento do espaço e da indústria do futuro de Macau (ex: serviços turísticos e de indústria cultural, etc.)¹⁶, e ainda mais decidirá sobre a prosperidade e a estabilidade de Macau sob o princípio “um país, dois sistemas” e sobre a prosperidade e o desenvolvimento sustentável de Zhuhai (Guangdong). Exploração cooperativa e prosperidade conjunta são de interesse comum para ambas as partes e a Ilha de Hengqin será a responsável por sustentar os interesses de ambas ou mais partes¹⁷. Pode dizer-se que os interesses comuns e o espaço de desenvolvimento se tornaram cada vez mais amplos, através daquele longo período de discussões.

Outro ponto de vista em comum é que a Ilha de Hengqin se valorizou, especialmente nos últimos anos. Apesar de a exploração cooperativa transfronteiriça da Ilha de Hengqin ainda não ter trazido qualquer lucro económico positivo, ou seja, até ao momento o resultado é de “lucro zero”¹⁸, mas o decurso do tempo tem valorizado cada vez mais a Ilha de Hengqin. Vai distante a visão de gravidade da fronteira mútua e do seu grau de intenção, como o que foi referido na introdução. Desde 1980, à medida que o progresso da tecnologia mundial, da atenuação das relações internacionais e do desenvolvimento do mecanismo do mercado liberal global, que a velocidade e a quantidade dos fluxos liberais dos produtos,

¹⁶ Chen Qin: *o futuro de Macau depende do modelo da exploração de Hengqin*, Macau: Economia de Macau, N.º24 (Dezembro de 2007), p. 45-48; Hao Yufan: *Hengqin pode tornar-se na zona da indústria cultural de Zhuhai e Macau*, Macau: Macau Daily, 16 de Julho de 2008.

¹⁷ *Cooperação sincera, benefício mútuo e prosperidade recíproco — sumário da segunda reunião do “Fórum do desenvolvimento de Macau e Zhuhai”*, Macau: Estudos de Macau, n.º 38 (Fevereiro de 2007), p. 1-8; Liang Jungang: *o que Macau está a esperar na cooperação regional*, Economia de Macau, n.º 23 (Junho de 2007), p. 8-14.

¹⁸ «*Cooperação entre Zhuhai e Macau: fora da Ilha de Hengqin, a colaboração terá maior campo*», Southern Metropolis Daily, 28 de Março de 2008, A43.

dos recursos humanos, do capital, das tecnologias e da informação foram elevadas, rapidamente tudo se ultrapassou, tendo surgido a tendência para a amplificação da fronteira. Aquela intenção de gravidade e o enfraquecimento de expansão dos locais vizinhos fronteiriços formaram o ambiente geral que influi na exploração de Hengqin. Assim, a atracção do capital e a economia de Hong Kong são cada vez mais intensivas na zona oeste da Província de Guangdong. A participação de Hong Kong na exploração dos recursos de Hengqin na área fronteiriça de Zhuhai e Macau constitui uma potencialidade e a demonstração da valorização de Hengqin.

É possível e até inevitável que se estenda a cooperação fronteiriça de Hong Kong até Hengqin, dada a sua especial atracção económica; mas, em comparação com Macau, o carácter fronteiriço de Hengqin é mais forte. O critério do julgamento do interesse fronteiriço reside no grau de influência e de dependência recíprocas das partes vizinhas com referência aos dados históricos. De facto, a relação de desenvolvimento económica entre Hengqin e Macau é mais estreita, o que facilmente se demonstra pela atracção e pelo aumento do efeito de “Spillover” de Macau para com Hengqin, pelo facto de Macau estar a produzir efeitos positivos para Hengqin e oferecer os seus contributos. Do ponto de vista de Macau, de acordo com o princípio “quando a distância se afasta da fronteira, a renda diminui”, pode concluir-se que a Ilha de Hengqin é beneficiada com a economia exterior, ou seja, pela exterioridade económica de Macau. Por exemplo: 1) Hengqin foi beneficiada com a instalação das infra-estruturas de Macau. A ponte Flor de Lótus construída em 1999 e a ponte Sai Van, que abriu ao trânsito em 2004, contribuem para a diminuição da distância dos transportes e da circulação entre Hengqin e Macau, valorizando o território de Hengqin. A zona industrial transfronteiriça instalada entre Zhuhai e Macau, a construção da linha rápida do metro de superfície já planeada, a ponte Hong Kong, Zhuhai e Macau e a construção em projecto da Porta do Cerco entre Wanzai de Zhuhai e Macau, irão contribuir para o aumento da valorização prevista de Hengqin. 2) Hengqin foi beneficiada pelo aparecimento dos novos pontos de crescimento económico de Macau. A liberalização do sector do jogo em 2002 atraiu um grande volume de capital estrangeiro para os novos empreendimentos, aumentando a valorização da economia de Macau; a aplicação do CEPA em 2004 e o projecto de cooperação industrial transfronteiriça foram empreendimentos que beneficiaram Hengqin em primeiro lugar. Em

