

Nós, a Europa e a China

Augusto Santos Silva

1. A relação complexa e necessária entre a Europa e a China

Atualmente, 71 países estão de alguma forma associados à Iniciativa Faixa e Rota, também conhecida por Nova Rota da Seda (ou pela sigla BRI), lançada pela China. Representam três quintos da população e um terço da riqueza mundial. 13 membros da União Europeia (UE) formalizaram a cooperação com a BRI. Em 2017, no Primeiro Fórum, estiveram presentes 26 Estados-membros da UE, seis deles representados ao nível de Chefes de Estado ou Governo. No segundo, realizado em abril de 2019 e no qual a delegação portuguesa foi liderada pelo Presidente da República, estiveram Chefes de Estado ou Governo de países europeus como a Suíça, a Grécia ou a Itália; e a Alemanha, a França, o Reino Unido e a Espanha enviaram ministros dos Negócios Estrangeiros, das Finanças ou da Economia. O Secretário-Geral das Nações Unidas e a Diretora-Geral do Fundo Monetário Internacional marcaram também presença.

O objetivo manifesto da BRI é promover as ligações entre a Ásia e a Europa através de investimentos em infraestruturas e redes de transportes, comunicações e energia. Entre as críticas que tem merecido avulta a de se tratar da imposição de uma ordem internacional alternativa à edificada no pós-Guerra Fria, de um modelo de relacionamento que coloca os países beneficiários de crédito e assistência chinesa numa dependência excessiva (a “diplomacia da dívida”) e de uma lógica de investimento público financeira, económica e/ou ambientalmente insustentável.

A BRI não é o único programa de melhoria das ligações euro-asiáticas. A UE dispõe de uma Estratégia de Conectividade Europa-Ásia, que insiste precisamente na sustentabilidade, na abrangência (acrescentando a mobilidade humana às ligações de transportes, energéticas e digitais) e na exigência do respeito, em qualquer investimento,

pelos padrões contratuais do Estado de direito e da economia de mercado. É a este quadro que agora se refere a Plataforma de Conectividade Europa-China, aprovada em 2015.

Quando Portugal negociou com a China um memorando de entendimento sobre a BRI, assinado em dezembro, fez questão de nele deixar escrito que as regras e os princípios europeus e o respeito pelas obrigações internacionais seriam a referência da cooperação aí delineada. *Foi um dos primeiros países europeus a fazê-lo*, tendo servido de exemplo a outros, como a Itália e o Luxemburgo, que, entretanto, se seguiram. Isto significa que nenhum investimento, parceria, concessão ou qualquer outra interação económica se podem fazer fora do quadro de concorrência, equilíbrio financeiro, soberania nacional (incluindo as questões de segurança) e qualidade ambiental próprio do modelo europeu.

Na cimeira de 9 de abril, a União Europeia e a China definiram como objetivo comum a articulação entre a Estratégia de Conectividade Europa-Ásia e a Iniciativa Faixa e Rota. E integraram-na no âmbito mais geral da cooperação nas grandes agendas multilaterais, do compromisso de abertura recíproca de mercados, da reserva dos poderes próprios para proteger infraestruturas críticas e preservar a segurança, e da continuação do diálogo em matéria de direitos humanos. Na preparação da cimeira, a Comissão Europeia emitira uma comunicação sobre os aspetos estratégicos da relação com a China, caracterizando-a como “parceiro cooperativo” (em domínios em que há partilha de valores e finalidades comuns, como a agenda do clima e a transição energética), como “parceiro negocial” (com o qual se pode tentar acordos que maximizem convergências e mitiguem divergências), como “concorrente económico” (nos mercados mundiais) e como “rival sistémico” quanto aos modelos de governação (porque na UE vigora a democracia liberal e pluralista e na China não).

