

***Uma Avaliação Crítica aos Estudos sobre a Cooperação
no Campo da Educação Superior na Grande Baía
Guangdong-Hong Kong-Macau: Fundamentos,
Obstáculos e Estratégias de Resposta***

*Chen Zixia** *Yin Yifen***

A China publicou oficialmente as “Linhas Gerais do Planeamento para o Desenvolvimento da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau” em 18 de Fevereiro de 2019. A Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau (doravante referida como Grande Baía) enquanto estratégia de desenvolvimento nacional entrou na sua fase de implementação e rapidamente se tornou um tema popular de investigação académica. Desta forma, têm sido publicados cada vez mais estudos sobre vários assuntos e temas no plano da cooperação, no campo da educação superior. A Grande Baía inclui nove cidades do interior da China, tais como Guangzhou, Shenzhen e Zhuhai, além das duas Regiões Administrativas Especiais de Hong Kong e Macau, tendo atingido um nível relativamente alto de desenvolvimento social, económico e cultural. Dentre essas cidades, Guangzhou,

* Doutoranda em políticas públicas pela Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Politécnica de Macau. Actualmente é chefe funcional do Gabinete de Estratégias e Planeamento da Universidade de Macau.

** Doutor em Administração pela Peking University. Actualmente é Director do Centro de Estudos Políticos, Económicos e Sociais da Universidade Politécnica de Macau. Professor Associado Visitante.

Shenzhen, Hong Kong e Macau são as mais centrais, dispendo de recursos educativos de ensino superior competitivos com o que há de primeira linha no mundo. Sob o impulso dado pela construção da Grande Baía, a cooperação no campo do ensino superior é um dos temas que mais merecem reflexão e debate. Ao fazer uma síntese e avaliação geral dos estudos realizados nos últimos anos, o presente texto intenta descrever os fundamentos e as dificuldades relativas a tal cooperação, indicando medidas aplicáveis de resposta.

I. Fundamentos da cooperação educativa no campo da educação superior na Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau

O conceito “Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau” propõe objectivos de desenvolvimento regional mais específicos para a cooperação na área da educação superior, criando factores de motivação mais fortes para a cooperação e um ambiente inovador para políticas e regimes. Se a compararmos às outras regiões do interior da China, a Grande Baía possui um sector académico mais aberto, com modelos de ensino mais próximos dos do estrangeiro. Por tal motivo, há vantagens comuns a serem exploradas com o desenvolvimento regional, uma vez existem fundamentos sólidos e novos prospectos para a cooperação na área da educação superior, notando-se a expectativa de que se possa tornar uma cooperação de referência para a China e mesmo para o próprio mundo. Com efeito, a cooperação no campo da educação superior não é um processo recente, assentando numa longa continuidade histórica e tendo acumulado fundamentos reais. A contiguidade geográfica dessas localidades soma-se a uma cultura comum, a intercâmbios frequentes e a relações sociais intensas, factores que criam condições para contactos e concertação no plano do ensino superior de Guangdong, Hong Kong e Macau. No plano histórico, durante mais de quarenta anos de Abertura e Reforma, a cooperação no campo da educação superior na Grande Baía desenvolveu-se par a par com o avanço da cooperação entre essas três regiões. Há especialistas que tomam o período desde a adopção da política de

Abertura e Reforma até hoje como a linha do tempo para os seus estudos, dividindo a cooperação no campo da educação superior em três fases: uma fase inicial, de tentativas, de formação de recursos humanos; uma segunda, de desenvolvimento abrangente, motivada por garantias políticas e uma última, de expansão e aprofundamento, motivada pela criação de mecanismos inovadores¹ Concretamente, os fundamentos para a cooperação no domínio do ensino superior podem ser resumidos nos seguintes quatro pontos:

O primeiro deles é o fundamento político centrado no princípio “um país, dois sistemas”. Implementado por Hong Kong e Macau, tal regime político é uma importante vantagem exclusiva para a cooperação entre Guangdong e as duas RAEs, favorecendo a que se chegue a inovações e a *breakthroughs*, partindo das vantagens comparativas de cada uma das partes. Desde o retorno de Hong Kong e Macau à Pátria, com o aprofundamento da integração entre Guangdong, Hong Kong e Macau, o governo chinês publicou as “Linhas Gerais do Planeamento para a Reforma e Desenvolvimento da Região do Delta do Rio das Pérolas (2008-2020)” em 2009 e as “Linhas Gerais do Planeamento para o Desenvolvimento da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau” em 2019. Esses documentos concederam uma orientação e direcção à cooperação no contexto da Grande Baía. O sistema “um país, dois sistemas” continua a ser consolidado em Hong Kong e Macau, constituindo o ponto de intersecção mais fulcral para a cooperação das duas RAEs com Guangdong, aprimorando, no campo do ensino superior, o modelo antigo de cooperação autónoma e esporádica por instituições da sociedade civil, para o novo modelo de criação de mecanismos sustentáveis, plurais e permanentes.

