

A política externa portuguesa para a China. 30 anos de relações bilaterais

Arnaldo M.A. Gonçalves

O ano de 2009 assinala o trigésimo aniversário do restabelecimento de relações entre Portugal e a República Popular da China e dez anos sobre a transferência da administração de Macau para a China e a criação da Região Administrativa Especial de Macau. O duplo aniversário, ao contrário do que se possa presumir, encerra um balanço contraditório.

Por um lado, acentua o esvanecer do interesse português sobre a continuidade de uma relação de proximidade, intercâmbio e cooperação com a China definida na base de vantagens e ganhos mútuos; por outro, a estabilização e prosperidade da Região Administrativa Especial de Macau constituída ao abrigo do princípio “Um país, dois sistemas”. Princípio formulado por Deng Xiao Ping para possibilitar a reunificação de Hong Kong, Macau, mas também de Taiwan com a China Popular.

A política externa portuguesa para a Ásia e a China sempre foi condicionada, pela questão de Macau e pela situação de Timor-Leste, questões com natural e muito tratada, relevância histórica. Tal característica, aditou-lhe um sentido de precaridade que se mostra indistigável. Convolada a transferência da administração de Macau para a China e validada, por mediação da ONU, a autodeterminação de Timor-Leste, as relações bilaterais com o País do Meio perderam actualidade, dinamismo e tornaram-se pouco mais do que um exercício de retórica, pelo menos da parte de Portugal¹. De forma diferente, os responsáveis chineses não têm perdido oportunidade para salientar a validade e actualidade da parceria estratégica assinada em Lisboa em 2005². E por uma razão clara e significativa: a República Popular da China entende que Portugal tem um papel a desempenhar no que às relações económicas com a África, no seu conjunto e à África portuguesa, em particular, diz respeito³. E pode ser-lhe

¹ Joaquim Trigo de Negreiros, “A região Ásia-Pacífico no quadro da política externa portuguesa”, revista Janus, 2002, in www.janusonline.pt.

² Ver por exemplo http://www.missaochina.gov.pt/noticias_noticia_12.asp.

³ Neste sentido Joaquim Negreiros, *ibidem* e José Manuel Duarte de Jesus, “Para uma política Portugal-China: avaliação e estratégia” intervenção produzida no Colóquio “25 anos de relações políticas e diplomáticas entre Portugal e a República Popular da China”, 6.12.2004, n/publicado. Ainda Heitor Romana, “A estratégia de Portugal para Macau”, revista Janus, 1999, in www.janusonline.pt.

imensamente útil, agora, que a China consolidou uma visão estratégica de relacionamento com o continente africano⁴.

Esta distinta visão terá sido facilitada pela subsistência, em Macau, no pós-1999, de uma comunidade portuguesa expatriada significativa, com um papel relevante na administração pública, nalgumas profissões liberais e nalguns sectores empresariais. Depois de alguma hesitação sobre a relação com Portugal, ditada pela necessidade da primeira administração da RAEM se ajustar à relação de subordinação com Pequim, a ligação a Portugal melhorou significativamente ao longo da primeira década dos anos 2000⁵.

Portugal fundaria, em 1996, a Comunidade dos Países de Língua Oficial Portuguesa com cinco das suas ex-colónias - Angola, Brasil, S. Tomé e Príncipe, Guiné Bissau e Moçambique, uma comunidade de 220 milhões de membros – procurando retomar o diálogo com África, minado por complexos de culpa advindos de uma descolonização mal-calculada. Macau e a relação com a China contara pouco para essa re-amarragem ao continente africano. A China criava em Macau, em 2003, o Fórum para a Cooperação Económica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa, que realizaria na RAEM a sua conferência ministerial inaugural e outra em 2006, em que ficaria acordado um 'Plano de Acção para a Cooperação Económica e Comercial de 2007 a 2009.

A visão portuguesa

Os anos 90 acentuam uma convergência explícita dos governos portugueses, à esquerda e à direita, numa vocação preferencial de Portugal para a Europa, o que se acentuaria, na primeira década de 2000, com a nomeação de Durão Barroso para a presidência da Comissão Europeia. As potencialidades da “exploração” do capital político da presença portuguesa em Macau seriam remetidas para o esquecimento, pela falta de interesse de Portugal numa relação aprofundada e pluridimensional com a China. Há causas que são assacadas a esse desinteresse, sejam a distância física face à Ásia e à China, em particular, a ausência de uma presença europeia no debate das questões de segurança relativas à Região Ásia-Pacífico, ou ainda a constante anemia das exportações portuguesas para a China que representam, muito pouco, no contexto das exportações da União Europeia para a China⁶.

