

Investigações Relacionadas com a Diversificação Adequada da Economia de Macau — O Status Quo

*Sheng Li**

A diversificação adequada da economia de Macau está e estará inevitavelmente na agenda do desenvolvimento económico das actuais e futuras gerações. Deste modo, esta é uma questão que merece estudos a efectuar por académicos, organizações e institutos segundo a sua perspectiva e posição. Não são de ignorar os avanços na diversificação da economia de Macau registados a partir de 2002, ano em que o Governo da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) apresentou a estratégia “Tomar o jogo e o turismo como a locomotiva e os serviços como o corpo principal, numa integração de todas as actividades”¹. Na verdade, a diversificação tem atingido, de modo vertical, todas as grandes empresas do jogo a nível mundial, as quais estão firmemente enlaçadas com Macau, sem excepção. Em 2017, as receitas totais das actividades não jogo atingiram 69,34 mil milhões de patacas (+18,7%, em termos anuais), devido ao impulso das concessionárias da exploração dos jogos de fortuna ou azar.² No entanto, apenas se registou um avanço limitado na diversificação no sentido horizontal, devido aos condicionalismos da dimensão territorial e da oferta de mão-de-obra, entre outros. Relativamente ao caminho a percorrer em termos de diversificação de Macau, as opiniões divergem, tanto no seio do Governo, quanto entre os académicos. De momento, uma consciência preliminar vai no sentido de se proceder a uma diversificação adequada, procurando-se em especial dar um salto no sentido da diversificação horizontal nos sectores não jogo. Só isso pode abrir um novo

* Director Substituto e professor catedrático da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade de Macau.

¹ *Economia de Macau – Retrospecção de 2002 e Prospecção de 2003*, ver: http://macau.bankofchina.com/fimarkets/fm32/200911/t20091102_933761.html, consultada em 2018/10/04.

² Direcção dos Serviços de Estatística e Censos, *Relatório da Análise “Sistema de Indicadores Estatísticos para o Desenvolvimento da Diversificação Adequada da Economia de Macau” (2017)*, ver: https://www.dsec.gov.mo/getAttachment/abe103b0-db63-4134-bcba-8ce148a2bcb4/C_SIED_PUB_2017_Y.aspx.

horizonte à inovação da economia de Macau, podendo dar a esta um futuro brilhante, de modo a desempenhar as devidas funções em relação à divisão do trabalho e à cooperação com o sector económico da Região Metropolitana da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau (Grande Baía).

Embora a diversificação adequada seja fundamental para o futuro da economia de Macau, as investigações sobre a diversificação ainda não têm uma perspectiva plenamente aberta, situação que actualmente é igual ao progresso bem limitado registado no processo da diversificação de Macau. A “diversificação adequada da economia de Macau” é um tema que, espontaneamente, é pouco acarinhado, sendo mais estudado por institutos do Governo, pela iniciativa privada e por entidades académicas encarregados pelo Governo.

I. O status quo

Relativamente às investigações sobre a diversificação da economia de Macau, registaram-se evoluções essencialmente em 4 aspectos. Em primeiro lugar, a documentação publicada confirma a necessidade da diversificação da economia de Macau. Apesar de as opiniões divergirem em matérias sobre a orientação das acções, em sentido vertical ou horizontal, os especialistas chegaram a um consenso sobre a necessidade de divergências em relação à economia de Macau. Em segundo lugar, os estudos publicados ofereceram algumas ideias relativas às indústrias em que é possível desenvolver acções de diversificação, tais como o desenvolvimento do sector do turismo e actividades relacionadas, os serviços comerciais, a logística e transportes, as finanças, a aviação e, bem ainda, a exploração dos recursos marítimos. Em terceiro lugar, foram referidos os factores que condicionam a diversificação da economia de Macau, tais como os limites espaciais em termos de terrenos e de água, a falta de recursos humanos e a fraca procura interna, a recuperação do sector do jogo, o aumento da concorrência proveniente das regiões circunvizinhas, bem como o desenvolvimento das actividades turísticas limitadas pela oferta de hotéis. Finalmente, os especialistas apresentaram um conjunto de medidas, propondo a diversificação da economia de Macau, como o reforço da fiscalização eficaz do sector do jogo, a concessão de apoios a pequenas e médias empresas e o reforço das funções da plataforma comercial regional.