O segundo fundamento é o económico, tendo por característica o elevado nível de desenvolvimento económico regional. A Grande Baía possui muitos recursos, uma estrutura industrial aperfeiçoada, além de produção agregada e

¹ Li Jing, “Balanço e perspectivas da cooperação Guangdong-Hong Kong-Macau no campo da educação superior nos quarenta anos de Abertura e Reforma”. *Modern Education Review*, 2019/05, Guangzhou, pp. 42-48.

qualidade de desenvolvimento que se destacam no plano nacional e mesmo mundial. Em 2021, o produto económico da Grande Baía chegou a 12,6 biliões de RMB,² respondendo por 11% do PIB chinês. A estrutura industrial das cidades integrantes da Grande Baía já se destaca pela sua escala e criação de clusters, pela aceleração ininterrupta do seu *upgrade*, com fortalecimento progressivo da sua capacidade de inovação em C&T. No ano de 2021, a Organização Mundial da Propriedade Intelectual (WIPO) publicou o “Índice global de inovação”, em que o corredor de inovação tecnológica Guangzhou-Shenzhen-Hong Kong-Macau ficou apenas atrás do de Tóquio-Yokohama, como o segundo mais importante cluster de inovação tecnológica do mundo.³ No que importa à educação superior, as vantagens criadas pelo desenvolvimento económico da Grande Baía oferecem importantes recursos e orientação em termos de objectivos para a criação de um sistema de disciplinas, para a cooperação entre as universidades, as indústrias e as instituições de investigação e para a implementação do modelo de cooperação e de intercâmbios.

O terceiro fundamento é o cultural, dada a predominância da cultura de Lingnan na Grande Baía. Seja em termos de cultura tradicional, de hábitos linguísticos ou de relações geográficas, todas as cidades da região pertencem ao círculo dessa cultura. Desde a adopção da política de Abertura e Reforma, as interacções e a cooperação entre a província de Guangdong e as RAEs de Hong Kong e Macau intensificaram-se e profundaram-se ainda mais nos planos económico, social e cultural, o que deu uma evidência ainda mais marcante à homogeneidade cultural das três partes e criou uma tendência para a incorporação mútua. O que importa à Grande Baía como um todo é a formação de uma comunidade baseada nessa nova cultura comum e, para tal, verifica-se a

² “Em 2021, o produto económico da Grande Baía chegou a cerca de 12,6 biliões de RMB”, *website* do Governo Chinês, 20/04/2022, http://www.gov.cn/xinwen/2022-04/19/content_5686159.htm

³ “Chen Wenling: Acelerar a transformação da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau numa plataforma mundial de inovação e locus estratégico”, Conselho para a Promoção da Cooperação Guangdong-Hong Kong-Macau, 22/07/2022, <http://www.ygacjh.org.cn/Item/3115.aspx>

necessidade de o ensino superior vir a exercer a sua função de incentivar a identidade cultural comum das diferentes localidades abrangidas. Pode dizer-se que a convergência e a integração cultural virão a transformar-se num apoio importante para a cooperação no campo da educação superior das partes.

O quarto, e último, fundamento é de natureza prática, tomando a diversidade do sistema de educação terciária da Grande Baía como ponto de apoio. Guangdong-Hong Kong e Macau concentram mais de 140 diferentes instituições de ensino superior. Considerando a situação actual, há um consenso quase generalizado no meio académico, segundo o qual as perspectivas de desenvolvimento da educação superior entre as três partes apresentam uma evidente complementaridade. A província de Guangdong caracteriza-se pela grande escala e um sistema completo de instituições, enquanto peca por um regime que demonstra um forte peso de características administrativas e uma clara limitação no que se refere à autonomia educativa. Já Hong Kong possui um sistema educativo de alta qualidade, com um elevado nível de internacionalização, tendo produzido um ambiente educativo mais autónomo e independente, próximo do sistema de desenvolvimento educativo do ocidente. A educação superior em Macau tem avançado rapidamente nos últimos anos, possuindo características tanto internacionais, como locais; não obstante, historicamente, Macau sofre com limitações em termos de falta de estudantes e de espaço físico. Apesar da existência de limitações em cada uma das partes, a Grande Baía como um todo está dotada, mesmo assim, de um sistema de educação superior completo, relativamente aberto e com diversidade de regimes. Devido ao desenvolvimento que vivenciou ao longo de muitos anos, Guangdong, Hong Kong e Macau têm acumulado experiências práticas de cooperação de longo prazo, com pro-actividade e pluralismo, nos diversos domínios do ensino superior, nomeadamente no que respeita à criação de parcerias, a iniciativas conjuntas de ensino, à formação integrada de recursos humanos, à criação de plataformas de pesquisa científica, a intercâmbios de pessoal e à cooperação para a formação de recursos humanos e para a prestação de apoio técnico.