⁴ China's African Policy, Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, Janeiro de 2006. Disponível in <http://www.fmprc.gov.cn>, acedido em Junho de 2009.

⁵ Revista Macau, in <http://www.revistamacau.com/rm.asp?id=004161>, acedido em Junho de 2009.

⁶ De acordo com as estatísticas do Mofcom, o Ministério do Comércio da China, citadas pela Lusa, o comércio bilateral entre a China e Portugal atingiria 1.292,49 milhões de dólares (947,85 milhões de euros) no primeiro semestre de 2007, mais 39 por cento do que no mesmo período de 2006. Segundo os mesmos dados o volume

Este diagnóstico de um abandono gradual de Portugal do palco asiático tem sido partilhado pelos principais protagonistas da política externa portuguesa para a China até 1999 e por académicos que têm dedicado grande importância às relações Portugal da China. Pedro Catarino, antigo embaixador português em Pequim, afirmava num seminário 'Rumos de Macau e das Relações Portugal-China', organizado pelo Centro Científico e Cultural de Macau: 'Portugal ainda tem muito trabalho a fazer para potenciar o relacionamento com a China no novo quadro internacional. A China, através de Macau, aproveitou as vantagens da língua portuguesa e aplicou-as em África. Portugal pode explorar mais o relacionamento com a China nesse cenário'⁷.

O investigador Moisés Fernandes dava-lhe um outro tom, na abertura do Instituto Confúcio em Lisboa afirmando que, "desde a entrega do território à China, em 1999, a relação bilateral assumiu novos contornos e maior relevo na área económica e comercial. As relações entre Portugal e a China continuam a ser muito centradas em Macau porque é ali que estão os maiores interesses portugueses a nível oficial e empresas privadas. Para a China, Macau é importante porque constitui uma plataforma de contactos com os países de língua portuguesa, e sobretudo o Brasil, de onde importa soja e minério de ferro, e Angola, fornecedor de petróleo"⁸.

No capítulo das intenções e das declarações públicas tem havido algum arrepio neste desinvestimento português nas potencialidades das relações Portugal-China num quadro de médio e longo prazo. A 9 de Fevereiro de 2009, o Ministro dos Negócios Estrangeiros, Luís Amado, fazia uma visita oficial a Singapura, afirmando que Portugal "gostaria de ver Singapura como plataforma para o desenvolvimento de relações com a região da Associação de Nações do Sudeste Asiática (ASEAN), dado o grande potencial económico" constituindo "um importante mercado para as exportações portuguesas, bem como para as da União Europeia"⁹. A iniciativa deve-se compreender no quadro da implementação de uma nova política da União Europeia para a Ásia que englobe tanto uma dimensão económica quanto de segurança. A União Europeia enquanto região e polo estratégico de um concerto multipolar tem

comercial entre a China e Portugal representa 6,79 por cento do total do comércio entre a China e os 27 países da União Europeia, que atingiu na primeira metade do ano os 19,007 mil milhões de dólares (13,939 mil milhões de euros). Dados disponíveis in <http://www.forumdefesa.com/forum/viewtopic.php?t=5810>. Acedido em Junho de 2009.

⁷ Agência Lusa, "Portugal-China: 500 anos de relacionamento mas ainda há muito trabalho por fazer", 19 de Abril de 2009, disponível in <http://www.correiodominho.pt/noticias.php?id=5288>. Acedido em Junho de 2009.

⁸ Jornal Diário Online, 7 de Fevereiro de 2009, via <http://www.portugalzone.com/?p=43315>

⁹ Rádio TSF, 9.2.2009, citada pelo blog Portugal-Singapura in <http://portugalsingapura.blogspot.com/2009/02/luis-amado-em-singapura-para.html>. Acedido em Junho de 2009.

estado ausente do palco asiático, o que tem ajudado a afirmar a inevitabilidade da presença norte-americana como elemento actuante de uma automática e sistémica balança de poderes.

