

RELAÇÕES ENTRE PORTUGAL E A REPÚBLICA POPULAR DA CHINA

*Bernardo Futscher Pereira**

Após o estabelecimento de relações diplomáticas, em Fevereiro de 1979, os contactos entre Portugal e a República Popular da China foram dominados, até 1999, pela questão de Macau. O acordo de 1979 estabeleceu o princípio de que o estatuto do território poderia ser objecto de negociações¹. Os principais marcos no processo de transferência do território para a soberania chinesa foram a visita do Presidente Ramalho Eanes a Pequim, em Maio de 1985, durante a qual a parte chinesa exprimiu pela primeira vez a vontade de iniciar negociações com aquele objectivo; a assinatura da Declaração Conjunta, em Abril de 1987; e o processo de transição, que terminou com a cerimónia da transferência em 20 de Dezembro de 1999.

Completado este processo, que polarizou todas as atenções de parte a parte, abriu-se um novo capítulo entre os dois países de relações mais fluidas e abrangentes. Esse capítulo coincidiu com um período de notória afirmação da China no plano internacional. Com efeito, o crescente peso económico da China (quarta economia mundial), a sua adesão à OMC em 2001 (que obrigou à abertura da sua economia), e a sua crescente assertividade política – em parte movida pela competição pelo acesso às matérias-primas e às fontes energéticas – tornaram a China ubíqua e incontornável no plano internacional. Neste período, aliás, foi a própria China que se assumiu, de forma cada vez mais desenvolvida e assertiva, como uma grande potência global, tanto no plano económico como político.

No século XXI é inevitável que a China pese cada vez mais na política externa de todos os países. Portugal não é – não pode nem deve ser – excepção a esta regra. O propósito deste artigo é examinar como podem ser equacionadas do ponto de vista português essas relações, inevitavelmente destinadas a tornarem-se cada vez mais relevantes.

ENQUADRAMENTO DAS RELAÇÕES BILATERAIS: A CHINA E A UNIÃO EUROPEIA

O enquadramento geral, político e comercial das relações bilaterais é determinado em medida apreciável pelas relações entre a China e a União Europeia, classificadas de parceria estratégica. Do ponto de vista da União Europeia (UE), o objectivo declarado é o de

estabelecer com a China um diálogo abrangente sobre os grandes temas internacionais embora, na prática, os interesses económicos tendam a predominar. Para avaliar a importância destes interesses, basta referir que a China é actualmente o segundo parceiro comercial da UE, depois dos EUA, sendo a UE, de acordo com os dados chineses, o principal parceiro comercial da China. A balança comercial é crescentemente favorável à China.

Por parte da China, parece existir um interesse em cultivar um parceiro ocidental a todos os títulos menos problemático do que os EUA. Nenhum outro assunto é comparável à questão de Taiwan pelo seu melindre e pela importância que lhe é atribuída pela China. As relações com a UE e com os países que a compõem são facilitadas por não existir a este respeito um contencioso e pelo facto de a UE, ao contrário dos EUA, não ser um factor militar a ter em conta nesta questão.

As questões mais sensíveis nas relações com a UE são, para a parte chinesa, o embargo da venda de armamento, imposto na sequência dos acontecimentos de Tian'anmen em 1989, e a concessão do estatuto de economia de mercado; para a parte europeia, são a concorrência comercial chinesa e a questão dos direitos humanos e liberdades na China. No âmbito da UE, Portugal tem-se colocado ao lado dos países com posições mais favoráveis ao levantamento do embargo de armas.

Embora a ênfase nas questões económicas seja inevitável, as relações com a China, ao nível da UE, têm de ser colocadas numa perspectiva ampla e abrangente, que permita uma discussão de princípios, valores e comportamentos políticos e não apenas um ajuste de interesses pragmáticos. O crescente peso político da China e a sua capacidade de influência na cena internacional tornam esta discussão indispensável.

AS RELAÇÕES ENTRE PORTUGAL E A CHINA

As relações entre Portugal e a China serão sempre marcadas pela diferença de dimensão entre os dois países. Feita esta ressalva, essa enorme assimetria parece ser atenuada por

uma capacidade de interlocução de Portugal com a China superior à sua dimensão e peso internacional.