II. Obstáculos à cooperação no campo da educação superior na Grande Baía

Há muita discussão no meio académico sobre as dificuldades, os desafios e os obstáculos enfrentados pelo desenvolvimento da educação superior na Grande Baía, temas que, na verdade, se impõem como o principal foco de interesse dos especialistas sobre a cooperação nesse campo. Em geral, eles concluem que as diferenças de regimes se tornaram o cerne, a questão fundamental a ser enfrentada. Quando falamos de diferenças de regimes, temos em mente os dois seguintes aspectos:

Em primeiro plano vêm as diferenças em termos de “um país, dois sistemas e três zonas alfandegárias independentes”. Mesmo sob a unidade da soberania nacional, ainda há diferentes graus de diferença no que concerne ao sistema político, económico e legal de Guangdong, Hong Kong e Macau. Além dessa “parede institucional invisível”, também influem as relações administrativas complexas entre as três partes, seja no que se refere ao governo central e local, seja no que se refere ao governo provincial e das RAEs. Para o interior da China, Hong Kong e Macau ainda são consideradas regiões exteriores. A barreira criada pelos diferentes regimes impede a circulação eficiente de recursos humanos e de capitais, de instituições e de programas. A esse ambiente institucional diferenciado junta-se a competição dos interesses pré-existentes das diferentes entidades da Grande Baía, o que se traduz numa grande quantidade de óbices a que se desenvolva a cooperação em diferentes níveis. Contudo, vale a pena reparar que tem sido possível, através do aperfeiçoamento das políticas, resolver progressivamente alguns problemas causados pelas diferenças de regimes para a cooperação de investigação científica entre as três partes, seja no que toca à utilização de recursos financeiros transfronteiriços para a realização de projectos de investigação, seja em relação às tarifas de importação de equipamentos e instrumentos de pesquisa científica, seja no relativo aos obstáculos para a passagem fronteiriça de espécies biológicas, etc. Não obstante, ainda há de apurar e avaliar se essas políticas são implementadas com sucesso e eficácia. Pois,

mesmo que se faça constar o tema nas agendas políticas, na prática ainda será muito difícil e muito complexo levar a cabo a tarefa de eliminar essas barreiras institucionais, pelo que recomendamos persistir no longo prazo com medidas tentando a articulação entre as partes para reformar os seus regimes, após o que será finalmente possível alcançar bons resultados com eficácia.

Num segundo plano vêm as diferenças de regimes no campo da educação superior entre Guangdong, Hong Kong e Macau. Em relação às restrições criadas pelas diferentes leis e regulamentos, as políticas actualmente implementadas impõem limites claros à cooperação nesse âmbito. Por exemplo, para que as instituições de Hong Kong ou Macau possam realizar iniciativas conjuntas de ensino com as de Guangdong, ambas as partes têm que observar o “Regulamento sobre a cooperação educativa entre a China e o estrangeiro”. Em relação ao regime do ensino superior, em Hong Kong e Macau, cabe aos departamentos governamentais, através das suas macropolíticas, dar orientações gerais sobre o sistema de gestão educativa, e as universidades são administradas segundo o sistema de conselhos de administração que têm uma autonomia relativamente maior. A educação superior em Guangdong, por seu lado, é administrada sobretudo pelo governo, de modo que as escolas são repartições administrativas de nível básico de natureza educativa, pelo que as universidades têm uma autonomia relativamente baixa. De um modo geral, as três partes da Grande Baía têm grandes diferenças em termos de métodos de recrutamento de alunos, de criação de cursos, de regimes de ensino e de avaliação. Por tais motivos, não espanta que os programas de cooperação educativa na prática tenham problemas de harmonização, por exemplo na implementação de padrões comuns ou nos procedimentos administrativos. Do ponto de vista da gestão regional, um especialista⁴ concluiu que Guangdong, Hong Kong e Macau possuem três tipos

⁴ Dong Lingbo, “Gestão regional do ensino superior da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau: características, origens e lógica de transformação”. *Heilongjiang Researches on Higher Education*, 2021/08, Ha'erbin, pp. 25-30.

diferentes de gestão educativa, ou seja, principalmente através de organizações não-governamentais (Hong Kong), através do equilíbrio entre as atribuições do governo e as instituições (Macau) e face ao modelo vertical, de cima para baixo, do interior da China. De momento, a cooperação no âmbito do ensino superior na Grande Baía ocorre principalmente entre as universidades, por iniciativa destas e de forma desconcentrada e parcial. As políticas de apoio ainda precisam de ser aperfeiçoadas, carecendo de um quadro institucional criado pelas mais altas instâncias.

