

Transição da Integração Inter-regional na Construção da Região Metropolitana da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau*

*Zhang Jingen***

Em Março de 2017, a construção da Região Metropolitana da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau foi sobreelevada como estratégia do desenvolvimento do País, no âmbito do Balanço das Acções Governativas apresentado por Li Keqiang, Primeiro-Ministro do Conselho do Estado. Foi assinado no dia 1 de Julho de 2017, em Hong Kong, o «Acordo-Quadro para o Reforço da Cooperação e Promoção da Construção da Grande Baía». Assim, a concepção teórica relativa à versão 4.0 da cooperação Guangdong-Hong Kong-Macau, entrou em funcionamento prático.¹ Se bem que a Região Metropolitana da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau que é constituída por 9 cidades situadas no Delta do Rio das Pérolas (a saber: Guangzhou, Shenzhen, Foshan, Dongguan, Zhuhai, Zhongshan, Huizhou, Jiangmen e Zhaoqing, todas sob a administração da Província Guangdong) e duas Regiões Administrativas Especial de Hong Kong e Macau, tenham uma base material para serem consideradas uma baía internacional de primeira classe e aglomeração de cidades ao nível mundial, em termos do volume da economia e das condições de desenvolvimento², as enormes discrepâncias institucionais nas matérias económicas, jurídicas e administrativas que surgem em virtude da política de “um país, dois

* Financiamento: Ministério da Educação, no âmbito do grande projecto da Base de Estudos Essenciais das Ciências Humanísticas e Sociais, sob o tema “Estudo Comparativo da Governação Participativa de Hong Kong, Macau e Interior da China” e Projecto Programado da Filosofia e Ciências Sociais de Guangzhou, intitulado pelo “Estudo da Governação de Negociação de Conflitos do Tipo ‘Não no Meu Quintal’ em Guangzhou”

** Professor catedrático da Faculdade de Gestão Pública do Colégio Xinhua da Universidade Dr. Sun Yat-Sen; orientador de doutorandos.

¹ Min Jie, Região Metropolitana da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau: Uma abordagem sobre a ‘reintegração’ de Hong Kong, in *Semanário Noticioso da China*, número 24 do ano 2017.

² Cai Cemeng, Significado estratégico e desafios reais na construção da Zona Metropolitana da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau, in *Revista Ciências Sociais de Guangdong*, número 4 do ano 2017.

sistemas” dificultam a integração efectiva das cidades da Baía depois de enfraquecido o modo tradicional de cooperação de “loja em frente e fábrica detrás”, o que restringe o efeito de desenvolvimento sinérgico previsional, tornando a integração e o desenvolvimento de todas em calcanhar de Aquiles na construção da Região Metropolitana da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau.³ Face a isto, não faltam documentos de estudo que apresentam sugestões correspondentes nas perspectivas do aprofundamento da cooperação económica⁴, da dilatação do espaço de cooperação⁵ e do aperfeiçoamento do mecanismo de

³ Lin Xuejun, Cooperação e integração: Chave para a Construção da Região Metropolitana da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau, in *Diário Financeiro Diyi*, de 18 de Maio de 2017.

⁴ Chen Deneng, Zheng Tianxiang e Deng Chunying, Cooperação entre Guangdong, Hong Kong e Macau na construção da região da baía da foz do Rio das Pérolas - um estudo económico, in *Revista Geografia Económica*, número 10 do ano 2010; Yang Ying, Tendência essencial da cooperação económica mais estreita entre Guangdong, Hong Kong e Macau na nova época, in *Boletim da Universidade Normal do Sul da China* (Edição das Ciências Sociais), número 4 do ano de 2016; Zhou Chunshan, Luo Lijia, Shi Chenyi e Wang Juehan, Particularidades da evolução temporal-espacial do desenvolvimento económico da Região Metropolitana da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau e seus condicionamentos, in *Revista Geografia Tropical*, número 5 do ano de 2017; Peng Fangmei, Ligação e estrutura espacial da economia da Região Metropolitana da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau e das cidades circunvizinhas - Uma análise positivista baseada nos modelos de gravidade modificados e análises da rede social, in *Revista Geografia Económica*, número 6 do ano de 2017; Tan Chenglin, Liu Liling e Tan Wen, Algumas considerações sobre a estratégia para o desenvolvimento da Zona Metropolitana da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau, in *Revista Comentários sobre a Economia Inter-regional*, número 5 do ano de 2017; Xiao Yahong e Guo Shiping, Efeito radioactivo económico no seio da Zona Metropolitana da Baía Guangdong-Hong Kong-Macau, in *Revista Economia das Regiões Especiais*, número 8 do ano de 2017.

⁵ Huang Xiaohui e Zou Kaimin, Desenvolvimento integrado cultural, comercial e turístico na Região Metropolitana da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau no contexto da estratégia da “Faixa e Rota”, in *Boletim da Universidade Normal do Sul da China* (Edição das Ciências Sociais), número 4 do ano de 2016; Zhou Yunyuan, Construção da Região Metropolitana da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau à custa do desenvolvimento inovado e da cooperação exacta, in *Revista Economia de Guangdong*, número 20 do ano de 2017; Cui Shuqin, Áreas de cooperação inter-regional para a promoção da Região Metropolitana da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau, in *Revista Nova Economia*, número 10 do ano de 2017.

cooperação⁶. É indubitável que aos respectivos estudos estão subjacentes as consciências de que, nas matérias de cooperação entre Guangdong, Hong Kong e Macau, são necessários ajustamentos correspondentes em face das mudanças constantes. No entanto, estes estudos existentes não afastam, em certa medida, o modelo de integração inter-regional preexistente que apela uma cooperação de complementaridades funcionais entre Guangdong, Hong Kong e Macau, até são “vinho velho em odres novos”. Na estratégia de desenvolvimento do socialismo com características chinesas numa nova era, a construção da Região Metropolitana da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau tem um duplo alvo: por um lado, pretende-se encaminhar o processo da inovação da China, com a construção de uma baía de primeira classe de nível, à custa das vantagens de Hong Kong e Macau, com o objectivo de criar novas vantagens na competição e de promover a economia da China; por outro lado, pretende-se transformar as vantagens institucionais de Hong Kong em vantagens na competição, dando apoio a Hong Kong e Macau no sentido de aderir à conjuntura do desenvolvimento do Estado, de modo a contribuir para boa governação e concretização da política “um país, dois sistemas” em ambas as regiões⁷. A transição imperfeita em matérias de integração inter-regional entre Guangdong, Hong Kong e Macau, a inexistência de um ambiente institucional para a construção de um mercado comum e para a livre circulação de factores de recursos⁸, os extremamente altos custos decorrentes das fricções institucionais para o acesso dos agentes de serviços de Hong Kong e Macau ao mercado do Delta do Rio das Pérolas, as ideias conservadoras de cooperação industrial, bem como a incompatibilidade entre a

⁶ Zhang Shudian, Conflito de leis e cooperação jurídica na construção da Zona Metropolitana da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau, in *Revista Estudos de Hong Kong e Macau*, número 3 do ano de 2017; Qiu Shan, Uma análise vectorial sobre as alternativas de rumos do desenvolvimento da Zona Metropolitana da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau, in *Revista Ciências Sociais de Guangdong*; Liu Jing, Uma pesquisa sobre a governação da Região Metropolitana da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau e modelos de cooperação, in *Boletim da Abertura da China*, número 5 do ano de 2017.

⁷ Zheng Yujie, Razão porque o País apresenta o planeamento da Região Metropolitana da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau neste momento, in *Diário Financeiro Diji*, de 3 de Julho de 2017.

⁸ Chen Guanghan e Xie Baojian, Estudo sobre a dinâmica para a mudança institucional de cooperação entre Guangdong, Hong Kong e Macau, in *Revista do Instituto Politécnico de Macau - Edição das Ciências Humanas e Sociais*, número 2 do ano 2012.

cooperação inter-regional conduzida pelos governos⁹ e a cooperação inter-regional motivada pelo mercado, determinam a insusceptibilidade da concretização dos alvos previsionais da cooperação preexistente entre Guangdong, Hong Kong e Macau. Pelo exposto, julgamos que, na construção da Região Metropolitana da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau, é de alterar o *mindset* que se consubstancia na ideia “vinho velho em garrafas novas”, adoptando em tempo oportuno a integração inter-regional institucional para substituir a integração inter-regional funcional.

