

A Relevância do Fórum Macau: O Fórum para a Cooperação Económica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa¹

Carmen Amado Mendes

Professora Auxiliar do Núcleo de Relações Internacionais da Faculdade de Economia e Coordenadora de um projeto sobre Macau no Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra. Membro da direção da European Association for Chinese Studies. Doutorada pela School of Oriental and African Studies, Universidade de Londres. Auditora do Curso de Defesa Nacional. Autora de várias publicações disponíveis para consulta em <http://www.uc.pt/feuc/carmen>

Resumo

Este artigo analisa a relevância do Fórum para a Cooperação Económica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa nas relações entre a China e o mundo lusófono, argumentando que esta importância aumenta nos casos em que a ligação bilateral é mais frágil. Conhecido por Fórum Macau, inspira-se no legado lusófono que Portugal deixou nesta Região Administrativa Especial da China. O facto da língua e cultura portuguesas serem preservadas em Macau, juntamente com as boas relações que Lisboa mantém com as ex-colónias e o papel de liderança na CPLP, oferecem a Portugal a possibilidade de assumir um papel mais ativo no Fórum Macau e extrair alguns benefícios políticos e económicos. Um dos poucos Estados europeus com uma Parceria Estratégica Global com a China, Portugal tem com o Fórum Macau a oportunidade de dar um enquadramento mais abrangente ao relacionamento diplomático com Pequim.

Abstract

The Macao Forum Relevance: a Forum for Economic and Commercial Cooperation between China and Portuguese Language Countries

This paper analysis the relevance of the Forum for Economic and Trade Cooperation between China and the Portuguese-speaking Countries for China's relations with the lusophone world, arguing that it is perceived as being more important in cases in which bilateral ties are not very strong. Known as the Macau Forum, it is inspired in the lusophone legacy that Portugal left in this Chinese Special Administrative Region. The fact that the Portuguese language and culture are protected in Macau, along with Lisbon's good relations with its ex-colonies and leading role in the Portuguese-speaking Countries Community, offer Portugal the possibility of assuming a more active role in the Macau Forum and extract some political and economic benefits. Being amongst one of the few European states that have a Strategic Partnership with China, Portugal can use the Macau Forum to develop a comprehensive diplomatic framework towards Beijing.

1 Este artigo apresenta conclusões preliminares do projeto “Uma Análise da Fórmula ‘Um País, Dois Sistemas’: O Papel de Macau nas Relações da China com a UE e os Países de Língua Portuguesa,” financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCOMP-01-0124-FEDER-009198). O extenso período de trabalho de campo, em todos os Estados-membros do Fórum Macau, não teria sido possível sem o generoso apoio da Fundação para a Ciência e a Tecnologia, da Fundação Macau (em Macau) e da Fundação Oriente (em Macau e em Timor). A autora ainda agradece a disponibilidade e apoio na obtenção de documentação por parte dos entrevistados dos vários países. Comentários são bem-vindos antes da apresentação das conclusões finais: carmen.mendes@fe.uc.pt

Macau: Plataforma para a Lusofonia

Pareceu-me particularmente oportuno escrever este artigo em 2013, ano carregado de simbolismo no relacionamento bilateral entre Portugal e a China, em que se celebram os 500 anos do encontro de duas potências históricas, de culturas tão ricas e tão diferentes. Esta amizade secular e fusão cultural daí resultante esculpiram contornos únicos num pequeno enclave no sul da China com especificidades lusófonas, a que chamamos Macau. Estas especificidades não foram apagadas com a passagem da Administração portuguesa para a chinesa em 1999, através de um processo de transição negociada que transformou Macau numa Região Administrativa Especial da China, dois anos depois do *handover* da colónia britânica vizinha, Hong Kong.² Pelo contrário: em parte graças aos contornos amigáveis do processo negocial, para o que em muito contribuiu o estilo não-confrontacional português contrastante com a assertividade dos negociadores britânicos, os resquícios arquitetónicos, culturais e linguísticos da presença portuguesa continuam a ser bem visíveis e acarinhados.³ A memória colonial não deixou feridas e as marcas da história têm sido preservadas pela Administração chinesa de Macau, com o incentivo do governo central de Pequim. O centro histórico, reconhecido pela UNESCO como Património Mundial da Humanidade, insiste em lembrar o legado português. Na última década, o tradicional papel do território enquanto ponte entre Oriente e Ocidente tem sido explorado e consubstanciado no conceito de “plataforma” para ligação da China ao mundo lusófono.⁴

Numa lógica de grande pragmatismo que caracteriza o seu processo de tomada de decisão, a China traduz a herança que Portugal deixou a Macau em benefícios políticos e económicos, nos planos doméstico e internacional. A nível interno, as características lusófonas contribuem para reforçar a identidade da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) diferenciando-a das restantes regiões e províncias chinesas. Este aspeto é relevante para a Administração local de Macau, enquanto garante da sua autonomia prevista na Declaração Conjunta e na Lei Básica

2 O processo negocial luso-chinês para a transição de Macau foi abordado em detalhe em Mendes (2004: 359-381; 2007: 173-188; 2009: 107-122).