Além dos problemas institucionais, as questões ideológicas e culturais também geram bastante interesse. Devido às diferenças dos sistemas sociais, também se verifica um descompasso entre as ideologias e os valores das partes. No passado, o senso comum no que se refere à cultura de cada uma das partes da Grande Baía dizia que Hong Kong era um lugar utilitarista, prezando alta eficiência; Macau era uma sociedade de inclinações mais conservadoras, enquanto Guangdong era um lugar aberto, com uma população esmerada na busca do avanço. No entanto, o que mais chama a atenção na situação actual é que as mudanças no ambiente sócio-político de Hong Kong impuseram desafios à cooperação educativa entre as três partes. Um especialista observou que, no passado, o ensino britânico possuía uma evidente posição de dominância, o que, em certa medida, influenciou, mesmo limitou, a capacidade da juventude local de estudar, vivenciar e compreender o sistema vigente na China.⁵ No que diz respeito à motivação dos habitantes de Hong Kong em relação à Grande Baía, é inevitável reconhecer que a sua ideologia, de uma forma geral, cria um certo nível de resistência à criação de uma identidade cultural comum e à eliminação das barreiras institucionais. Não obstante, em anos recentes, com a implementação de uma série de medidas de reforço à governação pelas autoridades centrais, a

⁵ Li Yixi, Yuan Xuyang, “Lógica e roteiro para o aprofundamento da reforma do ensino superior e promoção do desenvolvimento integrado de Guangdong-Hong Kong-Macau”. *China Higher Education Research*, 2019/11, Pequim, pp. 41-47.

situação em Hong Kong melhorou em larga medida. Além do mais, no que toca à cooperação educativa transfronteiriça, nota-se que as instituições de ensino superior de Hong Kong têm sido mais activas do que as de Macau. Neste momento, há sete universidades em Hong Kong (HKUST, HKU, CUHK, HKBU, CityU, PolyU, HKMU) a organizar planos e actividades educativas em cidades da Grande Baía, tais como Guangzhou, Shenzhen, Zhuhai, Dongguan, Foshan, Zhaoqing, entre outras. Embora o sector do ensino superior em Macau se tenha desenvolvido mais rapidamente após o retorno à Pátria, ainda há insuficiências no que tange às suas capacidades como um todo, carecendo de motivação e mesmo de uma articulação eficiente no que se refere a essas iniciativas conjuntas de ensino com as suas contrapartes do interior da China. Este quadro deve-se às restrições criadas pelo sistema e pelos mecanismos de educação superior da RAEM.

III. Estratégias de resposta à cooperação no campo da educação superior na Grande Baía

É indispensável que a cooperação no âmbito do ensino superior chegue a um certo patamar e profundidade para responder às demandas da construção da Grande Baía como um todo. A este respeito, o meio académico tem levantado um conjunto de novos conceitos na área do ensino superior, tais como “desenvolvimento em cluster”, “integração”, “construção de uma comunidade”, “convergência”, “desenvolvimento concertado”, etc. Ou seja, advoga-se que o sector tem que tomar a via da convergência e da integração. De um modo geral, a cooperação no campo da educação superior tem que tomar por referência a tendência da integração da Grande Baía e o seu desenvolvimento integrado para, sob a estratégia de abertura do ensino nacional, aliar a regionalização à internacionalização do ensino, valorizando e beneficiando das vantagens oferecidas por “um país, dois sistemas” em Hong Kong e Macau, mediante o que se tornará possível realizar uma cooperação eficiente.

1. Eliminar os obstáculos institucionais para desenvolver a cooperação educativa no sentido da incorporação regional

As investigações e as propostas feitas no sentido da integração do ensino superior da Grande Baía tomam por base, principalmente, as análises sobre a experiência europeia de criar uma zona de educação superior a partir do chamado “Processo de Bolonha”. Tais estudos entendem que a cooperação regional no campo da educação superior tem como resultado ideal a formação de um sistema de ensino superior de alto nível. Por tal motivo, é indispensável eliminar as barreiras institucionais, promover a circulação de factores, harmonizar as políticas para que se possa realizar a cooperação integral nos seus aspectos essenciais e nos principais campos. Desta forma, é preciso tomar por referência as diferenças de regime e promover, ao mais alto grau possível, a abertura do sector, criando padrões institucionais unificados. Estes são objectivos ideais que merecem ser implementados no longo prazo. Um ponto de vista defende que, com base nos objectivos de desenvolvimento integrado da Grande Baía, devem ser estabelecidos nessa região um sistema de educação superior e um modelo de desenvolvimento da cooperação que mereçam server de referência e ser divulgados. Também há quem postule que o processo de integração se deve orientar por um cronograma de três fases, com objectivos de curto, médio e longo prazo, incluindo a criação de uma zona especial de cooperação para o ensino superior entre Guangdong, Hong Kong e Macau, seguida da criação de uma comunidade de educação superior e rematada pela integração completa do ensino superior.⁶