I. Desafios que se enfrentam no desenvolvimento integrado de Guangdong, Hong Kong e Macau

Das experiências de sucesso recolhidas nas melhores baías ao nível internacional, verifica-se que são características comuns das mesmas: uma estrutura económica aberta, capacidades de alocação de recursos de alta eficácia, grande potência de combinação do efeito de arrastamento e uma rede desenvolvida de comunicações internacionais. Deste modo, as mesmas baías tornam-se pólos relevantes e locomotivas de crescimento do desenvolvimento económico mundial e líderes das mudanças técnicas¹⁰. Assim sendo, na construção da Grande Baía, não só é necessário um desenvolvimento comum das cidades circunvizinhas à custa das cidades centrais, mas também é necessário reforçar o desenvolvimento integrado intercidades, por forma a dinamizar o desenvolvimento inter-regional.¹¹

Analisando do ponto de vista da evolução histórica, são extremamente estreitos o intercâmbio e cooperação entre os territórios Guangdong, Hong Kong e Macau, em termos do comércio, técnica e informação, o processo de integração inter-regional tem avançado de forma contínua.¹²

⁹ Feng Xiaoyun, Tendência da cooperação económica entre Guangdong, Hong Kong e Macau – Uma consideração baseada nas realidades, in *Revista Estudos de Hong Kong e Macau*, número 2 do ano de 2014.

¹⁰ Wang Hongbin, Economia das zonas metropolitanas da Baía e a sua prática na China, in *Revista Relatório da Economia da China*, número 11 do ano 2014.

¹¹ Lin Gongqin e Xu Guanglin, Experiências recolhidas nas zonas metropolitanas famosas e inspirações para o País, *Boletim da Universidade Shenzhen* (Edição das Ciências Humanísticas e Sociais), número 5 do ano 2017.

¹² Yang C, From Market-led to Institution-based Economic Integration: the case of Pearl River Delta and Hong Kong, *Issue & Studies*, 2004,40(2):79-118.

Se bem que existam vantagens singulares tais como posicionamento geográfico bem definido, poder económico forte, capacidades inovadoras sobressalientes, nível de internacionalização avançado e alicerces de cooperação sólidos, a efectivação de um desenvolvimento integrado continua a ser o maior desafio que se enfrenta na construção da Região Metropolitana da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau.¹³

No período compreendido entre as décadas de 70 e 90 do Século XX, deu-se início ao **modo de cooperação com divisão de trabalho “loja em frente e fábrica detrás”**, baseado na complementaridade das vantagens entre os territórios de Guangdong, Hong Kong e Macau, uma vez que o Delta do Rio das Pérolas tinha força de trabalho e recursos de solos bastante económicos e que Hong Kong e Macau dispunham de vantagens em termos de instituição, capital e mercado internacional. Em concreto, a cooperação entre Guangdong, Hong Kong e Macau da versão 1.0 baseava-se na discrepância do nível do desenvolvimento económico entre os três territórios e o alto grau de dependência do desenvolvimento económico do Delta do Rio das Pérolas em relação a Hong Kong e Macau. Assim, o capital, técnica e quadros qualificados de Hong Kong e Macau que se associavam aos recursos naturais como força de trabalho barata que afluíram a Guangdong formaram uma rede de produção transsectorial, tendo os produtos finais sido vendidos a diversos locais com intermediários de Hong Kong e Macau. Os frutos relevantes decorridos da versão 1.0 da cooperação entre os três territórios são dois, a saber: o Delta do Rio das Pérolas que aproveitava os meios alheios passaram a ser uma base de manufacturação de nível mundial, enquanto Hong Kong, que servia de motor externo, transformou-se de modo gradual, em centro internacional financeiro, comercial e de transportes marítimos.¹⁴

A partir da década 90 do Século XX, a versão 1.0 da cooperação entre Guangdong, Hong Kong e Macau começou a enfrentar desafios, sendo a manifestação mais notória o enfraquecimento das funções motoras de Hong Kong, enquanto o modo de cooperação de divisão de trabalho “loja em frente e fábrica detrás” sofria de múltiplos choques.

¹³ Huang Fangfang e Li Xuejiao, Ponto crítico: o maior desafio reside na ‘integração’, in *Jornal Economia*, de 9 de Outubro de 2017.

¹⁴ Ren Siru, Li Xun e Chen Tingting, Retrospecção e prospecção sobre as relações económicas Guangdong-Hong Kong-Macau a partir da Reforma e Abertura, in *Revista Planeamento Urbano Internacional*, número 3 do ano 2017.

Após a reintegração na República Popular da China em 1997, o poder económico de Hong Kong diminuiu correspondentemente em consequência dos impactos decorrentes da Tempestade Financeira Asiática, sendo também enfraquecidas as suas capacidades económicas que se transmitem ao Delta do Rio das Pérolas. E este último, decorridos 20 anos de desenvolvimento célere, deu início a uma promoção industrial e transferência de grande dimensão, em face das pressões resultantes da subida contínua dos preços dos factores como a terra e a força de trabalho, bem como da orientação imposta pelo Governo. Com a entrada no novo século, a indústria ligeira de manufacturação que sucedeu de Hong Kong foi essencialmente transferida para fora do Delta do Rio das Pérolas, dando lugar a indústrias avançadas com um nível mais alto de tecnologia e indústrias de serviços. E Hong Kong, por sua vez, passou a desenvolver fundamentalmente as indústrias modernas de serviços, tais como as financeira, logística e comercial. Assim, o espaço de cooperação preexistente encontrava-se a reduzir, pondo fim ao modo de cooperação da divisão do trabalho “loja em frente, fábrica detrás”. Neste contexto, a elevação da competitividade ao nível internacional no campo das indústrias modernas de serviços passa a ser um meio mais directo e mais eficaz para a defesa e promoção do estatuto de centro internacional financeiro, comercial e de transportes marítimos de Hong Kong, bem como para o impulsionamento da diversificação industrial apropriada em Macau, para além da indústria concentrada no jogo. E, a plataforma de integração inter-regional de Guangdong, Hong Kong e Macau tem ainda vantagens singulares na promoção e transição industrial, de uma forma tradicional de crescimento extensivo, para outra forma motivada pela inovação. Face a isto, o aproveitamento das vantagens do sector de serviços de Hong Kong e Macau, a maior abertura do Delta do Rio das Pérolas a ambos os territórios e o desenvolvimento integrado do sector de indústrias modernas de serviços de Hong Kong, em articulação com o sector de manufacturação moderna do Delta do Rio das Pérolas, tornam-se uma exigência natural.

Com efeito, a versão 2.0 da cooperação entre Guangdong, Hong Kong e Macau, em que era predominante o sector de serviços, emergiu. Com a entrada no novo século, a integração inter-regional Guangdong-Hong Kong-Macau entrou numa nova fase, sendo a cooperação centrada no sector dos serviços. Na sequência da realização da reunião conjunta Guangdong-Hong Kong em 1998, do estabelecimento do Acordo de Estreitamento das Relações Económicas e Comerciais

(CEPA) em 2003, da assinatura dos Acordos-quadro de Cooperação Guangdong-Hong Kong, em 2010, e da implantação da Zona-Piloto de Comércio Livre de Guangdong em 2015, verifica-se que está a estruturar-se uma série de quadros institucionais de cooperação, que demonstra uma intensificação constante da cooperação no sector de serviços de produção, quando associada às características de complementaridade das indústrias competitivas das três partes - Guangdong, Hong Kong e Macau. Conforme dados estatísticos, no período compreendido entre 2004 e 2011, foram autorizados cumulativamente pelas autoridades de Guangdong 17 922 projectos de investimento no sector dos serviços apresentados por empresários de Hong Kong, com capital efectivo de 28,5 biliões de dólares americanos (USD), representando 45% do total dos projectos de investimento na mesma Província¹⁵, o total acumulado do valor de importação e exportação de comércio de serviços entre Guangdong e Hong Kong foi de 132,25 biliões dólares americanos, sendo o crescimento médio anual 30,7%.¹⁶ Em 2011, 2012 e 2013, os totais anuais de importação e exportação do comércio de serviços foram de 39,445, 55,456 e 77,767 biliões dólares americanos, respectivamente, representando um crescimento em relação ao período homólogo anterior de 41,13%, 40,6% e 40,23%, respectivamente.¹⁷ No sector de serviços de Guangdong, o peso dos investimentos efectivos provenientes de Hong Kong subiu de 33,67% em 2007 para 76,36% em 2016.¹⁸ Neste momento e em Guangdong, os ramos de serviços abertos em relação a Hong Kong e Macau têm sempre aumentado, verificando-se novos avanços nas áreas de serviços modernos de alto valor acrescentado, tais

¹⁵ Liberalização do comércio de serviços entre Guangdong e Hong Kong a realizar na prática em 2015, in *Diário da Zona Especial de Shenzhen*, de 21 de Junho de 2012.