Apesar de os estudos sobre a diversificação da economia de Macau terem já dado alguns frutos, os mesmos apresentaram também deficiências bem notórias:

1. Reduzido número de periódicos chineses com abordagem genérica e de pouca profundidade

Os estudos socioeconómicos sobre Macau, enquanto uma *mini-economia*, consideram mais o desenvolvimento e empreendimento da cidade e os sectores dos serviços e do turístico. No que refere ao âmbito da diversificação adequada, os estudos dos académicos não são suficientes, sendo muito poucos os que têm algum peso. No sítio “Rede Chinesa de Conhecimento (<http://www.cnki.net>)”, cuja documentação em chinês é mais consultada, só se encontram cerca de 50 teses publicadas em periódicos (datadas desde 1988) que versam directa e indirectamente sobre a diversificação da economia de Macau, ou seja, não chegam a 2 teses por ano.

Os estudos que abordam os princípios da “adequação” e o modo como pode atingir-se essa “adequação” são ainda mais reduzidos. A par disso, são características gerais desta documentação o vago e a falta de profundidade, uma vez que não se encontram nela análises minuciosas relacionadas com o sentido devido à diversificação, se é vertical ou horizontal. Alguns académicos apresentaram unilateralmente fundamentações teóricas em apoio à sua posição sobre o sentido da diversificação, sem considerar as suas deficiências. Apesar de a diversificação vertical ser comparativamente vantajosa, é difícil fazer dispersar os riscos de oscilação. Embora a intervenção governamental no processo da diversificação horizontal possa dissipar os riscos decorrentes da predominância do sector do jogo, é possível provocar a distorção do instituto da concorrência do mercado e a expropriação dos recursos do mesmo sector, quebrando o equilíbrio económico que consiste em “*high input, low output*”.³

Actualmente a insuficiência das investigações é essencialmente devida a serem poucas as acções de diversificação de Macau postas em prática, facto que põe em causa o acesso a informações de fontes positivas por par-

³ Che Sei Tak, Estudo sobre o problema da optimização da estrutura industrial de Macau na perspectiva da documentação sumária, in *Revista de Investigação contemporânea de Hong Kong e Macau*, número 2 de 2012.

te dos académicos e ao seu interesse. Assim, os académicos não chegaram a um consenso sobre se a diversificação de Macau pode constituir uma proposição académica que mereça investigação. Entretanto, a economia de Macau, devido à sua reduzida escala, tem tido um impacto bastante limitado quer a nível da economia mundial, quer a nível da regional. Estas realidades determinaram, de forma objectiva, que os académicos tenham estado, estejam e estarão pouco atentos à evolução económica de Macau, inclusive à sua diversificação adequada.

2. As investigações são fundamentalmente feitas por iniciativa do Governo

Presentemente, a maior parte das abordagens sobre a “diversificação da economia de Macau” e a “diversificação adequada” constam de estudos desenvolvidos por serviços públicos responsáveis pelas indústrias e pela economia e de outros disponibilizados por grupos de reflexão e órgãos consultivos do Governo, bem como de trabalhos de base desenvolvidos por alguns académicos com financiamentos do Governo. Embora estas obras escritas sejam diferentes das teses publicadas nos periódicos e cumpram certas normas académicas, elas focam-se essencial e directamente no tema, o que reflecte as verdadeiras atitudes dos Governos Central e da RAEM sobre a diversificação adequada da economia de Macau. No entanto, considerando que as investigações e as obras desenvolvidas pela Administração e pelos especialistas e académicos que prestam serviços de aconselhamento a esta última se revestem muitas vezes de diferentes graus de confidencialidade, as conclusões dessas mesmas investigações e estudos são pouco compartilháveis, não dando assim oportunidade para se efectuar uma abordagem académica profunda. A natureza política dos estudos deste género determina que os mesmos pouco possam contribuir em termos científicos. Como a diversificação adequada da economia de Macau é uma agenda recorrente sobre o desenvolvimento económico, as respectivas investigações encontram-se numa fase em que tudo é preliminar, aguardando aprofundamento.