Como estratégia para o desenvolvimento nacional, a Grande Baía, em essência, já ditou conceitos e objectivos comuns ao progresso de Guangdong, Hong Kong e Macau. No entanto, dadas as diferenças culturais entre as três partes e a dispersão dos interesses de cada uma em relação ao sistema de educação superior, não foi possível superar eficazmente o quadro de isolamento mútuo. As três partes, Guangdong, Hong Kong e Macau, representam três direcções

⁶ Zhu Jiancheng, Wang Xianping, “Estudo sobre a unificação do ensino superior em Guangdong-Hong Kong-Macau”. *Journal of Strategy and Decision-Making*, 2011/02, Guangzhou, pp. 69-85.

possíveis para a integração do ensino superior na Grande Baía. Falando do ponto de vista dos sistemas educativos envolvidos, é possível realizar um estudo comparativo e tomar por referência as experiências de cada uma das partes para se buscar a convergência e, num último estágio, a integração. É preciso que isso seja feito de maneira a responder às necessidades nacionais e que os modelos de cooperação tragam benefício para a China.

2. Aproveitar as características do desenvolvimento da Grande Baía para promover a internacionalização do ensino superior

Além de servir as necessidades de desenvolvimento da Grande Baía, o ensino superior nessa região também tem que estar atento às necessidades de internacionalização do sector. Sob o marco da Globalização, é preciso que o ensino superior da China (e da região) esteja presente no palco mundial, adoptando as regras criadas pelos países desenvolvidos. Ao aliar as características da educação superior em Hong Kong e Macau, a Grande Baía já possui um sistema relativamente aberto, com características internacionais. Desta forma, a Grande Baía já possui uma certa base para se adaptar e competir em resposta à Globalização, não deixando de ter uma certa vantagem nesse sentido. Pode dizer-se que o modelo de desenvolvimento do ensino superior na Grande Baía necessariamente será de internacionalização, sendo preciso, no futuro, fazer cooperação com maior abertura. Ao progredir pela via internacional, será preciso introduzir ainda mais recursos e exigências presentes no ensino estrangeiro, elevando, assim, a competitividade geral da Grande Baía e até mesmo da China.

As “Linhas Gerais do Planeamento para o Desenvolvimento da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau” exigem que se apoie a criação de uma zona-piloto de ensino internacional. Um académico estudou o conteúdo, o posicionamento, as dificuldades e os caminhos para que se estabeleça uma zona-piloto de ensino superior, chegando à conclusão de que “internamente, a Grande Baía pode criar mecanismos e regimes inovadores e, externamente, deve dar impulso à internacionalização do seu ensino. Ao empenhar todas as forças activas da região para que participem nas actividades educativas de educação superior,

deve ter-se em vista a produção de recursos educativos numa escala globalmente razoável e de primeira linha. Assim, torna-se possível criar um centro de educação superior com força motriz, capacidade de irradiação e de influência de âmbito mundial”.⁷ Num momento em que o sector de ensino superior da Grande Baía participa na Globalização e se internacionaliza, Hong Kong e Macau podem exercer um papel insubstituível, nomeadamente, o de cabeça de ponte, em benefício da internacionalização do ensino superior na China. Por outras palavras, as duas RAEs são fulcrais para que a Grande Baía possa desenvolver o ensino superior da região e criar um modelo de inovação.

3. Desenvolver o papel do governo como indutor do desenvolvimento da cooperação no âmbito do ensino superior na Grande Baía

A Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau é um conceito oriundo de uma estratégia nacional. As instâncias do poder público exercem a sua autoridade de cima para baixo, fundamentadas em estratégias nacionais. Essencialmente, o Estado chinês é a entidade que dá o reconhecimento e a estrutura e implementa o conceito da Grande Baía. Nesse contexto, embora Guangdong, Hong Kong e Macau sejam diferentes em termos de sistemas/regimes, têm um objectivo comum que os leva a integrarem-se num sistema de sinergias recíprocas, a partir do qual se promove o desenvolvimento e se apoia a estratégia nacional. O papel do Estado como indutor e catalisador da cooperação no campo da educação superior é indispensável. Os académicos defendem que a China é um país caracterizado pelo protagonismo governamental, de maneira que somente quando o Estado assume o papel principal para criar inovações institucionais é que se torna possível ultrapassar as restrições e os impedimentos impostos pelos regimes tradicionais, neste caso, possibilitando a convergência das partes no plano do ensino superior.⁸

⁷ Wang Zhiqiang, “Conteúdo, posicionamento, dificuldades e caminhos para criar uma zona modelo de educação superior de nível internacional na Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau”. *Higher Education Exploration*, 2019/8, Guangzhou, pp. 62-67.

⁸ Zhu Jiancheng, Wang Xianping, “Estudo sobre a integração do ensino superior em Guangdong-Hong Kong-Macau”. *Journal of Strategy and Decision-Making*, 2011/02, Guangzhou, pp. 69-85.