3 Para mais informação sobre lusofonia em Macau ver Mendes (2013).

4 Embora conscientes da conotação pejorativa que o conceito assume em determinados círculos de alguns países de expressão portuguesa, aqui usamos os termos “lusófono” e “lusofonia” como sinónimos de “língua portuguesa”, a exemplo do que acontece em Macau e na China, onde a tradução é feita recorrendo exatamente aos mesmos caracteres.

da RAEM, mas também para o Governo central chinês, interessado em sublinhar o sucesso da aplicação da fórmula “um país, dois sistemas.”⁵

A função de plataforma no relacionamento da China com o mundo lusófono atribui à RAEM um papel simbólico mas importante na política externa chinesa, como facilitadora nas negociações com grandes parceiros económicos e comerciais. Reinventando o seu papel de intermediário, a “Las Vegas do Oriente”, financeiramente dependente da indústria do jogo, pode promover a sua imagem internacional e diversificar a sua economia, atraindo um turismo diferente daquele que gira em torno dos casinos e alargando o leque das suas atividades económicas, oferecendo serviços ligados à lusofonia, ao direito de matriz portuguesa e ao ensino do português. Pequim procura assim mostrar ao mundo – e especialmente a Taipé – que a fórmula “Um país, dois sistemas” garante um elevado grau de autonomia e prosperidade às regiões administrativas especiais (Ip, 2006: 714), facto que assume particular relevância no âmbito da política de reunificação nacional, cujo objetivo último é a reintegração de Taiwan na “mãe-pátria”.

No plano internacional, a especificidade de Macau tem trazido a Pequim vantagens no relacionamento com os países de língua portuguesa. Ao contrário de Portugal que, independentemente do regime político em vigor ou dos partidos políticos em funções governativas, nunca conseguiu desenvolver uma estratégia que lhe permitisse extrair benefícios de cinco séculos de presença naquele entreposto chinês, Pequim explora as afinidades culturais que esta sua Região partilha com as ex-colónias portuguesas. Macau é o único lugar da China onde o português é uma das línguas oficiais, o sistema jurídico é de matriz portuguesa, uma percentagem importante dos meios de comunicação social funcionam em português e há oferta cultural lusófona, desde as artes e espetáculos à própria gastronomia. Isto é verdadeiramente único, oferecendo aos políticos e empre-

5 A fórmula “Um país, dois sistemas” permitiu a Deng Xiaoping enquadrar do ponto de vista formal a retrocessão de Hong Kong e Macau para a “mãe-pátria” (um país) respeitando o “segundo” sistema das Regiões Administrativas Especiais – capitalista. Quer a Declaração Conjunta, acordo luso-chinês que resultou do culminar das negociações para a transição de Macau, quer a Lei Básica, uma espécie de mini-Constituição da RAEM, definiram que, durante cinquenta anos, Macau “gozará de um alto grau de autonomia, exceto nas relações externas e na defesa, que são da competência do Governo Popular Central”. Ver “Declaração Conjunta do Governo da República Portuguesa e do Governo da República Popular da China sobre a Questão de Macau”, Pequim, 13 de Abril de 1987; “Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China”, adotada em 31 de Março de 1993, pela Primeira Sessão da Oitava Legislatura da Assembleia Popular Nacional da RPC e promulgada pelo Decreto N.º 3 do Presidente da RPC, com entrada em vigor no dia 20 de Dezembro de 1999.

sários lusófonos um ambiente familiar em território chinês, muito propício ao *guanxi*,⁶ contribuindo para criar entre essas personalidades uma percepção muito positiva da China.

Pequim usa então a RAEM como uma plataforma para a cooperação com ex-colônias portuguesas, onde tem interesses crescentes. Do ponto de vista político, a presença chinesa no mundo lusófono procura evitar o reconhecimento de Taiwan como um Estado soberano⁷ e garantir aliados nas Organizações Internacionais, por exemplo nas Nações Unidas; bem como ser aceite como grande potência e contrabalançar a hegemonia ocidental, aproveitando interesses comuns com o Brasil no seio dos BRICS⁸ e os antagonismos entre elites africanas e ocidentais, para ganhar espaço na definição normativa da Ordem Mundial. Do ponto de vista económico, Pequim tem interesses comerciais, de exportação de produtos manufacturados, e energéticos, nomeadamente na área do petróleo, carvão, gás e terras-raras; mas também florestais, agrícolas e na área das pescas, face à crescente necessidade de importação de alimentos e recursos naturais. O investimento chinês nos países de língua portuguesa (talvez com a exceção do Brasil) é mais visível nas indústrias extrativas e na construção de infraestruturas, recorrendo ao excesso de mão-de-obra chinesa como forma de reduzir o desemprego e tensões sociais na China, mas também de garantir rapidez, eficiência e custos baixos na construção.