2005, Macau foi inserido na lista do património mundial da UNESCO, o que não valorizou apenas o território de Macau, mas também definiu um capital intangível para o desenvolvimento económico de toda a região vizinha de Hengqin que também cria patrimónios intangíveis face ao desenvolvimento de economia para as regiões vizinhas bem como Hengqin entre outras. 3) Hengqin foi beneficiada pela valorização do território de Macau. A economia de Macau desenvolveu-se rapidamente nos últimos anos, resultando em consequência o aumento do valor dos terrenos, das lojas, dos prédios e das casas, bem como o aumento do valor dos terrenos de Gongbei e de Hengqin e o aumento das actividades operacionais e de consumo, como a construção civil e o turismo locais, por “efeito da expansão em círculo da renda fruto da localização”; ao mesmo tempo aumentou também a vontade de participação do sector industrial na exploração de Hengqin.

Em resumo, com a abertura do jogo a outros operadores e com o desenvolvimento rápido do turismo, Macau está a transformar-se num novo pólo de crescimento desta região. Baseados nos dados sobre visitantes a Macau, como mostra a figura 1, o número de visitantes cresceu de 500.000 antes do Retorno à Pátria para os actuais 2.5 milhões por mês, ou seja o número de visitantes aumentou a uma velocidade altíssima. O “Efeito de Spillover” e o desenvolvimento económico resultante da conjuntura de recursos e da indústria de Macau, traduziram como efeito positivo a valorização dos locais em redor de Hengqin. Se a Ilha de Hengqin puder atrair ou trazer mais visitantes para Macau, como se mostra na figura 1, o aumento do fluxo de visitantes pelo Posto fronteiriço do Cotai e Hengqin poderá ser considerado como um novo símbolo do efeito positivo resultante da exploração cooperativa de Hengqin entre Zhuhai e Macau.

A cidade de Zhuhai e Macau estão a desenvolver-se num sentido de “unicidade”, esperando-se que surja um novo modelo de cooperação regional na forma de “complementaridade com vantagens mútuas, integração de recursos, comparticipação de interesses, cooperação de benefício recíproco” sob o princípio “uma cidade, dois sistemas”¹⁹. Logicamente, nesse processo, a Ilha de Hengqin, deve ser tida em conta. Assim, a co-

¹⁹ *Reajustar o pensamento, alargar o consenso, realizar unicidade e prosperidade recíproco — sumário da terceira reunião do “Fórum do desenvolvimento de Macau e Zhuhai”*, Macau: Estudos de Macau, n.º 44 (Fevereiro de 2008), p. 148-152.

operação entre Zhuhai e Macau carece de uma emancipação mental, fazendo com que a exploração de Hengqin se insira no quadro da “unicidade” de Macau e Zhuhai e da cooperação estreita do comércio entre Hong Kong, Macau e o Interior da China.

Quanto à questão sobre como explorar a “zona dos projectos cooperativos de Hengqin entre Guangdong e Macau” autorizado pelo Governo Central e como o novo estabelecimento da Universidade de Macau em Hengqin aproveita a exploração mútua em regime de reciprocidade e a expansão no projecto, bem como a criação de fundos, pela participação de recursos e da cooperação complementar mútua da indústria, pode florir em Macau e em Hengqin de Zhuhai “um rio, duas costas”, pode fazer prosperar a indústria hoteleira, a indústria cultural, tais como o entretenimento cultural e educação, e a indústria de logística e a moderna indústria de serviços por causa do aumento do fluxo de pessoas e de logística e de capitais, então aí surgirão mais oportunidades de entradas, ou será uma “zona experimental da indústria da educação cultural e uma “zona da indústria da tecnologia, educação, investigação e invenção”²⁰. Pela opinião da administração pública, esta zona a explorar de Macau-Hengqin será ainda uma prova em branco para o novo governo de Macau e Zhuhai.