Com efeito, parece existir da parte das autoridades chinesas um genuíno interesse em desenvolver as relações com Portugal e uma predisposição para conferir a Portugal um estatuto e um tratamento senão equivalente pelo menos próximo do que tem sido dado aos principais países europeus.

Exemplos pertinentes são o facto de, nas duas últimas visitas de alto nível que tiveram lugar em 2005, a China ter aceite publicar documentos que normalmente reserva para os seus parceiros de primeiro plano. No caso da visita do Presidente Jorge Sampaio, foi

AS RELAÇÕES ENTRE PORTUGAL E A CHINA SERÃO SEMPRE MARCADAS PELA DIFERENÇA DE DIMENSÃO ENTRE OS DOIS PAÍSES. FEITA ESTA RESSALVA, ESSA ENORME ASSIMETRIA PARECE SER ATENUADA POR UMA CAPACIDADE DE INTERLOCUÇÃO DE PORTUGAL COM A CHINA SUPERIOR À SUA DIMENSÃO E PESO INTERNACIONAL.

publicado um Comunicado de Imprensa Conjunto. No caso da visita a Lisboa do primeiro-ministro Wen Jiabao, foi acordada uma Declaração Conjunta, que estabelece a criação de uma «parceria estratégica global» entre os dois países (textos destes documentos em anexo).

Quais são os factores que podem explicar essa situação de aparente privilégio relativamente a outros interlocutores de semelhante dimensão?

Uma primeira explicação parte da importância para a China de demonstrar o sucesso da transição de Macau o qual, aliás, tem sido constantemente enaltecido pelas autoridades de Pequim. Com efeito, dada a importância primordial da questão de Taiwan para Pequim, é natural que as autoridades chinesas atribuam ao caso de Macau um efeito de demonstração importante, que é sublinhado pela manutenção de relações amistosas e relativamente intensas com Portugal. Macau é também utilizado como exemplo por oposição ao processo de transição de Hong Kong, marcado por alguma fricção entre a China e o Reino Unido e pela existência de movimentos pró-democracia naquele território.

Um segundo aspecto é o facto de Portugal fazer parte de um universo linguístico de 200 milhões de pessoas, no qual se integram países cada vez mais importantes, como é o caso de Angola, e com os quais a China quer promover as suas relações.

Um terceiro factor será porventura o facto de haver uma experiência já bastante extensa de contactos a alto nível entre os dois países e uma memória positiva desses contactos. Pode-se ainda acrescentar o facto de Portugal ser um país bastante conhecido e prestigiado no Oriente e a antiguidade e o carácter não conflituoso das relações entre os dois países.

Estes trunfos não são muito grandes e tenderão a esfumar-se caso não sejam bem utilizados. Por isso é necessária, da parte portuguesa, uma atenção particular às relações com a China e uma estratégia definida para as promover.

A primeira e mais espontânea abordagem da China em Portugal é de receio pela capacidade concorrencial da economia chinesa. Esse receio já ultrapassou o círculo dos decisores políticos e dos agentes económicos, tornando-se num lugar comum ao nível da opinião pública. Em círculos mais restritos, essa apreensão também se manifesta relativamente à penetração da China nos países africanos de língua portuguesa, em particular Angola.

Mas essa reacção espontânea e compreensível não serve de fundamento a uma estratégia ou uma política. Com efeito, o crescente poderio económico e comercial da China é um dado objectivo contra o qual Portugal nada pode. Nem sequer está nas nossas mãos adoptar uma política proteccionista, uma vez que a política comercial é da competência exclusiva da Comissão Europeia. Podemos é certo utilizar a nossa influência no âmbito da UE mas ela é necessariamente limitada.

Por isso, uma postura meramente defensiva e reactiva relativamente à China não é possível nem ajustada. Há que desenvolver uma estratégia que permita minimizar os riscos e tirar partido das oportunidades e dos trunfos de que dispomos.

QUE POLÍTICA PARA A CHINA?

Uma política portuguesa relativamente à China poderá incluir os seguintes elementos: Em primeiro lugar, é importante manter um ritmo elevado de contactos de alto nível. Esse objectivo é explicitamente afirmado no Comunicado Conjunto emitido após a visita a Lisboa do primeiro-ministro Wen Jiabao em Dezembro de 2005. A verdade é que esses contactos têm sido frequentes e contínuos, embora, após a transferência de Macau, num primeiro tempo, o ritmo tenha abrandado ligeiramente. Em média, após a visita de Estado de Ramalho Eanes, em Maio de 1985, as visitas bilaterais, a nível de chefe de Estado, primeiro-ministro e ministro dos Negócios Estrangeiros, têm-se sucedido a um ritmo de quase uma por ano².