O Fórum Macau

Neste contexto, em 2003 o Fórum de Cooperação Económica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa foi criado no Ministério do Comércio em Pequim, entre a República Popular da China e sete países de língua portuguesa: Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e Timor-Leste. São Tomé e Príncipe não é membro, uma vez que tem relações diplomáticas com Taiwan e não com a China, embora seja convidado a participar como observador nas Conferências Ministeriais. O Fórum é conhecido por “Fórum Macau” porque o seu Secretariado Permanente foi estabelecido na RAEM, em 2004.

6 Guanxi é um conceito usado para explicar determinadas ligações, a rede de relacionamento interpessoal associado à estratégia de obtenção de favores: quanto mais positiva for a impressão causada, mais provável é conseguir-se um favor. Na China, seja a nível político, seja económico ou social, nada se consegue sem *guanxi*. Para melhor compreensão deste conceito ver, por exemplo, Mendes (2012: 125-126).

7 Isolar Taipé reveste-se de particular importância geopolítica num continente em que quatro países reconhecem Taiwan, sendo um deles uma ex-colónia portuguesa: São Tomé e Príncipe, Gâmbia, Suazilândia e Burquina Faso.

8 Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS).

Expoente máximo do já referido papel de plataforma encarnado pela RAEM, o Secretariado Permanente promove em Macau o contato diário entre o Ministério do Comércio da China, na figura do Secretário-Geral, e os países de língua portuguesa, que aí têm delegados em permanência. Este Secretariado é constituído por três gabinetes chefiados por Secretários-Gerais Adjuntos: o Gabinete de Administração, com funcionários do Ministério do Comércio da China, encarregue do trabalho diário; o Gabinete de Apoio, com funcionários de Macau, providencia os recursos necessários para as atividades; e o Gabinete de Ligação, com representantes dos países de língua portuguesa, gere os contactos com estes países (Fórum Macau, 2008). Embora não se trate de uma Organização Internacional, a existência de uma estrutura em permanência leva a que a dinâmica do Fórum Macau extravase as Conferências Ministeriais.

Durante estas Conferências, encontros ao mais alto nível que se realizam em Macau no Outono, de três em três anos,⁹ os representantes dos Estados-membros aprovam Planos de Ação Económica e Comercial trienais, com linhas orientadoras para os Programas de Atividade anuais que são negociados no Secretariado Permanente durante as reuniões ordinárias da Primavera.¹⁰ Para além de organizar estes encontros regulares e algumas reuniões extraordinárias, o Secretariado Permanente como função: facilitar contactos aos empresários que o solicitem presencialmente, por telefone ou por e-mail e disponibilizar informação útil no website¹¹ do Fórum; financiar encontros empresariais nos vários Estados-membros organizados pelas agências de investimento ou associações comerciais locais em coordenação com o Instituto de Promoção do Comércio e do Investimento de Macau (IPIM) e o *China Council for the Promotion of International Trade* (CCPIT); e organizar ações de formação em Macau e na China dirigidas a quadros dos países de língua portuguesa, nos mais variados sectores de atividade.

Desta forma, por um lado o Fórum contribui para aumentar o conhecimento da China naqueles países, tornando-a mais atrativa aos olhos dos governantes e

9 As Conferências Ministeriais tiveram lugar em 2003, 2006 e 2010 – e não em 2009, devido ao atraso na substituição do falecido Secretário-Geral do Fórum e para não coincidir com a celebração do 10.º aniversário da criação da RAEM.

10 O Plano de Ação é previamente negociado no Ministério do Comércio em Pequim com os Embaixadores dos países de língua portuguesa, em contacto permanente com os respetivos Ministérios dos Negócios Estrangeiros. As reuniões ordinárias em Macau, para além da representação dos três Gabinetes do Secretariado Permanente, contam também com a presença dos Embaixadores em Pequim e dos pontos focais dos vários Estados-membros. A estrutura e o processo de tomada de decisão do Fórum Macau, dos Planos de Ação e dos Programas de Atividades é analisada detalhadamente em Mendes (2013).