3. Começou a aparecer documentação em inglês de alta qualidade em termos científicos

Há mais de uma década que as teses com temas relacionados com Macau têm sido difíceis de adoptar por periódicos internacionais *de topo*, o que tem feito com que os académicos mais competentes tenham

estudado muitas vezes temas que não diziam respeito a Macau. Com a elevação da relevância e a fama de Macau, os estudos respeitantes à diversificação industrial de Macau começaram a figurar em edições académicas internacionais *de topo*, mais citadas e com maior influência. Estas edições são, a título exemplificativo, periódicos dos 5 primeiros maiores *Índices de Citação de Ciências Sociais (SSCI - Social Science Citation Index)* na área da investigação urbanística, nomeadamente os «*Cities*» e o «*Habitat International*», bem como periódicos dos 3 primeiros maiores *Índices de Citação de Ciências Sociais (SSCI)* na área da investigação turística. Embora sejam poucas estas teses, elas são de elevada qualidade, uma vez que são aplicadas novas metodologias e chegam a conclusões em alternativa, o que pode suprir a falta de artigos publicados nos períodos locais em chinês, cuja metodologia de investigação é relativamente simples e cujas conclusões são análogas. No futuro, é de relevar a documentação em inglês, especialmente as teses publicadas em periódicos internacionais *de topo*.

II. Matérias relevantes

Feito um resumo do balanço das investigações efectuadas pelos académicos e dos estudos já divulgados pelas entidades administrativas e estudiosos encarregados pelo Governo de apresentação de propostas de aconselhamento, as matérias relevantes relacionadas com o tema da diversificação adequada da economia de Macau são as seguintes:

1. Necessidade de impulsionar uma economia diversificada em Macau. Em 2018, o produto interno bruto (PIB) *per capita* de Macau foi de 82 mil dólares americanos, representando o primeiro e o terceiro classificados a nível asiático e mundial, respectivamente.⁴ Conduzida pelo sector do jogo, a economia de Macau é altamente desenvolvida. A par disso, as características de Macau, com uma área reduzida e um alto preço dos terrenos, determinam que seja recomendado desenvolver, integrando os recursos limitados, uma economia de elevada intensidade, nomeadamente o sector do jogo e o dos serviços com este relacionados.⁵ Assim,

⁴ Based on IMF data, <https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPDPC@WEO/USA/DEU/MAC>

⁵ Liang Huafeng, Diversificação adequada da economia – Nova conjuntura da estrutura económica de Macau, in *Revista de Cooperação Internacional Económica*, número 11 de 2014, pág. 60 a 65.

o caminho do desenvolvimento a percorrer é tema que suscita certa discussão dentro e fora da RAEM: aprofundar e pormenorizar as acções no prosseguimento do sector dos serviços relacionados com o jogo ou proceder à diversificação repartindo as forças económicas. Para o efeito, são necessários estudos aprofundados a desenvolver por agentes e instituições de estudo, incluindo por académicos, segundo as suas perspectivas. Os balanços e conclusões dos estudos estão relacionados com uma questão de fundo qual seja a de saber se será racional impulsionar a diversificação da economia em Macau.

2. Quais os limites da diversificação da economia de Macau? A forma diversificada da economia é fundamental para o sucesso e prosperidade da maioria das economias de escala. A colocação dos ovos em vários cestos possibilita a dispersão dos riscos, diminuindo a oscilação económica. No entanto, Macau enquanto mini-economia no mundo em termos de território, terá muita dificuldade em apoiar um número excessivo de empresas gigantes e agentes do mercado que não toleram muitos controlos. Em face das características próprias de Macau, a diversificação da sua economia não pode englobar todos os aspectos, mas pode apenas ser «adequada», devendo a opção por novas indústrias ser feita de acordo com as vantagens tradicionais legadas pela sua história e com as modalidades técnica e comercial decorrentes da nova revolução industrial mundial.⁶ Aliás, Macau não tem boas condições navais e portuárias, o que impossibilita, a curto prazo, o desenvolvimento de um sector de transportes e logística modernos tão próspero como o de Guangdong, de Hong Kong e de outras províncias, cidades e regiões. Neste sentido, é impossível desenvolver em Macau uma modalidade de diversificação económica de todos os ramos de actividade económica, à semelhança das médias e grandes economias. A diversificação adequada em Macau será conduzida pela intensidade e eficácia, tendo como limiares a satisfação das condições de respeito pelo ambiente, pela eliminação da poluição e pelo baixo consumo de energia. Assim, a diversificação em Macau é de certo modo conservadora, insistindo no bem e distinguindo o que se deve fazer do que não se deve fazer. A aferição do grau de diversificação da economia e o domínio da medida do bem dependem de uma investigação minuciosa e perspectivada.