¹⁶ Chen Zhong, Avança contra adversidades ao longo de 15 anos, a cooperação económica entre Guangdong e Hong Kong e contribui para Hong Kong iniciar uma nova marcha económica de, in *Diário Tempo de Títulos de Valores*, de 29 de Junho de 2012.

¹⁷ Encerrada a Conferência de Intercâmbio sobre a Cooperação económica, técnica e comercial entre Guangdong e Hong Kong, in *Diário Nanfang*, de 7 de Julho de 2012; Crescimento célere do comércio de serviços entre Guangdong e Hong Kong, mais 73 empresas de serviços de Hong Kong e Macau estabelecidas em Hengqin, in *Diário Nanfang*, de 28 de Agosto de 2013; Wang He, Cooperação económica Guangdong, Hong Kong e Macau rumo a um nível mais aprofundado, in *Diário Guangzhou*, de 3 de Março de 2016.

¹⁸ Yi Yang, Segundo o Departamento do Comércio da Província Guangdong, empresários de Hong Kong investiram três triliões em Guangdong ao longo de 20 anos, *Matutino Yangcheng*, de 5 de Junho de 2017.

como serviços comerciais, serviços informáticos, investigação tecnológica, desenho industrial, serviços e *software* de computador.¹⁹

Se bem que tenha alcançado os referidos resultados, a versão 2.0 da cooperação Guangdong-Hong Kong-Macau que decorreu 10 anos não é tão frutífera como a sua versão 1.0, em termos de desenvolvimento integrado inter-regional. O que se expressa concretamente nos seguintes aspectos: em primeiro lugar, registou-se uma **degeneração na cooperação económica**. Com a entrada no novo século, o peso de Hong Kong no comércio externo da região do Delta do Rio das Pérolas desceu de 73,7% em 1990 para 20,5% em 2015 (ver o Mapa I). A taxa de crescimento do volume de comércio de reexportação de Hong Kong tem descido constantemente a partir da década 90 do Século XX, após um período de crescimento célere, tendo a mesma taxa média anual de 12,9% registado, no espaço temporal compreendido entre 1991 e 2000, um decréscimo para 8,7% no período compreendido entre 2001 a 2005 e, 7,5% de 2006 a 2011.²⁰ De acordo com um estudo intitulado “*Made in PRD Study – Hong Kong Industry: The Way Forward*”, o investimento dos empresários industriais em instalações fabris no Delta do Rio das Pérolas chegou a um ponto mais baixo, contado a partir dos anos 80 do Século XX.²¹ Em conformidade com o relatório apresentado pela Federação das Indústrias de Hong Kong, no período compreendido entre a década de 90 do Século XX e o ano de 2000, das empresas de capital estrangeiro montadas no Delta, 72% eram oriundas de Hong Kong, totalizando 57 mil fábricas.²² Até finais de 2013, cerca de 32 mil fábricas estavam activas, segundo estimativas; o número de trabalhadores em serviço às empresas de capital oriundo de Hong Kong no Delta do Rio das Pérolas diminuiu mais de 9 milhões em 2006 a 4,5 milhões em 2014.²³ Em segundo lugar, entre a orientação pelas autoridades oficiais e

¹⁹ Zhu Lina, Segundo o Governador da Província Guangdong, a liberalização do comércio de serviços poderá concretizar-se até ao final do ano, *Jornal de Informação Económica do Século XXI*, de 7 de Novembro de 2014.

²⁰ Wang Jian, Porque a recessão económica continuou nesses anos em Hong Kong? *Anuário Estatístico da China*, de 27 de Novembro de 2015.

²¹ Wang Jianeng, Segundo a Federação das Indústrias de Hong Kong, o investimento e a montagem de fábricas no Delta do Rio das Pérolas diminuiu, Sítio: xinhuanet.com, de 10 de Fevereiro de 2015.

²² Federação das Indústrias de Hong Kong, *Fabrico no Delta do Rio das Pérolas – Desafios e oportunidades das Indústrias de Hong Kong*, Federação das Indústrias de Hong Kong, 2007, pág. 35.

²³ Metade dos comerciantes de Hong Kong deixou Dongguan, não sendo fácil o abandono, www.jiemian.com, 23 de Novembro de 2015.

a motivação pelo mercado não foi gerada uma devida sinergia. Confrontando com a versão 1.0 da cooperação Guangdong-Hong Kong e Macau, a maior diferença na sua versão 2.0 consiste na adopção do modelo em que coexistem a motivação pelo mercado e a orientação pelas autoridades oficiais, em vez da cooperação espontânea conduzida pelo mercado. Até ao momento, foram lançados vários programas relevantes pelo Governo da Província Guangdong, tais como: a execução experimental do CEPA em Guangdong que iniciada em 2008, o Acordo-Quadro de Cooperação Guangdong-Hong Kong após 2009; as três plataformas de cooperação criadas em 2010, a saber: Qianhai de Shenzhen, Nansha de Guangzhou e Hengqin de Zhuhai que figuram no XII Planeamento Quinquenal do País; o Planeamento e Plano de Acção adoptados em 2012, para a efectivação do comércio livre no campo dos serviços entre Guangdong e Hong Kong; a programação da implantação da Zona de Comércio Livre de Guangdong com o Parque de comércio livre de Guangdong-Hong Kong-Macau em destaque. No entanto, o fenómeno de que o Governo da Província Guangdong estava entusiástico, enquanto os mercados e os empresários de Hong Kong e Macau estavam pouco animados, demonstrou que não conseguiram criar uma sinergia entre as autoridades oficiais e os empresários no sentido de impulsionar o aprofundamento da cooperação inter-regional Guangdong-Hong Kong-Macau. Como referiu o professor catedrático Chen Guanghan: “o intercâmbio formal intergovernamental é abundante e os instrumentos assinados são muitos, mas não se registaram grandes avanços em termos da cooperação substancial.”²⁴ Isto acontece, especialmente pela falta de resposta dinâmica dos empresários de Hong Kong e Macau, e pela situação em que a cooperação não se baseia em solicitações económicas. Isto demonstra que, na versão 2.0 da cooperação Guangdong-Hong Kong-Macau, a disposição institucional que prevalece na orientação das autoridades oficiais não conseguiu incidir de modo preciso no ponto de ligação fundamental dos interesses para activar a sinergia em conjugação com a motivação pelo mercado, sendo assim muito difícil dirimir de modo efectivo os impedimentos para a integração no sector de serviços a nível institucional. **Finalmente, encontramos o agravamento do jogo de interesses.** No contexto em que o desenvolvimento industrial tende a ser homogeneizado e com a construção de infra-estruturas como a ponte Hong Kong-Zhuai-Macau, passa a ser cada vez mais vio-

²⁴ Novos impulsos de concorrência e cooperação entre Guangdong, Hong Kong e Macau, *Jornal Finanças e Economia*, de 16 de Junho de 2015.

lenta a luta por hinterlândias situadas na costa oeste do Rio das Pérolas até no Pan-Delta do Rio das Pérolas.²⁵ Além disso, a integração inter-regional Guangdong-Hong Kong-Macau cai numa situação embaraçosa de “concedida aprovação na generalidade mas não conseguida aprovação na especialidade”. Assim, na sequência dos impactos negativos cada vez agravados derivados da política de “visto individual” para residentes do Interior da China e das contradições internas de Hong Kong, as borras da “mentalidade de fortaleza” e o populismo económico alastram, aparecendo muitas vezes termos pejorativos que difamam a população do Interior da China na *internet*. Isto determina directamente alterações inversas das medidas cada vez mais abertas no sentido de afrouxar o controlo fronteiriço e facilitar a mobilidade transfronteiriça de todos os meios. Com efeito, a partir de 1 de Março de 2013, começou a pôr-se em prática o “Regulamento (aditamento) de importação e exportação (em geral)” que limita de forma severa a qualidade do leite em pó para bebé a trazer por indivíduos que saem da fronteira de Hong Kong.²⁶ Desde 13 de Abril de 2015, as facilidades de “visto individual para turistas” múltiplo válido por um ano, para residentes recenseados em Shenzhen, passou a ser visto válido para uma viagem por semana (designado simplesmente por visto de “uma viagem, uma semana”), em vez de visto válido para viagens ilimitadas (designado simplesmente por visto “múltiplo sem limite”).²⁷ Factos estes que demonstram uma tendência de desenvolvimento inverso na integração inter-regional Guangdong-Hong Kong-Macau.

Mapa I – Variação da quota-parte de Hong Kong nas importações e exportações de Guangdong

Ano	1990	1995	2000	2005	2010	2015
Valor total das importações e exportações de Guangdong (bilhões USD)	41,898	103,972	170,106	428,420	784,663	1022,796

²⁵ Ren Siru, Li Xun e Chen Tingting, Retrospecção e prospecção sobre relações económicas Guangdong-Hong Kong-Macau a partir da Reforma e Abertura, in *Revista Planeamento Urbano Internacional*, número 3 do ano 2017.