Estes contactos são úteis por várias razões: por um lado, o modelo de capitalismo autoritário que ainda prevalece na China permite às autoridades centrais conservarem alguma capacidade de influência no plano económico a qual, se for bem utilizada, pode reverter a favor de uma maior penetração dos produtos portugueses no mercado chinês; depois, a manutenção de um ritmo elevado de contactos induz uma dinâmica forte no relacionamento e gera conhecimento e confiança de parte a parte; finalmente, mobilizam as respectivas administrações e sociedades civis para a promoção de laços entre os dois países. Em segundo lugar, parece ser importante utilizar esses contactos para procurar centralizar em Portugal as relações culturais da China com o mundo lusófono. Passos importantes nesse sentido foram dados com a visita do primeiro-ministro Wen Jiabao a Portugal em 2005: refira-se por exemplo o estabelecimento do Instituto Confúcio em Portugal (em parceria com a Universidade do Minho) e o compromisso das autoridades chinesas em aumentar o ensino do português na China, em colaboração com o Instituto Português do Oriente, sediado em Macau, e com o Instituto Camões. Mas existe ainda um enorme vazio no estudo e conhecimento da língua e da cultura chinesa em Portugal que, com visão do futuro, é importante colmatar. A Fundação Oriente tem desempenhado um papel relevante nesta área, mas muito permanece por fazer.

Incentivar a cooperação científica e tecnológica entre os dois países deve igualmente constituir um objectivo prioritário, na linha aberta pela criação do Centro Portugal-China da História da Ciência, pois é um erro pensar que a futura prosperidade da China se baseará apenas na mão-de-obra barata e nas indústrias tradicionais. Pelo contrário, a China será cada vez mais um pólo científico e um produtor de bens de alta tecnologia. Promover maior intercâmbio de estudantes é também importante para o futuro. Segundo dados da Embaixada de Portugal em Pequim, existem cerca de 1000 estudantes chineses em Portugal mas apenas sete estudantes portugueses na China (num universo de cerca de 5500 oriundos da Europa)³.

Por último, é preciso encontrar formas de alcançar uma relação económica e comercial mais equilibrada. Isso passa designadamente por uma maior penetração comercial no mercado chinês, pelo fomento do turismo, por eventuais investimentos portugueses na China, pela formação de parcerias entre os dois países e pela atracção do investimento chinês para Portugal.

Alguns passos têm sido dados nesse sentido com a formação de parcerias empresariais, particularmente no domínio das telecomunicações (por exemplo entre a ZTE e a PT) ou no domínio das indústrias de *software* (é o caso, por exemplo, da empresa portuguesa YDreams). Dentro das tradicionais limitações dos seus meios, Portugal dispõe de uma presença diplomática razoável na China: Embaixada em Pequim, Consulados Gerais em Macau e Xangai, e delegados do ICEP nessas três cidades. A abertura do Consulado Geral em Xangai, em 2005, veio colmatar uma lacuna importante e poderá ser um factor essencial na dinamização das nossas relações.

RELAÇÕES ECONÓMICAS

As relações económicas com a China foram, historicamente, exíguas e inteiramente canalizadas através de Macau. Esta situação só nos últimos anos se tem vindo a alterar, ainda que lentamente, em parte como consequência natural da crescente pujança económica da China e, em parte, devido aos esforços das autoridades e das empresas portuguesas. Neste momento, o fomento dessas relações, de uma forma equilibrada, é a prioridade principal dos dois governos no âmbito das suas relações bilaterais.