Há também quem argumente que os desígnios nacionais são atingidos principalmente pelo efeito indutor das políticas públicas, com o que se reforçaria a composição das forças das três partes em prol do desenvolvimento desse sector.⁹ Por exemplo, em anos recentes a China adoptou um conjunto de políticas para auxiliar o desenvolvimento científico-tecnológico de Hong Kong e Macau, inclusive empregando fundos do governo central para o financiamento da investigação científica em benefício das duas RAEs ou permitindo a inscrição de projectos delas nos programas nacionais de investigação científica. Desta forma, encorajou-se, e muito, Hong Kong e Macau a cooperarem nos projectos de investigação científica da Grande Baía. Neste momento, há muitas circunstâncias propícias a impelirem a cooperação no campo do ensino superior em direcção a uma etapa de célere desenvolvimento, de maneira que é preciso que, seja o governo central, sejam os governos locais, cada qual utilize o seu poder para resolver eventuais problemas, sendo preciso agir por tentativas no longo prazo, sempre no sentido de coordenar, e mesmo de reformar, o que existe.

4. Criar um modelo de gestão adaptável à cooperação no campo do ensino superior na Grande Baía

Ainda há diferenças entre Hong Kong, Macau e o interior da China no que se refere aos sistemas de gestão da educação superior. Portanto, em resposta às demandas dos interesses das suas entidades administrativas envolvidas, cada uma das partes assume um posicionamento e adopta uma estratégia vocacionada segundo as próprias perspectivas de desenvolvimento da educação superior. Em Dezembro de 2020, o Ministério da Educação da RPC, em conjunto com a província de Guangdong, publicou o “Plano de incentivo ao desenvolvimento da cooperação no campo do ensino superior na Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau”, com exigências gerais e cinco grandes tarefas, delineando assim um esquema ordenado e a direcção a ser seguir pela cooperação em causa. Esse

⁹ Zhang Dongmei, Zhang Xin, “Vontade nacional e lógica de mercado: uma reflexão analítica sobre o desenvolvimento da educação superior na Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau”. *Higher Education Forum*, 2020/6, Nanning, pp. 40-43.

documento corresponde a um plano concebido ao mais alto nível; embora não esteja dotado de nenhuma política concreta, tem o papel de abrir caminhos e orientar o desenvolvimento da cooperação entre as três partes, contribuindo para a criação de objectivos e de vantagens comuns e fazendo com que, através de práticas criativas sustentadas, seja possível ultrapassar os constrangimentos institucionais com mais facilidade.

Do ponto de vista dos modelos de gestão da cooperação, a criação e o desenvolvimento da Aliança das Instituições do Ensino Superior de Guangdong, Hong Kong e Macau é uma importante plataforma para a cooperação no campo do ensino superior na Grande Baía. Com base nela, têm sido constituídas inúmeras subalianças em diversos campos, promovendo com eficiência cooperações e intercâmbios vocacionados para a formação de recursos humanos ou para as investigações científicas. Um académico referenda o modelo de criação de alianças estratégicas, afirmando que deve contemplar a criação de entidades formadas por lideranças do governo e por reitores das universidades, entre outros. Essas entidades podem tomar a iniciativa e exercer um papel activo, promovendo a elaboração de planos de desenvolvimento e o desenho de estratégias no que se refere ao desenvolvimento regional do ensino superior.¹⁰ Desde a sua criação em 2016, a Aliança das Instituições do Ensino Superior de Guangdong, Hong Kong e Macau é formada principalmente por universidades, cabendo ao governo não mais do que um papel de apoio. O seu trabalho tem sido principalmente realizado pelas universidades. O papel do governo no que se refere às funções exercidas pela Aliança também é limitado. Outro especialista defende que a Aliança enfrenta desafios administrativos, necessitando aprimorar o modelo de gestão geral. Com esse fim, é preciso implementar conceitos fundados numa identidade cultural regional, utilizar uma estrutura administrativa em rede mais madura, aperfeiçoar os mecanismos de gestão com celeridade e melhorar o marco legal e normativo

¹⁰ Jiao Lei, “Um estudo sobre a tática de criação de uma aliança estratégica para o ensino superior na Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau”. *Higher Education Exploration*, 2018/8, Guangzhou, pp. 20-24.

aplicável.¹¹ Em geral, essas mudanças presumem um modelo de gestão comum em que as universidades continuam como principais entidades, mas a que também se alia a participação do governo. Desta forma, é possível conectar eficientemente o papel interveniente, tipo de modelo de osmose “de baixo para cima”, e o sistema hierárquico, “de cima para baixo”, de concepção de políticas, conduzindo a uma sinergia entre ambos os tipos de entidades.