A relação entre a UE e a China é, pois, complexa. Mas necessária. Um país com 1400 milhões de pessoas e que é a segunda economia do mundo, de um lado, e do outro, a mais conseguida união política de vários Estados nacionais, que, ao mesmo tempo, é a economia mais aberta do planeta e na qual vivem mais de 500 milhões de indivíduos, não podem ignorar-se reciprocamente.

A complexidade vê-se em três grandes questões.

A primeira prende-se com as condições de concorrência: *a China tem de abrir mais os seus mercados*, designadamente a contratação pública, e assegurar a garantia dos

contratos e o respeito pela propriedade intelectual e pelo *anti-dumping*. O acordo de investimento que está a ser negociado e que ambas as partes querem concluir até 2020, tal como o acordo para a proteção das indicações geográficas de origem, constituirão elementos importantes para a verificação das condições de concorrência. A China também se comprometeu, na cimeira de abril, na abertura de sectores que se encontram ainda vedados ao investimento europeu. A relação económica entre os dois blocos deve ser equilibrada.

A segunda questão tem a ver com a compatibilização da abertura económica com os requisitos de segurança em infraestruturas críticas. A UE dotou-se de um mecanismo conhecido por *screening* de investimento, que impõe a partilha de informação sobre investimentos extraeuropeus nessas infraestruturas, embora mantenha, e bem, nas mãos de cada Estado a decisão final. Tem sido objeto de recente atenção e debate a possibilidade de o acesso a tecnologias e redes de comunicação ditas de quinta geração poder estar interligada à posse, por parte de Estados estrangeiros, de informação estratégica relevante ou dados pessoais. A pedido dos líderes europeus, a Comissão elaborou uma recomendação sobre os cuidados a ter no lançamento das redes 5G (tão decisivas para a digitalização da economia e da sociedade); e os Estados-membros devem comunicar até ao fim do mês as suas avaliações de vulnerabilidades e riscos. *A abertura económica não pode significar perda de segurança e soberania.*

Por último e o mais importante, os direitos humanos. A UE e a China mantêm um mecanismo formal de diálogo regular sobre o tema. A UE participa também ativamente, no âmbito do Conselho de Direitos Humanos, nos processos de avaliação entre pares. Em novembro, comparando com a situação vivida em 2013, a revisão universal periódica sobre a China constatou progressos na realização de direitos económicos, sociais e culturais, e retrocessos nos direitos civis e políticos, denunciando a aplicação da pena de morte, as detenções arbitrárias e as restrições à liberdade de expressão, opinião e associação.

2. A relação entre Portugal e a China no quadro europeu: alinhamento e singularidade

Demorei-me no que se passa ao nível europeu para contrariar a ideia de que Portugal estaria a construir uma parceria com a China à revelia da UE. *É exatamente ao contrário.* Durante o Programa de Ajustamento (2011-2014), fomos destino de relevo

do investimento chinês na Europa; hoje, temos interesses chineses significativos nos sectores da energia, banca, seguros e saúde, que têm respeitado a lei e contribuído para a economia. Mas, usando os dados disponíveis para 2010-2018, logo verificamos que, consoante as fontes, Portugal é o 8.º ou o 10.º destino desse investimento – sendo os lugares cimeiros ocupados por Reino Unido, Alemanha, Itália e França. Em 2018, a China foi o nosso 6.º fornecedor e o 13.º cliente de bens, havendo países europeus de que é parceiro muito mais importante. O nosso memorando de entendimento sobre a “Nova Rota da Seda” respeita integralmente as condições europeias (sustentabilidade ambiental e financeira, concursos públicos abertos e nenhuma dependência, em termos de dívida ou propriedade de infraestruturas) e já se inscreve no objetivo atrás referido de articulação entre essa iniciativa chinesa e a Estratégia de Conectividade Europa-Ásia. As avaliações em matéria de segurança já atrás descritas para a UE estão em curso em Portugal, não abdicando o Governo e demais entidades competentes de nenhum poder de escrutínio e decisão.