O primeiro-ministro português enviaria uma carta ao seu homólogo chinês por ocasião do 30º aniversário do estabelecimento de relações diplomáticas afirmando ser desejo de Portugal “prosseguir o esforço conjunto para ainda mais estreitar laços de amizade que nos unem, ao mesmo tempo que criamos oportunidades que permitam às nossas relações económicas darem um salto quantitativo e qualitativo que melhor reflecta a relação política que desfrutamos”¹⁰. Sócrates mostrar-se-ia satisfeito com a “consolidação de uma relação política de confiança mútua, estabelecendo uma parceria estratégica global que abrange a generalidade dos nossos interesses comuns”. Manifestaria o desejo que os dois governos “se associem em Dezembro na celebração do décimo aniversário da Região Administrativa Especial de Macau”¹¹.

A 5 de Maio, o presidente da Assembleia da República, Jaime Gama, realizaria uma visita de quatro dias à China, acompanhado por deputados do PS, PSD, PCP e CDS/PP, primeira visita de um líder parlamentar português em uma década. A agência oficial chinesa dava conta que nos encontros mantidos entre Jaime Gama e o seu homólogo Wu Bangguo, o presidente da Assembleia Nacional Popular, congratular-se-ia com a qualidade das relações de parceria estratégica entre os dois países, veiculando o desejo da China a fazer evoluir num sentido de uma parceria global. Em resposta, Jaime Gama afirmaria o alto apreço de Portugal quanto à atitude responsável da China para confrontar a actual crise económica e o interesse em aprofundar a cooperação bilateral ao nível político, económico, cultural, científico e tecnológico¹².

A visão chinesa

Se se fizer um balanço da posição chinesa sobre as relações bilaterais o resultado é fortemente positivo. Em visita a Portugal, o Ministro dos Negócios de Estrangeiros da China, Yang Jiechi, declarava em Janeiro de 2009, à saída de encontro com Cavaco Silva que os dois lados viam as relações bilaterais de um ponto de vista estratégico e de longo prazo¹³. Havendo “resolvido as questões deixadas pela história de forma

¹⁰ Agência Lusa, “Portugal-China 30 anos: Sócrates defende “salto quantitativo e qualitativo” nas relações bilaterais”, acessível via www.portugalzone.com. Acedido em Junho de 2009.

¹¹ Ao que se saiba esta sugestão de José Sócrates não teve resposta da parte chinesa e não está prevista a participação portuguesa nas comemorações dos 10 anos da RAEM.

¹² Investors. Com, China, “Portugal vow to enhance exchanges and cooperation”, 5.06.2009, disponível in <http://www.investors.com>. Acedido em Junho de 2009.

¹³ Relato da Embaixada da RPC na Índia, acessível via <http://in.china-embassy.org/eng/zgbd/t533848.htm>. Acedido em Maio de 2009.

adequada” os líderes haviam expresso “compreensão e apoio em questões de relevância na base do princípio de não-interferência nos assuntos internos”. Yang sublinharia as visitas de alto-nível e a cooperação desenvolvida em sectores como o comércio e a economia, a ciência e tecnologia, a cultura como exemplificativas da proximidade de pontos de vista. Expressaria a vontade da China cooperar com Portugal mantendo visitas de alto-nível e reforçando a base política das relações bilaterais. Yang mostrava-se desejoso das duas partes expandirem as relações de intercâmbio no domínio cultural, melhorando a coordenação em questões internacionais e regionais e que a parceria pudesse ser elevada a um nível superior e mais global.

No mês seguinte o embaixador da China em Lisboa, Gao Kexiang, faria um balanço coincidente¹⁴ em declarações à agência Xinhua, sublinhando o crescimento constante das relações bilaterais, o alargamento das áreas de cooperação, a concretização do objectivo de duplicar as trocas comerciais em três anos, um ano adiante do prazo fixado pelos premier Wen Jiabao e José Sócrates, em 2005, aquando da visita de Wen. Aludiria, também, à melhoria do intercâmbio cultural como a realização de exposições de cultura chinesa em várias cidades portuguesas, a abertura de dois Institutos Confúcio em Portugal, e a abertura de novos cursos em português em universidades chinesas.

Em mensagem, o presidente Hu Jintao assinalaria a 8 de Fevereiro¹⁵ o “alto apreço pelo papel de Portugal na promoção das relações China-União Europeia”, que a China “está disposta a envidar esforços conjuntos no sentido de intensificar o intercâmbio e a cooperação, reforçar a confiança e a amizade, enriquecer as relações bilaterais e elevar a parceria estratégica sino-portuguesa a um novo patamar”. E aludiria à inexistência de conflitos de interesses “apesar das diferenças das realidades nacionais, a China e Portugal não têm nenhum conflito de interesses fundamentais. Os dois países têm opiniões similares e partilham amplos interesses comuns a salvaguarda da paz mundial e na promoção do desenvolvimento comum”.