5. Promover sinergias entre o sector da educação superior, a industrialização regional e o desenvolvimento económico

Por meio de “space gathering” e incentivos institucionais, é possível que a educação superior se torne uma força de apoio ao desenvolvimento económico regional, trazendo efeitos cumulativos e vantagens competitivas. Há um grande número, embora relativo, de investigações sobre o desenvolvimento de “clusters” desse sector, por exemplo, de análises sobre o modelo de desenvolvimento da Baía de San Francisco, da Baía de Nova Iorque e da Baía de Tóquio. As Zonas das Baías de primeira linha no mundo concentram um grupo de universidades de primeira linha, estando intimamente relacionadas por razões geográficas e organizacionais, de maneira que se promove a acumulação e o intercâmbio de conhecimentos e de recursos humanos, permitindo a criação de um ambiente orgânico em que o modelo de cooperação entre as universidades, as indústrias e as instituições de investigação atinge a sua mais completa incorporação. Não são poucos os estudos que atendem à influência que a cooperação no campo da educação superior pode exercer sobre a criação de sinergias nas indústrias de uma região ou sobre o desenvolvimento da cooperação indústria-universidade-investigação. Um estudioso aplica a teoria da inovação de Schumpeter, no que se refere aos conceitos, às combinações e à integração de factores, para oferecer

¹¹ Hu Min, “Criando um modelo de gestão abrangente para a Aliança de Ensino Superior Guangdong-Hong Kong-Macau”. *Journal of South China University of Technology* (Social Science Edition), 2019/2, Guangzhou, pp. 123-128.

sólido apoio teórico às sinergias criativas dos clusters do ensino superior.¹² De modo a promover o desenvolvimento desses clusters, é necessário recombinar os factores internos, de maneira a que se possa tornar os diversos *stakeholders* em parceiros impulsionadores da integração e inovação do sector, reforçando o papel dos apoios e a capacitação oferecida pela educação superior em prol do desenvolvimento económico, técnico-científico e industrial da Grande Baía. Actualmente, no que se refere ao tema do desenvolvimento tecnológico e à conversão de resultados de investigação, a Grande Baía já realizou trabalhos concretos em função das demandas do sector industrial como a criação de laboratórios conjuntos das três partes, a organização de projectos comuns de C&T, a vinculação entre as universidades e as indústrias, entre outros. No entanto, há quem aponte que a colaboração entre as instituições de ensino superior, as empresas e as instituições de investigação da Grande Baía não atingiu um nível mais aprofundado, havendo uma situação desfavorável de segmentação do mercado, barreiras administrativas e fragmentação decisória.¹³ Mas não só, a cooperação regional no campo do ensino científico carece de incentivos propiciados por objectivos e interesses comuns, sem os quais será inevitável que a cooperação existente tenha dificuldades em atingir um patamar mais elevado de eficiência. A cooperação no campo da educação superior deve atribuir valor às sinergias e à integração com a indústria e a economia da região, fazendo com que a cooperação na área do ensino científico ofereça apoios e capacitação para o desenvolvimento da Grande Baía. Em sentido oposto, tal cooperação igualmente beneficiará, em termos de eficiência e de qualidade, do avanço da integração regional.

¹² Chen Xianzhe, Chen Xueqin, “Inovação integrada sob o prisma da muticentralidade: desafios e soluções para o cluster do ensino superior da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau” in *Journal of Soochow University* (Educational Science Edition), 2019/7, Suzhou, pp. 13-19.

¹³ Zhuo Zelin, “Criando um hub de educação superior na Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau: fundamentos, dificuldades e estratégias”. *Journal of National Academy of Education Administration*, 2019/12, Pequim, pp. 41-48.

IV. Reflexão final e conclusão

Uma investigação sobre a cooperação no campo da educação superior na Grande Baía não se resume ao estudo dos textos que resultam de uma busca feita com base em palavras chave como “Grande Baía” e “educação superior”. Na verdade, uma investigação sobre esse tema também deve estar (ainda mais) atenta aos temas relacionados com a questão regional, o princípio “um país, dois sistemas”, as políticas públicas, a educação em sentido lato, etc. De momento, o meio académico realizou análises e chegou a conclusões relativamente concretas e homogêneas no que toca ao ponto de situação do desenvolvimento do ensino superior na Grande Baía, incluindo o estado actual e as características do ensino superior de cada uma das partes, bem como da cooperação trilateral. Ao mesmo tempo, os especialistas também têm uma visão clara no que concerne às dificuldades, aos obstáculos e às contradições enfrentados pela cooperação no âmbito do ensino superior, tendo mesmo chegado a um certo consenso, segundo o qual o problema maior é o dos obstáculos institucionais. Sobre os objectivos e os modelos de cooperação em particular, embora os estudos ainda debatam e investiguem sob visões e ângulos diferentes, percebe-se que, fundamentalmente, concordam que o ensino superior na Grande Baía precisa de se desenvolver de forma integrada, já existindo textos versando sobre as estratégias, os caminhos e os modelos específicos a serem utilizados. É necessário que a cooperação no âmbito do ensino superior siga a tendência de integração e desenvolvimento integrado da Grande Baía, promovendo a integração entre as partes ao mais alto patamar possível. Ao mesmo tempo, é preciso continuar a aprofundar a internacionalização da educação superior na Grande Baía, fazendo com que possa valer-se das suas vantagens institucionais e das características de desenvolvimento, sob o marco da Globalização. Neste ponto, é indispensável atentar sobre o problema de como Macau e Hong Kong poderão desempenhar um papel insubstituível na cooperação no campo do ensino superior na Grande Baía.