O relacionamento entre Portugal e China faz-se no marco europeu. Respeita as diferentes inserções geopolíticas dos dois países e as consequências em termos de vizinhanças, afinidades e alianças. Portugal pertence ao Atlântico Norte e a China sabe-o bem. Mas uma coisa é certa: Portugal tem uma aproximação histórica à China, a um nível que poucos dos seus aliados europeus e ocidentais alcançaram. Foi um navegador português, Jorge Álvares, o primeiro europeu a acostar à China, em 1513; este facto inaugural e 500 anos de relações nunca conflituosas contam muito na longa duração em que se consolidam os laços diplomáticos. A longevidade e a natureza particular da administração portuguesa do enclave de Macau, assim como a transição em 1999 para a soberania chinesa e a forma como as partes têm cumprido as obrigações então assumidas, acrescentaram um elemento de singularidade àquela história. Devemos desaproveitar tudo isto, que conta tanto nas culturas asiáticas?

Começamos pelas pessoas. Cerca de 126 mil portugueses estão inscritos nos registos consulares de Pequim, Xangai, Cantão e Macau. A larguíssima maioria vive nesta Região Administrativa Especial, desempenhando muitas funções importantes na administração pública local, na advocacia e serviços jurídicos, no setor económico, no ensino e na comunicação social. A aprendizagem da língua e dos estudos portugueses expande-se, quer em Macau quer noutros pontos da China. A estimativa realizada a propósito da visita presidencial de maio apontava para o ensino do português em 45

escolas primárias e secundárias de Macau, envolvendo cerca de 6.600 alunos, e para uns 1.500 estudantes frequentando estudos superiores portugueses. São, no seu conjunto, mais alunos, escolas e professores do que no tempo da administração portuguesa. O desenvolvimento dos estudos de língua, literatura e cultura portuguesa nas universidades da China continental é ainda mais impressionante. Ter-se-á ultrapassado as 40 universidades, o que contrasta com as quatro em que, no fim do século XX, eles ocorriam. O número de estudantes rondará os quatro milhares, e o de professores de nacionalidade chinesa com pós-graduação na área chegará no futuro próximo a 50. Várias universidades e politécnicos portugueses acolhem e formam hoje estudantes chineses. Mais o farão no próximo futuro. Sendo a língua um recurso principal da nossa influência global, devemos desvalorizar este enorme potencial?

Continuemos pelas trocas. Como ficou dito, a relação comercial existe: a China está entre os 15 maiores clientes e os 10 maiores fornecedores de bens para Portugal. Em 2017, 1.451 empresas nacionais exportaram para o gigante asiático. Mas a balança comercial é muito desequilibrada. Em 2018, exportámos 900 milhões em bens e serviços; e importámos 2.260 milhões. O coeficiente de cobertura é, pois, muito baixo, mesmo retendo que as estatísticas chinesas nos são mais favoráveis. Ainda mais preocupante é o facto de, havendo uma dinâmica de crescimento das importações, ela não se verificar nas exportações: entre 2014 e 2018, o valor dos bens exportados de Portugal para a China caiu 4%.

O ponto não é, pois, desinvestir, mas persistir na relação comercial. Teimando no trabalho político-diplomático de abertura do mercado aos produtos agroalimentares: temos defendido junto dos interlocutores chineses que os processos de certificação e autorização (por exemplo, da carne de porco transformada, da carne de aves ou das frutas) não podem ser tão morosos quanto o foi o da carcaça de porco. Aprendendo com as estratégias bem-sucedidas de entrada no mercado por via da escolha e relacionamento certo com parceiros locais, e/ou fazendo uma abordagem regional diferenciada, dentro do colosso territorial chinês. Não perdendo de vista a importância das ligações aéreas diretas para o turismo. E, sobretudo, olhando para o enorme mercado de bens de consumo criado pela evolução social da China, que, desde a abertura de Deng Xiaoping, tirou da pobreza extrema mais de metade da sua população e contará hoje com uma classe média de uns 300 milhões de pessoas, clientes potenciais de setores que

souberam modernizar-se em Portugal, da fileira de casa e mobiliário ao calçado e vestuário, dos bens de equipamento ao agroalimentar.