²⁶ O volume da venda total de leite em pó não variou muito após a execução da ‘ordem de limitação’, *Diário Renmin*, 3 de Maio de 2013.

²⁷ Huang Shun, O visto para Hong Kong de viagens ilimitadas passará a ser “uma visita, uma semana”, *Jornal do Comércio de Shenzhen*, 14 Abril de 2015.

Ano	1990	1995	2000	2005	2010	2015
Valor total das importações e exportações em relação a Hong Kong (bilhões USD)	30,882	27,504	36,780	87,910	157,973	209,780
Peso (%)	73,7	26,5	21,6	21,0	20,1	20,5

Fonte: Anuários Estatísticos de Guangdong referentes a diversos anos.

Em Abril de 2015, foi implantada a Zona-Piloto de Comércio Livre de Guangdong constituída pelas secções Qianhai de Shenzhen, Hengqin de Zhuhai e Nansha de Guangzhou. A criação desta Zona-Piloto assinala o começo da **fase 3.0 da cooperação Guangdong-Hong Kong-Macau** em que se destacam a harmonização dos institutos económicos, comerciais e jurídicos e a integração dos padrões técnicos, sendo os objectivos principais a liberalização das actividades do sector de serviços de gama alta, tais como o comércio *off-shore*, as finanças transfronteiriças e a economia da *Internet*, bem como a liberalização do comércio de serviços.²⁸ Confrontando com a versão 1.0 da cooperação Guangdong-Hong Kong-Macau em que é destacado o sector de manufactura e a versão 2.0 em que é realçado o sector de serviços, a versão 3.0 da cooperação cuja base é a Zona-Piloto de Comércio Livre de Guangdong sublinha a intenção de obter progresso considerável e de proceder à inovação ao nível da “cooperação institucional”, sendo imperativo este modo de cooperação.²⁹ No entanto, como Hong Kong e Macau passaram a ser respectivamente uma “grande feira” e um “grande casino” do Delta do Rio das Pérolas, a discrepâncias económicas estão a estreitar, enquanto as diferenças institucionais estão a aumentar de forma progressiva, sendo bastante difícil chegar a uma identidade entre as partes, em termos de interesses comuns, o que impossibilita o início de um desenvolvimento inter-regional integrado substancial, muito pelo contrário, estes fenómenos têm agravado, em medidas diferentes, as discrepâncias e os conflitos culturais e institucionais entre Hong Kong-Macau e o Interior da China.³⁰

²⁸ Geng Xujing, Impulsionar a cooperação entre Guangdong, Hong Kong e Macau a entrar na época 3.0, *Diário de Guangzhou*, 16 de Maio de 2015.

²⁹ Lu Jianbao, Zona experimental de comércio livre: Versão 3.0 da Cooperação entre Guangdong e Hong Kong, *Jornal Wenhui*, 3 de Abril de 2017.

³⁰ Feng Xiaoyun, Tendência da cooperação económica entre Guangdong, Hong Kong e Macau – Uma consideração sobre as realidades, in *Revista Estudos de Hong Kong e Macau*, número 2 do ano 2014.

Nesta conformidade, os alvos previstos do desenvolvimento integrado da cooperação Guangdong-Hong Kong-Macau, nas suas versões 1.0 até 3.0, nunca foram integralmente concretizados.

II. Quais as dificuldades que se encontram no desenvolvimento integrado de Guangdong, Hong Kong e Macau?

Em primeiro lugar, há estudiosos que opinam que, na sequência de o Delta do Rio das Pérolas estar a crescer, tornando-se de modo gradual numa base industrial de manufacturação e tendo caminhado para a promoção e transição industrial, verifica-se uma modificação fundamental em termos de diferenças económicas entre ele e Hong Kong-Macau, tendo-se o desenvolvimento em complementaridade com estes dois territórios convertido em desenvolvimento em substituição; assim, nas relações entre si em que coexistiam concorrências e cooperação, as primeiras passam a ser predominantes, o que determina o aparecimento de impedimentos que se colocam no desenvolvimento integrado entre Guangdong, Hong Kong e Macau.³¹ Segundo dados estatísticos, o valor agregado económico de Hong Kong em relação à região do Pan-Delta do Rio das Pérolas desceu de 60% em 2000 para 22,5% em 2016, enquanto os pesos de Guangzhou e Shenzhen em 2016 foram de 19,94% e 19,82%, respectivamente; com esta inversão, o valor agregado económico da zona do Delta do Rio das Pérolas passou a ser mais três vezes do de Hong Kong.³² Além disso, no processo de transição para serem centros de manufacturação de alta tecnologia, serviços e inovação do Delta do Rio das Pérolas, entre esta e Hong Kong, começaram a ser notáveis as concorrências industriais homogéneas e as lutas por hinterlândias

³¹ Xia Lili e Yan Xiaopei, Contradições e integração inter-regional na cooperação económica entre Guangdong, Hong Kong e Macau na nova época, in *Revista Geografia Tropical*, número 4 do ano de 2000; Zhang Xiaoqun, Estudo sobre problemas existentes na cooperação económica entre Guangdong, Hong Kong e Macau e contramedidas, in *Revista Desenvolvimento socioeconómico*, número 6 do ano de 2007; Zhou Yunyuan e Li Xiao, Problemas relativos à cooperação económica entre Guangdong e Hong Kong no desenvolvimento económico inter-regional na nova época, in *Revista Economia de Guangdong*, número 7 do ano de 2008.

³² Aglomeração de cidades ao nível mundial a erguer no Delta do Rio das Pérolas que suporte a Região Metropolitana da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau, *Diário Renmin*, Edição Ultramarino, de 14 de Setembro de 2017.

para o desenvolvimento económico. Um estudo correspondente revela que, entre 2000 e 2014, as relações geográfico-económicas entre Hong Kong, Macau e o Delta do Rio das Pérolas tornam-se cada vez mais concorrenciais em detrimento da complementaridade. Significa isto que as relações de colaboração e divisão de trabalho entre Hong Kong-Macau e as cidades do Delta do Rio das Pérolas estavam a piorar e que se apresentou, em termos globais, uma tendência de homogeneização ao nível de concorrências na região Guangdong-Hong Kong-Macau.³³

No entanto, a integração inter-regional funcional entre Guangdong, Hong Kong e Macau que se iniciou a partir da Reforma tem estabelecido uma relação extremamente íntima e interdependente entre as três partes. As discrepâncias e concorrências ao nível do desenvolvimento económico não chegaram a diminuir o espaço de cooperação inter-regional entre os três territórios, existindo, pelo contrário, um campo bastante vasto de cooperação, na região Guangdong-Hong Kong-Macau, nos domínios das finanças inovadas tais como locação financeiro, desenvolvimento do sector de serviços modernos como transportes marítimos internacionais, até à gestão urbana.³⁴ Na realidade, a cooperação preexistente entre Guangdong, Hong Kong e Macau tem estreitado as relações económicas e a prosperidade entre os três territórios, uma vez que a cooperação se estende da mera colaboração e divisão do trabalho industrial a diversas áreas de infra-estruturas, vida social e população. A inovação tecnológica em Shenzhen, o comércio de Guangzhou e o sector de manufactura das cidades Foshan e Dongguan já têm estabelecido uma relação interactiva, de benefícios mútuos e ganho-ganho juntamente com as plataformas internacionalizadas de serviços modernos de Hong Kong em matérias financeiras, jurídicas, fiscais e informática, havendo ainda, no desenvolvimento no espaço temporal adveniente, uma vasta gama de matérias e perspectivas de cooperação. Hong Kong pode desempenhar o papel de “super-elemento de ligação” que contribui para a exploração de actividades no exterior por empresas do Delta do Rio das Pérolas e para a promoção do nível de internacionalização das mesmas, enquanto

³³ Bing Jiguan e Mao Yanhua, Estudo sobre o ajustamento das relações geográfico-económicas entre Hong Kong, Macau, Taiwan e Província Guangdong, in *Revista Ciência de Gestão Moderna*, número 4 do ano 2017.