Tomando o ensino superior de Macau como exemplo, parece adequado pensar o seu desenvolvimento no contexto da construção da Grande Baía a partir

de duas perspectivas. A primeira envolve definir as demandas e as motivações oriundas do desenvolvimento local; a segunda é a das exigências que a Grande Baía pode fazer ao ensino superior da RAEM em prol do seu desenvolvimento. Macau tanto precisa de resolver paulatinamente os seus diversos problemas através de avanços institucionais e do aperfeiçoamento das suas políticas, como, concomitantemente, também tem que partir das necessidades criadas pelo seu crescimento de longo prazo, continuando a desenvolver-se por meio de uma activa cooperação externa e pela sua integração na Grande Baía.

No que se refere às demandas e motivações oriundas do desenvolvimento local, do grande número de estudos existentes sobre o ensino superior de Macau, já se depreende com clareza quais as dificuldades, as limitações, etc. enfrentadas. Se aliarmos o pano de fundo da construção da Grande Baía, um académico aponta que o posicionamento do sector do ensino superior de Macau é relativamente rígido, dando excessiva preferência à demanda local e mesmo priorizando-a, o que não é propício a que se eleve a competitividade por meio da cooperação aberta com as outras partes da Grande Baía. Além disso, a escala da demanda interna e os recursos terrestres de Macau são uma limitação, atrasando o desenvolvimento local; a conjuntura agravada pela dependência de um único sector económico e a falta de diversidade no mercado de trabalho são outros factores que limitam o desenvolvimento dos recursos humanos.¹⁴ Não há qualquer erro em se dizer que a RAEM também se caracteriza pelo conservadorismo das suas concepções e cultura, bem como pelo facto de as suas leis e regimes serem atrasados. Esses factores exercem uma influência importante sobre as suas perspectivas de integração no sector da educação superior da Grande Baía. É necessário que Macau, através da participação na cooperação regional, avalie o caminho de reforma e inovação do seu ensino terciário, bem como o aperfeiçoamento dos respectivos mecanismos e regimes.

¹⁴ Ma Zaoming, Yu Lingyun, Yang Li, “Desenvolvimento do ensino superior em Macau visto a partir da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau: Oportunidades, desafios e estratégias de resposta”. *Journal of South China Normal University* (Social Science Edition), 2019/5, pp. 12-17.

No que tange às exigências de desenvolvimento da Grande Baía, no futuro, a RAEM precisa, antes de mais, de tomar a via da internacionalização para participar melhor na cooperação no campo da educação superior. Macau já possui bases e características próprias para tal internacionalização, sem esquecer que tem capacidades e condições para ampliar a escala dos seus recursos estrangeiros, especialmente os vindos dos intercâmbios com os países de língua portuguesa e os envolvidos na iniciativa “Uma Faixa, Uma Rota”. Ao exercer ainda melhor a sua função de ponte com outros países, trazendo mais recursos do ensino superior internacional para a Grande Baía, é possível auxiliar o desenvolvimento de uma zona-piloto de ensino superior. Em segundo lugar, com vista a compensar as insuficiências dos recursos terrestres para o desenvolvimento do seu ensino superior e, ao mesmo tempo, elevar o nível do ensino superior de certas cidades do interior da China integrantes da Grande Baía, pode considerar-se realizar parcerias com essas cidades para aí oferecer cursos ou criar centros educativos ou de pesquisa, promovendo a cooperação e a partilha de recursos entre as partes, tanto no que se refere à educação, como no que se refere à investigação científica. A RAEM pode assim valorizar as suas características de internacionalização na formação de recursos humanos habilitados com o ensino superior, bem como o seu nível relativamente elevado de inovação científica, com reflexos positivos sobre o avanço do ensino terciário na região. Ao mesmo tempo, Macau tem de participar activamente na cooperação e na competição com outras instituições de ensino superior da Grande Baía. Igualmente, é preciso estar presente na gestão conjunta da cooperação realizada nesse campo, tanto participando na integração horizontal e vertical, como promovendo as complementaridades mútuas entre as próprias instituições de ensino superior de Macau, de modo a criar novas sinergias. Neste aspecto, o governo da RAEM tem que assumir um papel de orientação, seja por meio dos regimes, seja através das políticas, enquanto as instituições de ensino superior devem agir em conformidade, apoiando as reformas, sem ignorar a importância dos diversos sectores da sociedade local, que também devem incrementar a sua participação.