⁶ Feng Xiaoyun, Via de reunificação – Uma revisão sobre as vantagens do desenvolvimento económico de Hong Kong e Macau, *City University of HK Press*, 2017.

3. Qual o novo ponto de partida para a diversificação da economia de Macau? A economia de Macau tem que ser diversificada, mas a diversificação não pode ser demasiado vasta. Assim a escolha de um novo ponto de partida torna-se bastante importante. Sob a orientação da diversificação adequada, parece-nos que as alternativas são bem limitadas. De entre as três indústrias da economia nacional, os sectores secundário e terciário são caracterizados pela intensidade, pela alta eficácia, pelo respeito pelo ambiente e pelo baixo consumo de energia. Para uma mini-economia como a de Macau, os Estados de pequena dimensão como o *Mónaco* e o *Liechtenstein*, que são pioneiros na diversificação adequada, servem de referência para Macau no desenvolvimento da indústria de manufactura avançada e no sector das finanças modernas numa mini-economia. Conjugando a tendência internacional do desenvolvimento com as características próprias de Macau, a sua estrutura industrial deve transitar para uma economia de conhecimento intensivo, em vez de para uma de capital intensivo.⁷ Assim, o modo como se poderão tomar como referência as experiências dos Estados de áreas reduzidas e como se poderão conjugar as mesmas com as características próprias de Macau para definir a constelação e as políticas industriais da diversificação adequada, devem ser definidas de acordo com as opiniões dos especialistas, dos académicos e das instituições administrativas.

4. Quais os entraves à diversificação da economia de Macau? É claro que a diversificação adequada da economia não é fácil, uma vez que existem dificuldades sistemáticas. Assim, é necessário investigar quais os factores que constroem a diversificação da economia de Macau.

Em primeiro lugar, temos a falta de terrenos. As concessionárias do jogo, as instalações públicas, os serviços públicos e a habitação dos residentes concentram-se de modo apertado numa área de pouco mais de 30 Km². Assim, a reserva de terrenos disponíveis é muito limitada. A diversificação económica pressupõe uma resolução satisfatória da questão dos terrenos. Relativamente à questão da população excessiva e da pouca dimensão geográfica de Macau, na documentação existente já foram apresentadas algumas soluções, tais como o alargamento do espaço à custa de “enclaves”, a disponibilização por meio da criação e edificação em colaboração e do arrendamento de espaços para o desenvolvimento industrial

⁷ Che Sei Tak, Definição de alvos e Opções pelos meios da optimização da estrutura industrial de Macau, in Revista de Estudos “*Um país, Dois sistemas*”, número 4 de 2013.

e a exploração conjunta de algumas Ilhas do Arquipélago Wanshan por Macau e Zhuhai.⁸ Além das acções de colaboração entre Guangdong e Macau, a conquista de terra ao mar é também um meio necessário para a exploração e o alargamento do espaço. Face ao pleno apoio prestado pelo Governo Central, à concessão da área marítima de 85 Km², à possibilidade de fazer aterros, às exigências decorrentes da diversificação industrial, bem como ao alargamento efectivo do espaço de Macau com a adopção do modelo da Universidade de Macau no enquadramento da cooperação regional, é de presumir que haja oportunidades para aliviar, de certo modo, a questão dos terrenos.