³⁴ Zona de comércio livre salienta a sua identidade regional, devendo enfatizar a integração institucional na cooperação entre Guangdong, Hong Kong e Macau, *Diário Nanfang Dushi*, de 22 de Abril de 2015.

o Delta do Rio das Pérolas pode dar apoio à localização das indústrias de Hong Kong e Macau, dando acesso a um vasto mercado de procura interna, oferecendo oportunidades de emprego e alargando o espaço de desenvolvimento. Se bem que o crescimento económico de Hong Kong tenha sido relativamente diminuído, havendo algumas perturbações na sua governação ao nível interno, o seu funcionamento socioeconómico bem regulamentado e os seus serviços de títulos de valor e financeiros de acordo com os padrões internacionais garantem que ela continue a ser a metrópole mais competitiva da China ao nível internacional, constituindo um exemplo precioso para os territórios do Delta do Rio das Pérolas que pretendem criar uma nova versão de desenvolvimento económico da China mediante inovação. No decurso da construção e desenvolvimento da Zona de Comércio Livre de Guangdong, as três secções Nansha, Qianhai e Henqin não só têm facilidades na aprendizagem e em tomar como referência as experiências avançadas de Hong Kong e Macau, mas também podem integrar quadros excelentes na área da gestão nas suas comissões de gestão, o que contribui para evitar erros a cometer no processo da criação da aglomeração de cidades, mediante a absorção das essências do modo de gestão e dos institutos de Hong Kong e Macau. Em suma, são diferentes as dotações de três territórios em termos de recursos e as fases de desenvolvimento em que se encontram: Hong Kong detém vantagens singulares em termos de institutos, quadros qualificados, tecnologia e finanças, o Delta do Rio das Pérolas distingue-se pelas indústrias de manufacturação e por algumas indústrias emergentes, enquanto no mercado de Macau surge uma nova modelação e transição; nestas circunstâncias, tornam-se prementes a formulação de uma aglomeração de cidades e a maximização do efeito de arrastamento complementar.³⁵ Mesmo que sejam inevitáveis as concorrências entre Guangdong, Hong Kong e Macau, um desenvolvimento alternativo continua a possibilitar uma integração multilateral e de criação comum de uma zona metropolitana de nível mundial.³⁶

³⁵ Liu Rui Ming, O Teor nuclear da Região Metropolitana da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau é a edificação do mecanismo de sinergia inter-regional, Sítio: china.com.cn, de 29 de Junho de 2017.

³⁶ Reforçar a complementaridade – a cooperação entre Guangdong, Hong Kong e Macau caminha na colaboração gradual para a integração multilateral, *Diário Nanfang*, de 13 de Novembro de 2013.

Por outro lado, há um estudioso que imputa a situação actual à falta de um mecanismo eficaz de coordenação inter-regional.³⁷ Foram criadas instituições na reunião conjunta de alto nível Guangdong-Hong Kong e de Guangdong-Macau, mecanismos que foram sobrelevados para uma reunião conjunta com a presença dos cabeças dos executivos Guangdong e Hong Kong e outra com a participação dos de Guangdong e Macau e subordinados aos quais foram criados os respectivos gabinetes de ligação (aos quais cabe a gestão dos assuntos rotineiros dos mesmos). Foram também criados diversos grupos de especialidade, no âmbito das reuniões conjuntas, para o estudo, acompanhamento e implementação, em função das temáticas de cooperação. Segundo o mesmo estudioso, esta forma de reuniões conjuntas não consegue acompanhar o ritmo do desenvolvimento da integração inter-regional Guangdong-Hong Kong-Macau. Face a isto, é necessário inovar esta instituição de reuniões conjuntas de cooperação, no sentido de desdobrá-las em reuniões conjuntas com cinco níveis, em vez de um único nível, a saber: “reunião conjunta inter-regional dos dirigentes máximos”, “reunião conjunta inter-regional dos chefes sectoriais”, “secretaria da reunião conjunta inter-regional”, “grupos de especialistas” e “comissões de especialidades”, de modo a promover a flexibilização do mecanismo de cooperação.³⁸ Outros estudiosos sugerem criar um grupo de orientação da cooperação de alto nível Guangdong-Hong Kong-Macau sob a presidência de dirigentes do País, bem como proceder à integração dos mecanismos de cooperação existentes Guangdong-Hong Kong e Guangdong-Macau, de modo a constituir uma “reunião conjunta de cooperação Guangdong-Hong Kong-Macau”, que tenha por base os mecanismos actuais de encontros de alto nível, sistema de reuniões conjuntas, grupos de especialidade e instituições

³⁷ Wang Dengrong, Análises sobre o desenvolvimento da cooperação inter-regional entre Guangdong e Hong Kong e estratégias para o desenvolvimento da governação inter-regional, in *Revista Estudos de Cidades Modernas*, número 2 do ano 2003; Zheng Huafeng, Competitividade regional da cooperação entre Guangdong, Hong Kong e Macau na perspectiva da estratégia do desenvolvimento sustentável, in *Revista Ciências Sociais*, número 12 do ano 2010; Guan Hua, Tang Xiaozhou e Li Jing, Mudanças de mecanismos de cooperação entre os governos de Guangdong e Hong Kong e a inovação institucional, in *Revista Estudos contemporâneos de Hong Kong e Macau*, número 4 do ano 2013.

³⁸ O Relatório de um centro de estudos de Hong Kong recomenda as escolas de Hong Kong a ministrar cursos no Interior da China, servindo-se Shenzhen de cidade-piloto, *Diário Nanfang*, de 30 de Outubro de 2008.

de coordenação da cooperação entre Guangdong, Hong Kong e Macau.³⁹ Há ainda estudiosos que consideram que, “com o objectivo de reforçar o desenho de topo relativo ao papel do Governo Central em relação à construção da Zona Metropolitana da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau e à governação transfronteiriça, bem como à coordenação dos assuntos rotineiros, é de criar uma comissão para o desenvolvimento da Zona Metropolitana da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau, ao nível do País”.⁴⁰ Além da inovação dos mecanismos de cooperação intergovernamental, há estudiosos que sugerem, na perspectiva da governação inter-regional, o aperfeiçoamento do relacionamento entre governo, mercado e comunidade, de modo a inovar os mecanismos aos níveis do direito, do mercado, do governo e da comunidade.⁴¹

De qualquer modo, são as discrepâncias institucionais resultantes das diferenças circunstanciais entre os regimes dos três territórios que condicionam de modo fundamental a eficácia dos mecanismos de cooperação entre Guangdong, Hong Kong e Macau. No Delta do Rio das Pérolas, a cooperação inter-regional Guangdong-Hong Kong-Macau em que predominam instruções dos governos locais é mais caracterizada pela “orientação planeada”. Em confronto, a integração inter-regional em Hong Kong e Macau incorpora mais elementos de vontade do mercado e da sociedade. A par disso, os governos das regiões administrativas especiais de Hong Kong e de Macau não se libertam da mentalidade tradicional de obter benefícios das políticas do Governo Central, não sendo uniformes as motivações de todas as partes. Além disso, são bastante enormes as discrepâncias entre os três territórios, quer em termos de estado de direito ao nível dos governos, quer em termos da implementação das acções colaborativas em matérias de governação entre o governo, o mercado e a comunidade. Assim, a integração inter-regional Guangdong-Hong Kong-

³⁹ Criar uma instituição de reunião conjunta interministerial ao nível estatal, *Diário da Região Especial Shenzhen*, de 8 de Março de 2017.

⁴⁰ Grupo Temático do Colégio de Estudos do Desenvolvimento Integrado, Encaminhar o desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau com a “dupla-transição”, in *Boletim da Abertura da China*, número 4 do ano 2017.

⁴¹ Liu Jiandang e Zhang Hui, Evolução e optimização da estrutura de governação inter-regional Guangdong-Hong Kong-Macau, in *Boletim da Abertura da China*, número 3 do ano 2012; Liu Jing, Uma pesquisa sobre modos de governação e cooperação na Região Metropolitana da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau, in *Boletim de Abertura da China*, número 5 do ano 2017.

Macau está a enfrentar uma situação manifestamente difícil decorrente das incompatibilidades da sua “versão da orientação por governo” e “versão da governação inter-regional”.⁴² Se bem que se proceda à integração e elevação de categoria dos mecanismos de cooperação inter-regional, os acordos de cooperação intergovernamental não são executados de forma ideal, caso não seja resolvido o problema da falta de harmonia entre o instituto da cooperação e o quadro institucional.⁴³

Depois de analisadas as tendências da cooperação Guangdong-Hong Kong-Macau nos recentes anos, foi verificado por um estudo que: no aprofundamento progressivo da integração inter-regional Guangdong-Hong Kong-Macau, a cooperação no sector dos serviços é mais eficaz mas também constitui um impedimento para um desenvolvimento integrado.⁴⁴ Nos quadros institucionais em vigor que são completamente diferentes, o sector dos serviços do Delta do Rio das Pérolas não é aberto, ainda, a Hong Kong e Macau, sendo difícil a circulação livre dos capitais entre os três territórios, o problema no campo de serviços⁴⁵ condiciona, em certa medida, a integração do comércio de serviços entre Guangdong, Hong Kong e Macau. Embora a versão 2.0 da cooperação entre Guangdong, Hong Kong e Macau tenha sido posta em vigor desde há 10 anos, é evidente que as três partes não têm conseguido afastar a inércia em termos de dependência dos meios anteriores e que a integração inter-regional não ultrapassou o nível da complementaridade funcional: por um lado, a maioria dos comerciantes de Hong Kong e Macau está ainda fascinada pelo modo do comércio de transformação na modalidade de “loja em frente e fábrica detrás”; por outro lado, os governos locais do Delta do Rio das Pérolas continuam a limitar-se ao modo tradicional de desenvolvimento que consiste em atrair

⁴² Chen Guanghan e Xie Baojian, Estudo sobre a dinâmica para a mudança institucional de cooperação entre Guangdong, Hong Kong e Macau, in *Revista do Instituto Politécnico de Macau - Edição das Ciências Humanas e Sociais*, número 2 do ano 2012.