A promoção da imagem e notoriedade do país é absolutamente instrumental. Não só globalmente, isto é, fazendo valer a nossa história, a projeção internacional, os símbolos e realizações nacionais no campo patrimonial, artístico, desportivo, político, gastronómico até, mas, por via de um trabalho mais fino, valorizando setor a setor, em linha com as possibilidades de penetração comercial das distintas fileiras e grupos de produtos. O que passa por dar visibilidade às estratégias bem-sucedidas de entrada e expansão no mercado chinês de várias empresas e setores nacionais, que são referências para os demais. E passa pela ação cultural planeada e continuada, não apenas porque ela dá uma consistência “de povo a povo” ao relacionamento diplomático, mas sobretudo porque afirma a qualidade histórica e contemporânea do país e a sua singularidade no concerto das nações, essa imagem a que os consumidores associam, e por isso valorizam, os bens mais mezinhos.

O programa cultural dos 40 anos de relações diplomáticas entre a República Portuguesa e a República Popular da China vale evidentemente por si. Nem a cultura nem a diplomacia podem ser reduzidas a meras funcionalidades. Serve ainda, porém, pela expressão que dá a um encontro cultural que vem de trás e às suas perspetivas futuras, para o esforço sistemático de qualificação da visibilidade, da imagem e da perceção de Portugal na China. O país de Pessoa e do pastel de nata, dos Jerónimos e de Cristiano Ronaldo, de Guterres e do fado, de Saramago e das torres eólicas, do azeite e do vinho, das caravelas e das pontes de Macau, é o mesmo, um só país.

Quanto ao investimento: o capital chinês é bem-vindo, com três ressalvas. A entrada por via da aquisição de participações em empresas existentes teve o seu tempo; agora, importam mais os planos de desenvolvimento dessas empresas e o novo investimento de raiz, designadamente industrial, que aproveite as oportunidades de Portugal, da energia à mobilidade elétrica. A modalidade representada, desde 2012, pelas autorizações de residência para investimento, se teve os seus méritos, em transferência de capital e principalmente como estímulo indireto ao setor português do imobiliário, deve ser reequacionada quer à luz do desenvolvimento entretanto ocorrido no mercado de habitação, quer em vista de novas direções, como a reabilitação urbana, a conservação patrimonial ou o já mencionado investimento industrial. E tudo tem de se desenrolar no

quadro de regras europeias, com respeito pelas questões de segurança nacional, concorrência legal e sustentabilidade ambiental e financeira.

Adicionalmente, chineses e portugueses podem ser parceiros em África e na América Latina, onde as nossas empresas demonstram uma proximidade, um conhecimento e uma capacidade de adaptação às instituições, valores e padrões de comportamento locais que as chinesas ainda não possuem. A triangulação entre a China, Portugal e os países de língua portuguesa nesses continentes (assim como Timor-Leste) não é somente uma vontade política ou até uma retórica, correspondendo a reais possibilidades e necessidades de ação. Ao Fórum Macau pode apontar-se a falta de concretizações em projetos efetivos, o que é uma crítica justa, mas não a sua impertinência ou redundância. Algumas empresas portuguesas têm sabido construir consórcios com parceiros chineses em projetos de infraestruturas em África e na América Latina – e não há razão para que as autoridades públicas não reconheçam e incentivem estes processos, desde que sejam remuneradores.

Havendo ademais uma óbvia ligação entre as políticas de internacionalização e de cooperação para o desenvolvimento, quando se pensa, por exemplo, na África Subsariana, também aí a relação luso-chinesa pode representar um jogo de soma positiva para os vários intervenientes.

3. Um “diálogo estratégico” útil, porque claro

Portugal é parte da relação da União Europeia com a China e tem um relacionamento específico com o gigante asiático, baseado na história antiga e recente, nos laços bilaterais contemporâneos e na capacidade lusa de intermediação entre a China e o mundo que fala português.