Em segundo lugar, a carência de recursos humanos. Uma diversificação adequada é muito exigente em termos de mão-de-obra altamente qualificada; porém, a fuga de cérebros tem sido severa. O número de quadros com habilitações académicas superiores localmente formados não é suficiente para satisfazer as necessidades decorrentes do desenvolvimento socioeconómico de Macau. Em termos gerais, a oferta de recursos humanos em Macau é extremamente insuficiente, sendo ainda raros os quadros com habilitações académicas superiores.⁹ Em face desta situação, impõe-se a introdução de quadros qualificados e de inteligência para a diversificação da economia de Macau. Para que os quadros qualificados entrem e permaneçam, é necessário quebrar as limitações constantes do enquadramento dos regimes e das políticas em vigor.

Depois, a falta de infraestruturas. As indústrias de manufactura modernas e as indústrias inteligentes têm necessidades muito diferentes das do sector dos serviços e do jogo, em termos de rede eléctrica, de água e de transportes e logística. É claro que o reforço e aperfeiçoamento destas infraestruturas não são susceptíveis de conclusão num só dia, mas carecem de acções bem organizadas, fundamentais e pormenorizadas a nível do planeamento, do investimento, da execução e da fiscalização. Tudo isto depende de um grande volume de investigações e de argumentações de base e minuciosas, bem como de abordagens e de estudos feitos pelos

⁸ Wang Fuqiang, Região Metropolitana da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau e Oportunidades para o Desenvolvimento de Macau, in *Revista de Administração Pública de Macau*, número 119, Volume XXXI, 2018-1.º, pág. 5 a 10 (para a versão portuguesa, ver pág. 87 a 97)

⁹ Atrair o regresso de talentos de Macau, é tempo para recuperar, consultar *Jornal San Wa Ou*: http://www.waou.com.mo/news_g/shownews.php?lang=cn&id=31440.

respectivos serviços da Administração, em colaboração com académicos das respectivas especialidades, para efeitos de tomada de uma decisão definitiva.

5. Concorrência das opções pela diversificação vertical e horizontal. A diversificação da economia e a diversificação adequada têm sido reiteradamente salientadas mas só conseguiram um progresso bem limitado ao longo das recentes duas décadas. A razão principal desta estagnação foi porque Macau seguiu muito de perto o caminho da diversificação vertical, pelo qual obteve um enorme desenvolvimento socioeconómico, tendo criado uma elevada dependência do sector do jogo e das indústrias com ele relacionadas. A comunidade e a sociedade têm demonstrado uma atitude pouco dinâmica e perdido o norte, uma vez que a diversificação dos sectores não jogo se manteve uma área de investimento inexperiente e de longa periodicidade, implicando grande quantidade de capitais. Assim, o modo como se identificam as vantagens e as desvantagens decorrentes da diversificação vertical e horizontal e o modo como podem reforçar a cognição dos diferentes sentidos das diversificações nas diferentes camadas da RAEM, dependem da divulgação por meios sociais, por conferências e por meios escrito e oral das opiniões certas relacionadas com a via da diversificação de Macau, a emitir por especialistas e académicos.

6. Relações entre a diversificação adequada da economia de Macau e a construção da Grande Baía: A construção da Grande Baía é uma oportunidade histórica para o renascimento económico de Macau, tratando-se de uma estratégia nacional adoptada por iniciativa das Autoridades Centrais. A diversificação adequada da economia de Macau é também um meio que contribui para o renascimento da economia de Macau, tratando-se de uma estratégia caracterizada pela sua iniciativa localmente tomada, uma vez que os esforços do Governo da RAEM neste sentido mereceram o reconhecimento e o apoio do Governo Central. A participação na cooperação inter-regional e o impulso do desenvolvimento diversificado e adequado da economia de Macau são dois elementos complementares e interactivos e causas e consequências entre si.¹⁰ O modo como pode constituir-se um círculo de relacionamento benigno entre estes é uma questão susceptível de um estudo antecedente à prática.

¹⁰ Sio Chi Wai, Tai Wa Hou e Loi Hoi Ngan, Considerações sobre questões relativas ao desenvolvimento diversificado da economia de Macau (1.ª Parte), ver *Jornal San Wa Ou*: http://www.waou.com.mo/news_i/shownews.php?lang=cn&cid=16840.