⁴³ Yang Zhiyun, Revisão sobre a validade dos acordos de cooperação intergovernamental, in *Revista Reforma da Gestão Administrativa*, número 3 do ano 2015.

⁴⁴ Zhong Yun e Yu Xueqing, Avaliação sobre o andamento da Zona Experimental de Comércio Livre de Guangdong na evolução dos quadros institucionais, in *Revista Estudos de Hong Kong e Macau*, número 2 do ano 2016.

⁴⁵ Zhang Fan, Integração do comércio de serviços entre Guangdong, Hong Kong e Macau é oportuna, in *Jornal do Comércio da China*, 27 de Março de 2017.

investimentos mediante concessão de regalias.⁴⁶ Verifica-se ainda que existem, em tempo, impedimentos notórios no desenvolvimento social integrado Guangdong-Hong Kong-Macau, em virtude de barreiras institucionais não totalmente rompidas e da subsistência de discrepâncias institucionais ao nível de políticas sociais.⁴⁷ Os quadros institucionais do Delta do Rio das Pérolas, Hong Kong e Macau que são bem diferentes fazem com que os comerciantes de Hong Kong e Macau sofram dos exagerados custos decorrentes das fricções institucionais no mesmo Delta. Nesta situação, embora estejam bem cientes de que o acesso ao mercado do Delta dá muitas oportunidades, aqueles comerciantes limitam-se a lamentar-se em virtude dos altos custos da transacção insuportáveis. A par disso, o Delta do Rio das Pérolas também não beneficia das vantagens decorrentes da proximidade de Hong Kong e Macau, no sentido de aproveitar as vantagens do sector de serviços modernos de ambos os territórios, para efectivar com maior brevidade a promoção e transição da estrutura industrial em geral e de construir o primeiro sistema económico modernizado no seio do País. **É evidente que estas discrepâncias ao nível das instituições não só invalidam as vantagens decorrentes da proximidade das situações humanísticas e geográficas entre Guangdong, Hong Kong e Macau, mas também tornam mais difícil a harmonização das políticas.** No processo da promoção da cooperação Guangdong-Hong Kong-Macau, da versão 1.0 a 2.0 e a 3.0, a criação de um mercado comum tem encontrado, desde logo, barreiras institucionais tangíveis e intangíveis. Em consequência, os custos da transacção têm sido elevados, em virtude da falta de um quadro institucional favorável à circulação livre inter-regional, célere e eficaz, entre Guangdong, Hong Kong e Macau, de bens e factores de produção tais como produtos, pessoas, capitais, técnicas e informação. Face às enormes discrepâncias institucionais, o facto de todas as partes interessadas terem receio quanto à concretização dos “dois sistemas”, enfatizando as diferenças entre os “dois sistemas”, esconde as vantagens de “um país” que decorreu da retomada do exercício de soberania, o que tem dificultado a formação de consenso

⁴⁶ Feng Xiaoyun, Tendência da cooperação económica entre Guangdong, Hong Kong e Macau – Uma consideração baseada nas realidades, in *Revista Estudos de Hong Kong e Macau*, número 2 do ano 2014.

⁴⁷ Xie Baojian, Estudo sobre a integração social de Guangdong-Hong Kong-Macau no contexto de “um país, dois sistemas”, *Boletim da Universidade Dr. Sun Yat-Sen*, Edição das Ciências Sociais, número 5 do ano 2012.

de cooperação uniforme entre os mesmos territórios. A conjuntura decorrente do quadro institucional que a Região Metropolitana da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau está a enfrentar é complicada e fragmentada; neste aspecto, ela é diferente do modo da “economia da baía” das três grandes zonas de baía que se baseiam num quadro institucional uniforme e que derivam da expansão de uma única cidade central.⁴⁸ Segundo a teoria da Nova Economia Institucional, com vista a reduzir de modo eficaz os custos de transacção, o que se deve ter em atenção é a interacção entre o quadro institucional, as instituições de governação e os sujeitos.⁴⁹ **As discrepâncias dos quadros institucionais entre Guangdong, Hong Kong e Macau que determinam os altos custos de transacção e que limitam o desenvolvimento integrado dos três territórios são evidentemente elementos essenciais que condicionam a cooperação entre Guangdong, Hong Kong e Macau da versão 4.0.**

III. Rumo à integração institucional inter-regional

Apreciando o desenvolvimento integrado entre Guangdong, Hong Kong e Macau numa perspectiva da integração inter-regional, o alvo final deve ser a criação de uma comunidade regional constituída por estes três territórios. Por um lado, é de construir um mercado único através da interligação e intercomunicabilidade de infra-estruturas, de modo a promover a mobilidade livre dos factores de produção, fomentar o aprofundamento da integração económica e constituir uma comunidade económica com elementos interdependentes. Por outro lado, é a oferta de mais oportunidades de emprego com a abertura de mais áreas de emprego e a constituição de uma comunidade social confraternizada onde são compartilhados os serviços públicos de qualidade mediante governação social e compatibilização da prestação de serviços públicos. Classificando, segundo o grau de participação do governo, a integração inter-regional incorpora, na realidade, dois processos interrelacionados, ou seja, integração funcional e integração institucional⁵⁰. A primeira

⁴⁸ Região Metropolitana da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau: o modo como se transforma um conjunto de sampanas num porta-aviões, *Diário Nanfang Dushi*, de 27 de Maio de 2017.

⁴⁹ Oliver E. Williamson, *The Mechanisms of Governance*, tradução de Wang Jian e outros, Editora Ciências Sociais da China, 2001, pág. 272, 414 a 416.

⁵⁰ Wang Hongqing e Zhu Ronglin, Inovação institucional e integração económica inter-regional, *Revista Pesquisa de Problemas Económicos*, número 5 do ano de 2004.

manifesta-se pela condução por rede de empresas e mercado, enquanto a segunda contempla também a participação do governo.⁵¹ A integração inter-regional funcional expressa-se essencialmente em, por motivo de satisfazer os interesses dos agentes das diferentes regiões, diminuir por todas as formas as barreiras do comércio e investimento, com o objectivo de gerar uma interdependência económica e de mútuo benefício e de promover o desenvolvimento económico em comum. A integração inter-regional institucional é um processo que tem por base a integração inter-regional funcional, em que as partes intervenientes chegam a um certo acordo ou adoptam um tratado com o objectivo de estreitar as discrepâncias institucionais, em virtude de terem uma consciência relativa às necessidades de estabelecer regras para regulamentar e orientar os respectivos assuntos. De entre estas duas formas, a integração inter-regional funcional é derivada das solicitações espontâneas decorrentes do desenvolvimento da economia do mercado inter-regional, sendo uma etapa preparativa para a integração inter-regional institucional, servindo-se da base desta última; a integração inter-regional institucional é a evolução e aperfeiçoamento contínuo da integração inter-regional funcional, tendo um significado configurador para a integração inter-regional.⁵²

De acordo com as experiências de integração inter-regional existentes, na sequência do aprofundamento do desenvolvimento da cooperação funcional local, os problemas relevantes, como o posicionamento e a divisão do trabalho entre as partes, o aproveitamento das vantagens provenientes da integração inter-regional, a alocação racionalizada de recursos, a protecção do ambiente e a governação social global não são susceptíveis de ser resolvidos ao nível da articulação dos factores de produção, pois isto pede objectivamente uma integração inter-regional institucional, no intuito de reduzir os custos das respectivas transacções ao nível do intercâmbio socioeconómico no seio da região, maximizando as funções cabais da mesma. Pois, embora a integração inter-regional funcional simbolize o conteúdo básico da integração inter-

⁵¹ Luo Xiaolong e Shen Jianfa, De “loja em frente e fábrica detrás” à metrópole Hong Kong-Shenzhen: evolução das relações entre Hong Kong e Shenzhen ao longo de 30 anos, in *Revista Geografia Económica*, número 5 do ano de 2010.