Apesar da cuidada e arredondada linguagem diplomática, usada pelos dois lados, é notório, do lado português, o interesse em continuar a usar Macau como cunha de interesses portugueses na China e, do lado chinês, em potenciar as relações com Portugal no âmbito da participação do nosso país na União Europeia. Disso é reflexo a relação económica bilateral.

¹⁴ People’s Daily Online, “China and Portugal strategic partnership will be more fruitful”, disponível in <http://english.people.com.cn>. Acedido em Maio de 2009.

¹⁵ Agência Lusa, “Portugal-China 30 anos: Hu Jintao elogia papel de Portugal nas relações China-União Europeia”. Acedido via <http://noticias.sapo.pt> em Junho de 2009.

As relações económicas Portugal-China

As relações económicas entre a China e Portugal têm sido o reflexo do desinteresse crescente de Portugal pelo investimento na China. As explicações são diversas: a refocagem dos objectivos da nossa política externa no processo de integração europeia, na Aliança Atlântica e na Lusofonia e nas relações como os países de língua oficial portuguesa¹⁶; uma certa apetência dos empresários por uma intervenção do Estado (e das suas agências) na promoção da economia e das exportações.

Na década de 90, o comércio bilateral (I&E) Portugal-China variou entre os 76 milhões de euros (1990), os 173,8 milhões (1995) e os 453.2 milhões (2000), mas a parte mais significativa do crescimento ocorreu com as *importações* da China que cresceram, na década, de 50.2 para 382,4 milhões de euros, o que representa em números absolutos 7,5 vezes do valor de 1990.

A primeira década de 2000 revela uma tendência contrária [Quadro infra] como os anos 2001 a 2004 a mostrarem significativa apatia das importações oriundas da China, as quais retomarão o crescimento, a partir de 2004, em média nos 30%. Em termos de todo o período, é significativo que a China praticamente quintuplicou em 2008 o valor das suas exportações para Portugal em 2000. Já as exportações portuguesas para a China cresceram três vezes, com um crescimento acentuado até 2003, seguido de uma queda significativa em 2004 [-32.5%], novo crescimento em 2005 e 2006 e uma queda progressiva até 2008. Como resulta evidente o saldo comercial com a China é negativo na ordem de um bilião de euros e com uma muito reduzida taxa de cobertura [13.6%].

Quadro I

Balança Comercial Portugal-China
2000-2008

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Importações	382 497	350 985	344 639	371 507	458 611	568 942	773 203	1 063 431	1 342 034
Taxa de variação	36.4	-8.2	-1.8	7.8	23.4	24.1	35.9	37.5	26.2
Exportações	52 724	60 126	80 603	149 661	101 082	170 589	213 839	181 136	182 992
Taxa de variação	72.9	14.0	34.1	85.7	-32.5	68.8	25.4	-15.3	1.0

¹⁶ Neste sentido, Miguel Santos Neves, "Towards a common China Policy for the EU; a Portuguese perspective" in Richard Grant (edit.) *The European Union and China. A European strategy for the Twenty-First Century*, Royal Institute of International Affairs, Chatham House, London, 1995, p. 76.

Saldo	- 329 773	- 290 859	- 264 036	- 221 846	- 357 529	- 398 354	- 559 364	- 882 296	-1 159 042
Taxa de variação	31.9	-11.8	-9.2	-16.0	61.2	11.4	40.4	57.7	31.4
Cobertura	13.8	17.1	23.4	40.3	22.0	30.0	27.7	17.0	13.6

Fonte: Gabinete de Estratégia e Estudos do Ministério da Economia e Inovação baseado em dados do INE in

<http://www.gee.min-economia.pt/wwwbase/wwwinclude/ficheiro.aspx?tipo=1&id=10190>

O gráfico seguinte dá uma boa indicação gráfica do pequeno peso das importações e exportações da/para a China no comércio externo de Portugal:

Quadro II

Peso do comércio Portugal-RPC no comércio externo total de Portugal

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Importações [CIF]	0.81	0.89	0.98	1.16	1.46	1.86	2.19
Exportações [FOB]	0.29	0.53	0.34	0.56	0.62	0.48	0.48

Mesma fonte.