III. Formação de uma equipa de estudo

Enquanto temática a estudar, a “diversificação adequada da economia de Macau” é, para o sector académico, uma variante da economia industrial de natureza regional. Haverá quem a estude? Como se desenvolverão os estudos? Tudo depende do interesse dos académicos pela investigação. Até ao presente não houve uma instituição que criasse uma equipa para o estudo exclusivo da diversificação adequada da economia de Macau.

Actualmente, nos estudos relacionados com a diversificação adequada sob a orientação do Governo ou impulsionados no âmbito dos projectos do mesmo, participaram geralmente os institutos encarregados dos estudos relacionados com Hong Kong e Macau, sendo predominantes os institutos da Província de Guandong, de entre os do Interior da China, em especial os subordinados ao sistema de instituições de ensino superior de Guandong. Os institutos de investigação subordinados aos ministérios ou aos comités do Governo Central também fazem estudos de qualidade, quando encarregados pelo Governo Central ou a convite do Governo da RAEM, com recurso às vantagens da economia industrial e da planificação. São exemplos os estudos realizados há dois anos com a participação de instituições de ensino superior e ministérios ou comités do Interior da China, o Estudo para a Estratégia de Desenvolvimento Urbano da Região Administrativa Especial de Macau, os Estudos para a Planificação e Gestão das Áreas Marítimas e os Estudos sobre a Futura Diversificação Industrial nas Novas Áreas. Aliás, as instituições de ensino superior, os institutos de estudos e as fundações são entidades importantes para a investigação da diversificação adequada da economia de Macau. No âmbito destas instituições, não foram criados órgãos para o estudo exclusivo da diversificação adequada da economia de Macau, estando os estudos desenvolvidos pelos académicos que se dedicam à economia industrial ou ao desenvolvimento socioeconómico de Hong Kong e de Macau, limitados às necessidades académicas ou aos pedidos dos governos ou das unidades.

IV. Nota conclusiva

A natureza homogénea da estrutura económica de Macau caracterizada por uma excessiva dependência das exportações dos serviços do jogo implica oscilações no crescimento económico, o que determina que a di-

versificação seja a via indispensável ao desenvolvimento sustentável da sua economia. Com o esforço envidado pelo Governo da RAEM ao longo de mais de uma década, foi alcançado algum progresso no âmbito da diversificação da economia de Macau, especialmente na diversificação vertical, sendo relativamente satisfatórias as receitas das actividades não jogo como as vendas a grosso e a retalho, a hotelaria, a restauração, a construção e as finanças. Verifica-se também um desenvolvimento dinâmico nos sectores bem desenvolvidos em termos de diversificação adequada, como o das convenções e exposições.¹¹ No entanto, o peso do sector do jogo na economia global, no período compreendido entre 2013 e 2017, é manifestamente superior ao dos demais sectores.¹² Aliás, a economia de Macau está ainda altamente dependente do sector do jogo. No presente artigo, foi feita uma análise sobre as realidades e insuficiências a nível de investigação relacionadas com a questão da diversificação da economia de Macau, tendo-se levantado algumas questões actuais de relevância que urgem uma ponderação mais aprofundada, em articulação com as situações actuais. Espera-se que os pontos de vista constantes do presente artigo sirvam de inspiração para futuras investigações e para a definição das políticas no âmbito do Governo da RAEM.

¹¹ Chui Sai On, Apoiar o desenvolvimento diversificado da economia de Macau à custa dos rendimentos provenientes do jogo, consultar «*World Gaming Information*»: https://www.wgi8.com/news/news_20049.html.

¹² Direcção dos Serviços de Estatística e Censos, *Relatório da Análise “Sistema de Indicadores Estatísticos para o Desenvolvimento da Diversificação Adequada da Economia de Macau” (2017)*, ver: https://www.dsec.gov.mo/getAttachment/abe103b0-db63-4134-bcba-8ce148a2bcb4/C_SIED_PUB_2017_Y.aspx.