⁵² Su Meixiang, Actualidades e prospecção sobre a cooperação económica institucionalizada das duas margens do Estreito na visão da integração económica, in *Revista Estudos sobre Taiwan*, número 4 do ano 2013.

regional e as exigências espontâneas e inerentes à economia do mercado inter-regional, o seu desenvolvimento é em regra relativamente frágil e instável; a integração inter-regional institucional consolida e regulariza, mediante uma harmonização de institutos, as relações inter-regionais funcionais ao nível económico, de modo a promover o desenvolvimento saudável e sustentável do processo de integração inter-regional.⁵³ As experiências recolhidas na evolução da União Europeia demonstram que a integração inter-regional institucional tem como objectivo básico a uniformização do quadro de desenvolvimento dos membros, criando condições idênticas em termos do quadro institucional através da integração institucional dos membros, dirimindo finalmente os impedimentos institucionais para a integração resultantes das diferenças institucionais e diminuindo significativamente os custos da transacção a suportar ao longo do período da integração inter-regional, de modo a aceder a “eficiência adaptativa” após a integração institucional.⁵⁴

Fazendo uma retrospectiva relativa à evolução da integração inter-regional Guangdong-Hong Kong-Macau após a Reforma e Abertura, a marcha do processo da integração inter-regional funcional entre os três territórios tem continuado justamente no contexto da existência simultânea de enormes discrepâncias ao nível do desenvolvimento económico e dos arranjos institucionais. Nos primeiros tempos da Reforma e Abertura, a rede de produção transfronteiriça do tipo “loja em frente e fábrica detrás” estava a constituir-se de modo gradual à custa da motivação do mercado. Em virtude da aplicação persistente da política da “fortaleza-Hong Kong” pelo Governo de Hong Kong, a integração inter-regional ao nível dos governos tem sido muito lenta, o que tem feito com que a integração inter-regional institucional seja essencialmente omitida, e a integração inter-regional funcional tenha sido impulsionado de modo contínuo.⁵⁵ Ainda que os governos de diferentes níveis de Guangdong tenham estado bastante interessados na cooperação entre Guangdong, Hong Kong e Macau durante um certo

⁵³ Chen Jingquan, Estudos sobre a cooperação económica institucional inter-regional da Ásia nordeste no contexto da crise universal financeira, in *Revista Problemas económico-financeiras*, número 6 do ano 2011.

⁵⁴ Shi Shiwei, Integração económica Europeia e o direito constitucional económico da União Europeia, in *Revista Estudos Europeus*, número 2 do ano 2007.

⁵⁵ Yang C, An emerging cross-boundary metropolis in China: Hong Kong and ShenZhen under “Two System”, *International Development Planning Review*, 2005, 27(2):195-225.

período de tempo após a retomada do exercício de soberania de Hong Kong e Macau, o Governo de Hong Kong não estava muito entusiasmado, assim não se registou nenhum progresso em termos da integração inter-regional institucional. Em 2003 chegou-se a um ponto de viragem: com as alterações das conjunturas político-económicas interna e externa, com o objectivo de reforçar a sua competitividade e de conservar o posicionamento no sistema económico do País, os governos das regiões administrativas especiais de Hong Kong e de Macau começaram a participar de modo dinâmico no processo da integração inter-regional no Delta do Rio das Pérolas, tendo sido criados sucessivamente mecanismos de reuniões conjuntas Guangdong-Hong Kong e Guangdong-Macau que têm por objectivo “reforçar a cooperação entre Guangdong, Hong Kong e Macau em diferentes vectores e aperfeiçoar o relacionamento harmonioso nos assuntos económico, comercial e de infra-estruturas”. Assim, foram sucessivamente constituídos e cada vez mais aperfeiçoados, os mecanismos de coordenação intergovernamentais no âmbito da integração inter-regional Guangdong-Hong Kong-Macau, tendo sido alcançados de forma sucessiva resultados mais relevantes em termos do planeamento cooperativo em matérias comercial, financeira e de infra-estruturas, tais como o Plano de desenvolvimento Nansha, a cooperação inter-regional do Delta do Rio das Pérolas e a construção da Ponte Hong Kong-Zhuhai-Macau. No entanto, as “discrepâncias de mecanismos” existentes no campo dos arranjos institucionais gerou necessariamente resistências à interligação e ajustamento dos factores, quer ao nível de *hardwares*, quer ao de *softwares*, entre os três territórios.⁵⁶ Nomeadamente, com a entrada no novo século, as discrepâncias económicas entre o Delta do Rio das Pérola e Hong Kong foram significativamente reduzidas; a estrutura de complementaridade tem sucessivamente dado lugar à estrutura de substituição⁵⁷, o espaço existente para a integração inter-regional funcional começa a diminuir. Das análises supramencionadas pode verificar-se que as diferenças institucionais entre os três territórios passaram a ser um condicionamento crítico para o avanço contínuo

⁵⁶ Xu Luguang, Aprofundar a inovação na cooperação entre Shenzhen e Hong Kong na Construção da Região Metropolitana da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau, in *Revista Kaiifa*, número 4 do ano 2017.

⁵⁷ Feng Xiaoyun, Tendência da cooperação económica entre Guangdong, Hong Kong e Macau – Uma consideração baseada nas realidades, in *Revista Estudos de Hong Kong e Macau*, número 2 do ano 2014.

do processo de integração. Em face disso e para garantir o bom sucesso da versão avançada 4.0 da cooperação entre Guangdong, Hong Kong e Macau, a integração inter-regional funcional tem que dar lugar à integração inter-regional institucional.

Segundo a teoria da Nova Economia Institucional, as instituições dependentes dos mecanismos condutores como a propriedade, a incentivação e os custos de transacção são pontos críticos que condicionam o desempenho da macroeconomia e microeconomia de um Estado. Em virtude da existência de várias diferenças entre Hong Kong, Macau e o Delta do Rio das Pérolas ao nível do quadro institucional, a harmonização, aprendizagem e referências em termos de instituições são simplesmente um meio necessário para a integração inter-regional institucional entre os três territórios.

Em termos concretos, Hong Kong é a metrópole mais internacionalizada na região Ásia-Pacífico e com maior competitividade internacional na China, dotada de um sistema aperfeiçoado de estado de direito, sistema bem regulado de mercado, governação social avançada e quadro de fiscalização justo e transparente. O Delta do Rio das Pérolas, embora seja a região nuclear de Guangdong, a primeira província do Continente Chinês em termos de economia e tenha um valor agregado económico muito maior do que o de Hong Kong, é muito atrasado em relação a esta última, quer em termos do grau de regulamentação na gestão governamental, no grau da internacionalização do ambiente de negócios e no grau de estado de direito, quer em termos de governação social ou nível de serviços públicos. Antes de mais, na formação do ambiente de mercado em Guangdong, subsistem fenómenos de mistura de competências entre a Administração e as empresas, bem como da Administração e de ordens profissionais, intervenção excessiva dos governos nos campos do mercado e da economia; assim, as barreiras e restrições artificiais impossibilitam a circulação livre dos factores de produção, tais como os recursos humanos e os materiais, o capital, a técnica e a informação, estando muito longe de alcançar um ambiente de negócios internacionalizado e regulado em termos do estado de direito. Em segundo lugar e em Guangdong, a transformação funcional e a mudança do papel de gestão para servir não são suficientemente perfeitas, insuficiências na fiscalização do mercado e na regulação económica, no desempenho pouco satisfatório das funções da governação social e dos serviços públicos em áreas como a educação pública, a

medicina e a saúde, a segurança social, o trabalho e o emprego; assim, não foi criado um clima favorável ao investimento, nem foram bem assumidas as funções de guarda-nocturno e de suporte. Actualmente, a região do Delta do Rio das Pérolas assume a missão importante de transição da “base de manufacturação tradicional” para o “condutor de indústrias avançadas” com capacidades de transmissão para o exterior e de orientação, missão que é também um arranjo estratégico relevante para a inovação e desenvolvimento da China motivados pela nova era. No entanto, neste processo de transição estratégica, o Delta do Rio das Pérolas não tem uma “cognição e técnica da gestão em relação à complexidade universal”. Em contrapartida, Hong Kong não só detém meios de transporte, informação e quadros qualificados que ligam intimamente todo o mundo, mas também é um centro internacional financeiro à custa dos seus compromissos de observância das normas internacionais e de contabilidade. Aliás, em Hong Kong há um conjunto de empresários altamente internacionalizados que têm uma reserva de conhecimentos e técnicas de operação bastante ricas nas matérias de promoção de marcas universais e de investimento estratégico. De acordo com o relatório relativo ao Índice de Liberdade Económica de 2016, apresentado pela *Heritage Foundation*, dos Estados Unidos, Hong Kong, enquanto um dos centros financeiros mais importantes do mundo, centro comercial e de transportes marítimos, foi a primeira classificada nos aspectos da liberdade de negócios, comercial e financeira.⁵⁸ De acordo com as experiências recolhidas ao longo do processo de desenvolvimento, Hong Kong e Macau são atalhos para aceder ao exterior e locomotores extrínsecos para a emergência célere, em termos da introdução de sociedades comerciais no Delta do Rio das Pérolas e de dar apoio a empresas do Delta em fazer negócios no exterior e entrar no mercado internacional. Deste modo e fazendo uma perspectiva para o futuro, Hong Kong e Macau são ainda “super-elementos de ligação” que encaminham o Delta para o mundo. Evidente é que, para a realização do desenvolvimento integrado entre Guangdong, Hong Kong e Macau, o que se deve fazer não é transformar Hong Kong numa simples cidade do Interior da China, mas sim torna-a num agente-piloto e ponte para que o Delta passe a ser internacionalizado e orientado pelo mercado e obedecer