Já foi interiorizado por todos que a China representa um poderoso concorrente. A questão é saber se a prosperidade chinesa representa também uma oportunidade; e como tirar dela o máximo proveito. Conforme já referi, as nossas opções para neutralizar a concorrência dos produtos chineses são diminutas e dependem essencialmente da política fixada a nível da União Europeia. O sector mais vulnerável – em Portugal como no resto do mundo – é, sem margem para dúvida, o têxtil e o vestuário. Trata-se também de um sector muito sensível, devido às suas repercussões no emprego. O fim das quotas de importação de têxteis chineses, a partir de Janeiro de 2005, demonstrou que a concorrência chinesa pode ser devastadora, nomeadamente em certas categorias de produtos: no primeiro trimestre de 2005, a taxa de crescimento das exportações de alguns desses produtos ultrapassou em vários casos os 100 por cento, chegando a atingir taxas de 400 e 500 por cento⁴.

Na sequência das fortes pressões que se fizeram sentir por parte dos produtores europeus, foi alcançado em Junho de 2005 um acordo que limita o crescimento das exportações chinesas para a UE em 10 categorias de produtos a taxas de entre 10 e 12,5 por cento por ano até ao final de 2007. Neste caso, foi possível obter um compromisso porque, à voz de Portugal, se juntou a de outros produtores europeus. Este acordo, no entanto, representa apenas um alívio temporário. A menos que seja renovado em 2008, antevê-se um período muito complicado para a indústria têxtil portuguesa. Para resistir à concorrência chinesa a única saída possível é tentar subir na cadeia de valor, mas mesmo assim será difícil evitar que fechem mais fábricas em Portugal.

JÁ FOI INTERIORIZADO POR TODOS QUE A CHINA REPRESENTA UM PODEROSO CONCORRENTE. A QUESTÃO É SABER SE A PROSPERIDADE CHINESA REPRESENTA TAMBÉM UMA OPORTUNIDADE; E COMO TIRAR DELA O MÁXIMO PROVEITO.

Que sucesso temos tido nas tentativas de equilibrar, através das exportações, a nossa balança comercial? A julgar pelos dados disponíveis, as exportações portuguesas para a China têm evoluído bastante bem, mas, porque partem de uma base muito diminuta, estes progressos continuam a ser largamente insuficientes.

Os dados disponíveis carecem de alguma interpretação, porque as estatísticas do comércio externo português, por um lado, distinguem a República Popular da China, Hong Kong e Macau e, por outro, não apresentam o destino final das exportações: assim, grande parte das exportações para Singapura, que têm crescido de forma assinalável, são na verdade exportações para a China.

Os dados preliminares do INE para 2005 indicam um forte crescimento das exportações para a China (+ 68,8 por cento, de 101 milhões de euros para 171 milhões de euros, vigésimo mercado), a que acresce um forte aumento das exportações para Singapura, (+ 56 por cento, de 243 para 381 milhões de euros, décimo mercado).

Outra indicação que também aponta no sentido de um certo dinamismo das nossas exportações para a China é o facto de a nossa quota nas importações da China estar a subir: 0,02 por cento em 1997-2000, 0,04 por cento em 2001-2003, 0,05 por cento em 2005⁵.

No que respeita às importações, é indicada uma subida de 24 por cento nas importações provenientes da China (13.º fornecedor, no valor global de 589 milhões de euros).

Somando as parcelas relativas a Macau e Hong Kong, cuja importância tem vindo aliás a diminuir, os dados portugueses são os seguintes:

Balança comercial com a China (incluindo Hong Kong e Macau)

M de €	2001	2002	2003	2004	2005
Exportação	158	160	213	173	280
Importação	388	372	394	490	599
Saldo	-230	-212	-181	-317	-319
Cobertura (%)	40	43	54	35	46

Fonte: Instituto Nacional de Estatística

O panorama apresentado pelas estatísticas chinesas, porventura mais fiável no que toca às exportações portuguesas, indica um crescimento bastante acentuado, em particular nos últimos três anos (taxa média de 80 por cento).

Balança comercial portuguesa com a China

M de US\$	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Exportação	27	38	47	72	83	195	281	324
Importação	201	220	261	261	301	406	588	912
Saldo	174	182	-214	-189	-218	-212	-307	-588
Cobertura (%)	13	17	18	27	28	48	48	36

Fonte: Administração das Alfândegas da China

Na área do investimento, existe também a indicação de uma forte tendência para a subida do investimento português na China (de 40 milhões de RMB⁴ em 2001 para 1331 milhões de RMB em 2004), segundo dados do Ministério do Comércio da China fornecidos pelo ICEP. Os dois investimentos industriais mais antigos e porventura mais relevantes de empresas portuguesas na China são os da Efacec (material eléctrico) e da Vinocor (cortiça). Para colocar estes dados em perspectiva convém no entanto referir que numa tabela de valor total do comércio entre a China e cada um dos países da UE relativa aos primeiros meses de 2006, Portugal figura em décimo oitavo lugar, abaixo por exemplo da Grécia, da Hungria e da República Checa (ou no décimo sexto lugar se forem apenas consideradas as exportações para a China).