V. Conclusão

De acordo com as teorias económicas existentes, a cooperação transfronteiriça entre Macau e Zhuhai pertence ao domínio da cooperação económica regional e internacional, mas estas duas teorias económicas contam com contradições. De acordo com a teoria económica regional, os factores operacionais fluem livremente no interior da região e a taxa salarial do interior da região ajusta-se automaticamente – os trabalhadores podem movimentar-se do sector de baixa taxa salarial para o sector de

²⁰ A respeito do ponto de vista de “zona experimental da indústria da educação cultural e zona da indústria de tecnologia, educação, investigação e invenção”, pode tomar a intervenção na quarta reunião do “*Fórum do desenvolvimento de Macau e Zhuhai*” como referência, Estudos de Macau, Fórum, e “*Novo Campos da Universidade de Macau em Hengqin e Desenvolvimento Cooperativo Comum Entre Macau e Zhuhai*” em Julho de 2009, e o relatório “*Nova oportunidade de Macau e Exploração de Hengqin — Interpretação de ‘regulamento de desenvolvimento global de Hengqin’*” foi proposto pelo Centro de Pesquisa Estratégica para o Desenvolvimento de Macau em Julho de 2009.

alta taxa salarial, assim levando a que se forme a acumulação de recursos e os pólos de crescimento. A teoria da economia internacional, por seu lado, baseia-se na hipótese da separação da fronteira nacional e sem fluxo livre dos factores operacionais. A interacção económica entre Macau e o interior da China é uma relação formada sob o princípio “um país, dois sistemas”. Quer pela teoria, quer pela prática, existem condições para o fluxo livre dos factores dentro do país, da divisão do trabalho e da sua integração automática regional, por exemplo: o consumo transfronteiriço entre ambos os locais, a divisão do trabalho da indústria, o aspecto de “unicidade”, etc.; mas, ao mesmo tempo também existem obstáculos ao fluxo dos factores provocados pela separação dos dois sistemas – fronteira nacional simplificada – por exemplo: passagem não económica e demorada pelo posto fronteiriço e administração repetida. Além disso, na cooperação económica transfronteiriça entre Zhuhai e Macau são vistos factos de cooperação transfronteiriça de categoria diferente e participação assimétrica geralmente existentes na cooperação económica transfronteiriça do este asiático²¹. O que é um dilema inexplicável pelas teorias académicas existentes. Espera-se que os especialistas dos diferentes domínios possam produzir estudos teóricos mais profundos e dar contribuições teóricas mais inovadoras. Em minha opinião, se a diferença causada pela separação da fronteira entre Zhuhai e Macau for considerada como um recurso ao desenvolvimento de ambas, dedicando-se em conjunto à criação e à concretização da capacidade²², dos mecanismos administrativos de cooperação transfronteiriça e à exploração e administração eficiente dos recursos fronteiriços, formando um suporte de cooperação transfronteiriça e administração pública transfronteiriça, então, podem ser superados os obstáculos teóricos e práticos e realizar-se o desenvolvimento sustentável da cooperação económica transfronteiriça entre ambas as partes.

Citando o exemplo da Ilha de Hengqin, devido à diferença de regimes e ao nível do desenvolvimento, a cooperação transfronteiriça carece de exploração de longo prazo e de ajustamento prático. Certamente que a cooperação transfronteiriça não é apenas a exportação da indústria ou do

²¹ Li Hong, *Economia Fronteiriça: “ponto incisivo” da cooperação regional entre China e ASEAN*, União de Estudiosos de Macau, 2008, capítulo 2.

²² Lam Soi Kuong: *A propósito da capacidade da cooperação inter-regional da Região Administrativa Especial de Macau*, Macau: *Revista de Administração Pública de Macau* Vol. 21, n.º 79, pela opinião do autor, ambas as partes, Macau e Zhuhai, devem dedicar-se em conjunto à criação da capacidade e do mecanismo da cooperação transfronteiriça, a fim de concretizar a administração pública regional.

modelo administrativo de uma parte, mas é também uma governação e administração em conjunto, fazendo com que todas as partes tenham na devida conta a integração nacional e o interesse global como suporte da integração de forças.

Durante os últimos 10 anos após o Retorno de Macau à Pátria, a cooperação regional com o exterior desenvolveu-se rapidamente e conquistou excelentes resultados. Mas existe ainda um grande espaço e potencialidades para explorar a cooperação transfronteiriça com Zhuhai. A exploração de Hengqin será eventualmente um tema difícil para a cooperação entre Macau e Zhuhai, mas é também um “ponto fulcral” de desenvolvimento conjunto no futuro. A cooperação entre os governos e a participação do sector industrial contribuirão para a criação e intensificação de um suporte de exploração cooperativa, antevendo-se optimista o seu futuro. Nessa nova situação de expansão e aprofundamento da economia fronteira, para o sucesso da cooperação transfronteiriça entre Macau e Zhuhai, Zhuhai e Macau, os órgãos administrativos superiores precisam de procurar e encontrar, de modo sucessivo, um suporte comum – interesse pela situação geral e pelos do recursos (“um país, dois sistemas”, espaço cidade, fluxos transfronteiriços). Assim, quer pelos laços naturais existentes, quer pelo “ponto fulcral” de desenvolvimento conjunto no futuro, o objectivo a preservar consistirá no alargar o domínio cooperativo, ampliar o espaço comum da economia de ambas as partes e desenvolver substantivamente a cooperação regional.