⁵⁸ Ye Lan e Bi Fangyuan, *Ranking* segundo o Índice de Liberdade Económica de 2016: O Interior da China é o 144.º classificado, Diário *Global Times*, de 3 de Fevereiro de 2016.

às regras do estado de direito. Finalmente, o Delta transforma-se num locomotor da inovação e desenvolvimento da China contemporânea, através de referência e aprendizagem institucional e da inovação da gestão pública, do mecanismo de mercado, do quadro do estado de direito e da governação social.

No quadro de “um país, dois sistemas”, as instituições pré-determinadas pelos sistemas fundamentais político e económico em vigor em Hong Kong e Macau só podem ser harmonizadas com as do Interior da China por meio de inclusão e coexistência, no sentido de reduzir as fricções institucionais. No entanto, o Delta do Rio das Pérolas pode tomar como referência e aprender com as instituições da governação social e económica de Hong Kong e Macau que são compatíveis com as regras da economia de mercado e as exigências inerentes ao desenvolvimento social moderno, de modo a aperfeiçoar constantemente o ambiente mole do desenvolvimento socioeconómico, com vista a criar um quadro institucional mais favorável ao desenvolvimento integrado entre Guangdong, Hong Kong e Macau. Como corolário, entre estes três territórios, é de efectivar uma compatibilização institucional num âmbito mais vasto rumo à integração inter-regional institucional, exceptuando os regimes político e de direito aduaneiro. Com efeito e com vista a adaptar-se ao ambiente de competição mundial cada vez mais violenta em termos de instituição, regras, standardização, tecnologias, mercados e recursos, o Delta do Rio das Pérolas pode aprender e tomar como referência as instituições de Hong Kong, no sentido de criar um ambiente de negócios internacionalizado e que funciona de acordo com as regras internacionalmente aceites, de mercado e de estado de direito, acumulando assim experiências reproduzíveis, promovendo as suas aptidões adaptativas em relação às regras e instituições internacionais de alto nível, alargando passos para conduzir à concretização da inovação e ao desenvolvimento da China, no seu todo, no contexto da competição internacional violenta. Por outro lado, na construção da Região Metropolitana da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau é de insistir na identidade de “um país” que tem por base realçar a complementaridade de “dois sistemas”, por forma a libertar-se na medida do possível a potencialidade do valor socioeconómico da política de “um país, dois sistemas”, alargando passos firmes para motivar a transição de inovação e desenvolvimento e implementar com sucesso a política de “um país, dois sistemas”, através da promoção do desenvolvimento

integrado mais eficaz entre Guangdong, Hong Kong e Macau, por meio da integração inter-regional institucional. Para o efeito, as zonas de Comércio Livre Qianhai, Hengqin e Nansha podem ser transformadas nas primeiras “áreas de demonstração” da cooperação entre Guangdong, Hong Kong e Macau, aplicando, a título experimental, os recursos institucionais de qualidade de Hong Kong e Macau e os seus modos de governação social, com o objectivo final de motivar a implementação total de uma integração inter-regional institucional na Região Metropolitana da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau.

E, o mais importante é que a integração inter-regional institucional não só seja favorável à libertação das grandes potencialidades de Hong Kong mediante o desenvolvimento integrado da Região Metropolitana da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau, mas também contribua para fomentar a prosperidade e estabilidade de Hong Kong e de Macau no contexto de “um país, dois sistemas”. Por um lado, a integração inter-regional institucional contribui para baixar o limiar de acesso ao mercado em termos da livre circulação dos factores de recursos entre os três territórios, de modo a otimizar a alocação dos mesmos factores. O que não só contribui para corrigir as desvantagens do Delta do Rio das Pérolas ao nível da inovação e desenvolvimento mediante o aproveitamento das vantagens de Hong Kong e Macau em termos de quadros qualificados dos sectores financeiro e de serviços, mas também pode contribuir para resolver os problemas de falta de força de trabalho decorrentes do envelhecimento tendencial da população à custa das vantagens da região do Delta onde a população activa é densa. Além disso, a integração inter-regional institucional contribuirá para a empreendimento, a governação e a partilha em comum nas áreas da educação, da medicina e dos cuidados da terceira idade, bem como para otimizar a alocação dos recursos dos serviços públicos e melhorar a vida da população. Por outro lado e no quadro de “um país, dois sistemas”, a integração inter-regional institucional possibilitará uma circulação livre transfronteiriça dos factores de recursos, de forma a estabelecer um posicionamento funcional inter-regional de complementaridade funcional e de cooperação e concorrência bem ordenada, o que contribuirá para uma integração profunda entre Hong Kong, Macau e o Delta do Rio das Pérolas. À custa da cadeia completa de indústrias de manufactura do Delta do Rio das Pérolas e da inovação tecnológica de Shenzhen, é indubitável que possa incitar a procura num mercado muito vasto do Interior da China;

o desenvolvimento integrado Guangdong-Hong Kong-Macau que aprofundará a intercomunicação com o mercado do Interior da China abrirá, sem dúvida, um novo espaço para o desenvolvimento de Hong Kong e Macau, desenvolvendo novas funções criativas, de modo a promover a prosperidade e o desenvolvimento de ambos os territórios.

IV. Nota Conclusiva

Em suma, ao longo do processo de integração inter-regional Guangdong-Hong Kong-Macau das versões 1.0, 2.0 e 3.0, embora os três territórios já tenham formado uma unidade indivisível em face dos factores geográfico e étnico, a ênfase dada num espaço temporal longo nas diferenças entre “dois sistemas” no quadro de “um país, dois sistemas” em detrimento da identidade de “um país” que constitui a base do ideal tradicional de cooperação, não só é desfavorável à continuidade eficaz da evolução da integração inter-regional funcional de “loja em frente e fábrica detrás”, mas sim dificulta, pelo contrário, o afastamento da inércia em termos da dependência dos meios anteriores da integração inter-regional funcional. Assim, o encurtamento significativo da distância entre espaços geográficos à custa das infra-estruturas de transportes contradiz o alongamento das distâncias culturais e psicológicas. Em última análise, não foram aproveitadas as vantagens potenciais de Hong Kong decorrentes do “super-elemento de ligação” para encaminhar o País ao mundo; muito pelo contrário, apareceram não poucas convulsões na governação em virtude da má adesão à estratégia de desenvolvimento do País. Em face disso, é de acelerar a transição Guangdong-Hong Kong-Macau, no sentido da integração inter-regional dos mesmos territórios.

Numa conjuntura de globalização inversa em países americano-europeus e num ambiente internacional de competição cada vez mais violenta, a construção da Região Metropolitana da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau tem uma dupla missão: por um lado, construir uma baía internacional de primeira classe ao nível mundial com as vantagens de Hong Kong e Macau, de modo a orientar e encaminhar, através da inovação institucional, a China contemporânea para o desenvolvimento à custa da inovação; por outro lado, submeter Hong Kong e Macau à conjuntura de desenvolvimento do País com base no aproveitamento das suas vantagens institucionais pré-existentes, de modo a reforçar as funções criativas de ambos os territórios, para que a política

“um país, dois sistemas” seja implementada com sucesso. Neste sentido, o desenvolvimento integrado entre Guangdong, Hong Kong e Macau não é, de nenhuma forma, vinho velho (integração inter-regional funcional) em odres novos (construção da Região Metropolitana da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau), mas sim uma integração inter-regional institucional que se pretende concretizar o mais breve possível, mediante uma aprendizagem e referência racionalizados às instituições de Hong Kong, por parte de Guangdong.