Outro termo de comparação elucidativo é o de situar a China relativamente a outros mercados para os produtos portugueses: embora esteja entre os vinte primeiros, mesmo se acrescentarmos as exportações para Hong Kong e Macau, fica apenas ligeiramente acima de países como a Dinamarca ou a Turquia.

Peças para máquinas industriais são o principal produto exportado por Portugal, com outros produtos como pasta de papel, material eléctrico, mármore, e a cortiça a uma considerável distância.

Estes números parecem indicar que exportar para o mercado chinês não é, à partida, uma batalha perdida, mas é necessário ainda um esforço grande e persistente para aumentar e consolidar os resultados obtidos nos últimos anos. Se a tendência é animadora, o valor absoluto das exportações é ainda ínfimo relativamente à dimensão e ao potencial do mercado.

Um indicador da falta de dimensão das relações económicas e um travão ao seu desenvolvimento é a inexistência de voos directos entre Portugal e a China, inclusivamente entre Portugal e Macau.

MACAU

Embora Macau tenha deixado de ser a pedra angular no nosso relacionamento com a China, continua a ser um factor relevante de aproximação entre os dois países – desde logo por não ser, antes pelo contrário, uma questão problemática.

Nos termos da Declaração Conjunta, Portugal tem uma responsabilidade residual no território até 2049. As autoridades de Macau têm-se mostrado escrupulosas no cumprimento da Lei Básica e têm feito todos os possíveis para acarinhar a comunidade portuguesa em Macau e preservar a herança portuguesa, por a considerarem um factor decisivo de diferenciação do seu território. Da parte portuguesa, porém, ao contrário do que tem sucedido relativamente a Pequim, parece ter havido um certo desinvestimento relativamente às relações com a RAEM desde 1999.

Não deixa de ser curioso que tal aconteça, visto que Macau tem conhecido um crescimento económico explosivo de 1999 para cá, graças à indústria do jogo – Macau é o único local onde o jogo é autorizado no território da República Popular da China.

Macau tem-se posicionado, com algum sucesso e com o claro beneplácito e encorajamento das autoridades centrais, como placa giratória para as relações empresariais da China com os países lusófonos, particularmente em África, através do Fórum para a Cooperação Económica e Comercial com os Países de Língua Portuguesa de Macau. Este fórum, criado em Setembro de 2003 e dotado de um Secretariado Permanente a partir de Abril de 2004, tem desenvolvido uma actividade assinalável, promovendo uma série de encontros para os empresários dos países participantes, bem como os respectivos responsáveis governamentais.

A CHINA EM ÁFRICA

Nos últimos dois anos, a China tornou-se praticamente de um dia para o outro uma potência com grande influência em África. Este movimento parece ter sido ditado pelas suas necessidades de abastecimento energético. De particular interesse para Portugal foi a entrada da China em Angola, que se iniciou em 2004 com a concessão de um empréstimo de dois mil milhões de dólares americanos, utilizado, pelo menos em parte, para a construção de grandes infra-estruturas por firmas e trabalhadores chineses.

Em 2006, esse empréstimo foi aumentado para três mil milhões de dólares e tem sido acompanhado por outros negócios, dos quais o mais significativo será porventura o acordo entre a Sonangol e a Sinopec para construir uma nova refinaria no Lobito no valor de três mil milhões de dólares. Para ilustrar o significado desta relação, basta referir que, no primeiro trimestre de 2006, Angola foi o maior fornecedor de petróleo da China, ultrapassando o Irão e a Arábia Saudita⁷.

A entrada da China em África, na medida em que for factor de desenvolvimento para os países africanos, pode ser positiva para todos, inclusive para Portugal, mas suscita naturalmente rivalidades e apreensões. Depois da China, virão certamente outras potências que não querem ficar atrás na luta pela influência no continente. Assim, a África Subsariana, ou melhor, os países produtores de petróleo na costa ocidental do continente parecem destinados a tornarem-se cada vez mais importantes na cena política internacional.