O que já é muito, mas não é tudo. Em agosto, o Presidente Xi recebeu em Pequim quase todos os chefes de Estado africanos e o Secretário-geral das Nações Unidas. Portugal pode pretender que esta é matéria estranha ou secundária na sua política externa? Como já lembrei, António Guterres e Christine Lagarde participaram no Segundo Fórum da BRI. Portugal poderia ficar de fora, com a Espanha, a França, a Alemanha, a Itália e tantos outros, a vários títulos, dentro? Podemos reclamar uma capacidade própria para

fazer pontes entre a Europa e o Atlântico Norte e o Atlântico Sul, o Índico e até o Pacífico e evitar a relação com a China?

A assinatura em 29 de abril do memorando que consagra a passagem da interação político-diplomática entre os dois países para o nível de “diálogo estratégico” tem um significado preciso. Coloca-nos no patamar mais alto, aquele em que estão a Alemanha, o Canadá, a França ou o Reino Unido. Estipula consultas anuais entre os ministros de Estrangeiros sobre todos os temas relevantes de política internacional.

Não descortino aqui nenhuma ambiguidade. *Somos parceiros e não aliados.* Cooperamos já e podemos cooperar mais nas dimensões diplomática, educativa, cultural e económica mas não cooperamos bilateralmente em matéria de defesa e segurança, nem alinhamos uma pela outra as posições geopolíticas e estratégicas. Nestes planos, o quadro de colaboração são as Nações Unidas (ou parcerias e diálogos da China com a UE ou a NATO).

Não vejo nenhum risco de dependência, coisa diferente de sermos interdependentes, que isso somos hoje todos, no mundo. Portugal não é devedor da China, nem com ela negocia nenhuma iniciativa que implique passagem da propriedade ou controlo sobre infraestruturas públicas, ou o exercício da função empresarial, designadamente nos setores regulados, à margem da lei nacional e europeia. A questão que se tem posto, a propósito da rede 5G, sobre a segurança das comunicações, abordamo-la com muito cuidado, considerando toda a informação providenciada pelos nossos aliados e seguindo a estratégia delineada pela União Europeia – mas também não substituindo a análise pelo preconceito.

Só por ingenuidade se podia achar que a China se iria manter no perfil discreto e reservado que Deng Xiaoping recomendava. Como qualquer outro país, incluindo Portugal, ela quer projetar influência no mundo. Que isso coloca problemas à ordem internacional baseada em regras, eis uma evidência, tanto mais que é notório um impulso revisionista. Havemos de ser, pois, firmes e cuidadosos, defendendo o direito internacional e a ordem construída no Pós-Segunda Guerra e no Pós-Guerra Fria, preservando a autonomia e a unidade da UE, concorrendo no seu seio para evitar uma escalada de conflitualidade comercial de que a UE seria a maior vítima e desenvolvendo nos nossos termos a relação bilateral – ademais sabendo que cada relação tem a sua

dinâmica, não isenta de limites e tensões. Se isso acontece entre Portugal e Espanha, o Brasil ou o Reino Unido, como não sucederá com a China?

Conduzida num plano de igualdade, diferenciação e respeito mútuo, a relação com a China é inevitável e pode ser vantajosa. Nos três planos que fazem sentido: político-diplomático, no quadro multilateral e europeu e olhando para a Ásia, a África e a América Latina; no plano educativo e cultural, tendo particularmente em conta as culturas de língua portuguesa; e no plano económico, com equilíbrio, abertura recíproca, respeito pela concorrência e os contratos e compromisso com a sustentabilidade.

Sem transigir nas questões dos direitos humanos e com sujeição constante de todos os passos a escrutínio público exigente. O debate é sempre bem-vindo; mas que não ceda ao esquematismo e ao desconhecimento da história e do mundo que nos coube em sorte.

Público, 9 de junho de 2019