O quadro dá boa indicação que durante parte significativa do mandato do primeiro-ministro José Sócrates o comércio bilateral Portugal-China perdeu relevância e peso relativo estagnando nos anos de 2007 e 2008 e ficando mesmo abaixo do ano (2005) em que os dois países se comprometeram na elevação das relações bilaterais ao nível da parceria estratégica. A China coloca-se como o 10º mercado de importações para Portugal e o 27º mercado de exportações para Portugal. Há um crescimento comparativo das exportações chinesas para Portugal mas que é comparativamente inferior ao crescimento ocorrido para os principais mercados na Europa de destino dos produtos chineses: a Alemanha, a França e a Itália.

Segundo relata o ICEP na ficha do mercado <China>¹⁷, apesar da evolução positiva registada nos últimos anos, as transacções comerciais entre os dois países estão ainda aquém das suas potencialidades, apresentando-se o saldo tradicionalmente desfavorável para Portugal. As estatísticas chinesas atribuem um papel menor a Portugal no contexto do comércio externo da China, as quais ocupavam em 2005 a 64ª posição enquanto fornecedor (quota de 0,05%). A estrutura das exportações de Portugal com destino à China apresenta uma elevada concentração em maquinaria,

¹⁷ Disponível in

<http://www.missaochina.gov.pt/ResourcesUser/ACHinaMais/Ficha%20China%20Outubro%202006.pdf>. Acedido em Junho de 2009.

que representava 49% do total, em 2007 e 35% em 2008. Dos restantes grupos de produtos, destacam-se os minerais e minérios; madeira, cortiça e papel; têxteis e produtos de cabedal e vestuário e calçado. Os cinco principais grupos de produtos representaram cerca de 84% do total das exportações portuguesas para este mercado no ano de 2008. No que diz respeito às importações portuguesas provenientes da China, verificava-se um maior peso das máquinas, minerais e minérios e têxteis, vestuário e calçado que representaram mais de 67% do total, em 2008. Dos restantes grupos de produtos, destacavam-se ainda os químicos, madeira, cortiça e papel, equipamento de transporte e produtos agrícolas e alimentares, entre outros. Em termos relativos face ao ano de 2007 verifica-se um crescimento significativo das importações de maquinaria (41.7%), do equipamento de transporte (22.5%) e dos minerais e minérios (20.2%). Parece de se concluir que numa gama de produtos tradicionalmente de exportação portuguesa, a República Popular da China se assumiu como exportador para Portugal, o que revela bem a deslocalização do processo de industrialização de produtos manufacturados da Europa para a China e a falta inexorável de competitividade da economia portuguesa..

Conclusão

As três décadas de relações entre Portugal e a República Popular da China dão quatro indicações fortes: a aposta de Portugal e da China em resolverem <bem> a questão de Macau; a vontade da China estabilizar a situação da Região Administrativa Especial de Macau, tornando-a exemplo feliz da sua estratégia de reunificação nacional; o pouco dinamismo dos investimentos portugueses na região do Sudeste Asiático e no mercado chinês, em particular; a queda continuada das exportações portuguesas para o mercado chinês desde 2004 até aos nossos dias.

As estatísticas económicas mostram, claramente, um desinvestimento crescente e sustentado de Portugal nos mercados asiáticos, o que tem sido contraposto pela reafirmação sistemática da vontade política, dos dois lados, em aprofundar a parceria estratégica. Mas estamos no campo da mera retórica, pelo menos pelo lado português.

Parece-nos difícil enunciar o que Portugal pode oferecer à China, em termos de novas áreas de cooperação. Portugal não é uma potência em alta tecnologia, não tem recursos naturais de que a China careça, não tem uma vocação particular em termos da segurança internacional e do combate ao terrorismo que possa ser útil à China, não tem empresas com porte significativo que a China queira comprar. Apenas conhece o mercado africano e tem um conhecimento aprofundado das regras de funcionamento da União Europeia, podendo ser um *facilitator* dos interesses económicos chineses no continente europeu. A guerra da primazia em África está a perdê-la com os interesses

chineses a construírem um crescente de influência na África central e que se estende mesmo até à África do Sul. Sem necessidade evidente dos bons ofícios de Portugal. No âmbito da União Europeia há-que pensar se não há outros países, com maior peso na União Europeia, que estarão mais disponíveis para um papel de mediador ou alavancador dos interesses chineses na região, como são os casos da Itália, da Espanha ou mesmo da própria Alemanha. Por isso, o governo português parece contentar-se com a política do simbólico em querer comemorar, em conjunto com a China, a primeira década de vida da Região Administrativa Especial de Macau. Mas até nisso tem encontrado o silêncio significativo das autoridades chinesas.