A busca de parcerias com as empresas chinesas parece mesmo assim ser o caminho mais promissor para as empresas portuguesas, pois a competição directa, por exemplo em áreas como a construção civil, afigura-se muito difícil devido à competência técnica e aos preços imbatíveis praticados pelas empresas chinesas.

CONCLUSÃO

Esta breve panorâmica das relações entre Portugal e a China permite retirar duas conclusões.

A primeira é que, relativamente à China, não partimos apesar de tudo do zero. Existe um passado remoto e um passado próximo cuja memória é positiva, dispomos de um acervo negocial importante, as relações políticas são excelentes, Macau é um factor de aproxi-

mação importante, possuímos alguns trunfos, demos alguns passos no âmbito da política cultural e económica.

A segunda é que, feita aquela constatação, existe ainda um imenso trabalho a fazer. Estamos atrasados em relação aos nossos parceiros da União Europeia, a nossa penetração no mercado é fraca relativamente ao seu potencial e em comparação com outros países com os quais nos podemos comparar e os estudos e o interesse sobre a China em Portugal são muito escassos.

Por isso, se Portugal quiser, no futuro, manter uma relação com a China mutuamente vantajosa e o mais equilibrada possível, precisa de fazer uma aposta de longo prazo nesse sentido, a qual só poderá ser ganha com muito esforço, imaginação e persistência. **Rd**

LISBOA, 4 DE MAIO DE 2006

NOTAS

* As opiniões expressas neste artigo vinculam apenas o seu autor.

1 Sobre o período do 25 de Abril à assinatura da Declaração Conjunta, ver RAMOS, João de Deus – «A Declaração Conjunta sobre Macau no âmbito das relações luso-chinesas». In *Política Internacional*, n.º 14, 1997.

2 Visita a Pequim do PM Cavaco Silva em Abril de 1987, durante a qual foi assinada a Declaração Conjunta;

- Visita a Pequim do MNE João de Deus Pinheiro em Junho de 1988;
- Visita a Lisboa do MNE chinês Qian Qichen em Fevereiro de 1991;
- Visita a Lisboa do PM chinês Li Peng em Fevereiro de 1992;
- Visita a Pequim do MNE Durão Barroso em Maio de 1993;
- Visita a Lisboa do Presidente Jiang Zemin em Novembro do mesmo ano;
- Visita a Pequim do PM Cavaco Silva em Abril de 1994;

- Visita de Estado do PR Mário Soares em Abril de 1995;
- Visita à China do o MNE Jaime Gama em Fevereiro de 1996;
- Visita de Estado do PR Jorge Sampaio em Fevereiro de 1997;
- Visita a Portugal do MNE Qian Qichen em Abril de 1998;
- Visita do PM António Guterres em Abril de 1998;
- Visita de Estado do PR Jiang Zemin a Lisboa em Outubro de 1999;
- Visita à China do MNE Jaime Gama, em Maio de 2001, para participar numa reunião da ASEM, que possibilitou um contacto bilateral com o seu homólogo chinês;
- Visita oficial do MNE Li Zhaoxing a Portugal, em Junho de 2003;
- Visita de MNE Teresa Gouveia à China, em Março de 2004;
- Escala no Porto, em Novembro de 2004, do Presidente Hu Jintao que teve um encontro com o então PM Santana Lopes, seguido de um jantar;

- Visita de Estado à China do PR português Jorge Sampaio, em Janeiro de 2005;
- Visita oficial do PM Wen Jiabao a Portugal, em Dezembro de 2005.

3 CUNHA, Luís – «UE – China, a aproximação estratégica». In *Negócios Estrangeiros*, n.º 9.1, Março de 2006.

4 Fonte: Comissão Europeia – EU China Textile Agreement, 10 June 2005, http://europa.eu.int/comm/external_relations/china/intro/memo05_201.htm

5 Fonte: *Comércio Internacional – Boletim Mensal do Ministério da Economia*, Gabinete de Estratégia e Estudos, Março de 2006.

6 RMB: Renminbi (em chinês, a «moeda do povo»).

7 Fonte: Despacho Lusa retomado em Angonoticias, http://www.angonoticias.com/full_headlines.php?id=9393