11 O site do Fórum Macau pode ser consultado em <http://www.forumchinapl.org.mo/pt>

empresários que participam nas Conferências Ministeriais e atividades promovidas pelo Secretariado Permanente. Por outro lado, e um pouco a exemplo do que se passa nos clubes, a existência desta estrutura promove o conhecimento entre pessoas-chave dos seus Estados-membros, criando laços de confiança, elos e amizades, facilitando as negociações que ocorrem posteriormente no plano bilateral, a nível político e empresarial. Assim, nas deslocações a esses países, os negociadores chineses foram encontrando progressivamente uma percepção cada vez mais positiva em relação à China.

Devido à ausência de dados estatísticos nesse sentido, não podemos assumir que o papel de facilitador do Fórum Macau se traduza em resultados concretos no que diz respeito ao volume das trocas comerciais ou assinatura de acordos entre a China e os países de língua portuguesa. Desde 2003, o comércio entre a China e estes países aumentou de forma explosiva¹² mas não podemos afirmar que isso não teria acontecido caso este mecanismo não existisse (s.a., 2012). No entanto, o Fórum Macau poderá ter tido um impacto indireto na balança comercial ao ajudar a identificar objetivos comuns num clima de confiança. Se hoje em dia, em que por todo o mundo lusófono se procura atrair investimento chinês e fechar negócios com a China, este papel de facilitador poderá parecer dispensável, há dez anos atrás esta função não era, de todo, despiciente.

Instrumento de *soft power*¹³ por excelência, apesar de teoricamente se esgotar nos propósitos económicos e comerciais, o Fórum Macau tem então uma dimensão política inestimável, especialmente visível durante os encontros de alto-nível. A própria participação de membros do Governo de São Tomé em Conferências Ministeriais anteriores mostra como Pequim joga com o carácter de atração que o Fórum pode exercer até sobre um país com quem não tem relações diplomáticas, pressionando, nos bastidores, alguns representantes dos outros países lusófonos a evidenciarem os benefícios do relacionamento com a China popular.¹⁴

12 No website do Fórum Macau pode ler-se que, de acordo com as estatísticas dos Serviços da Alfândega da China, as trocas comerciais superaram em 2011 a meta definida na 3.ª Conferência Ministerial.

13 Por *soft power* entendemos a capacidade de influenciar pela persuasão e não pela coerção, ou seja, todas as atividades que ultrapassam o domínio da segurança, como sejam a ajuda humanitária, o investimento económico, a cultura e, neste caso, a diplomacia multilateral. Ver Kurlantzick (2006: 1).

14 A participação de São Tomé e Príncipe enquanto observador é facilitada por vários fatores: trata-se de um fórum económico, e não diplomático; é uma estrutura híbrida sem estatuto jurídico, e não uma Organização Internacional; as Conferências Ministeriais têm lugar numa Região Administrativa Especial com autonomia em relação ao Governo central chinês, e não na China continental.

A política externa da China salvaguarda de forma hábil interesses políticos na promoção de objetivos económicos, conquistando influência à custa da sua capacidade financeira e comercial. Ao promover a cooperação através dos contactos regulares entre os seus participantes, o Fórum Macau ajuda os líderes chineses a aprofundar o relacionamento com os governantes e funcionários das máquinas burocráticas dos países de língua portuguesa, daí retirando dividendos económicos mas também políticos.

O Fórum Macau ainda garante a Pequim um diálogo bilateral com cada um destes países num espaço multilateral, sem assumir as obrigações habitualmente decorrentes da participação em instituições multilaterais. Ao ocupar permanentemente a liderança do Fórum, o Ministério do Comércio da China está numa posição que atenta contra princípios básicos do multilateralismo: igualdade na representação e rotatividade na liderança. Tal facto ilustra bem as dinâmicas da diplomacia chinesa na instrumentalização do multilateralismo institucionalizado, uma abordagem que podemos apelidar de “multilateralismo lucrativo.”¹⁵ Isto não parece constituir surpresa para os outros Estados-membros que, por um lado, perspetivam a relação com a China primordialmente no plano bilateral e, por outro, aceitam passivamente o facto da liderança do Fórum ser chinesa já que é a China (mais concretamente a RAEM) quem paga a totalidade das despesas de funcionamento do Secretariado Permanente.

Que Relevância?

A relevância que os países de língua portuguesa atribuem ao Fórum Macau pode ser em parte avaliada pela forma como se fazem representar nas Conferências Ministeriais, no Secretariado Permanente e nas atividades por este organizadas. A ausência de normas objetivas relativamente à representatividade dá margem de manobra aos Estados-membros, embora seja evidente que nas Conferências Ministeriais o nível tem vindo a subir. Na primeira e na segunda, participaram Ministros de variadas pastas, sobretudo Economia, Comércio e Negócios Estrangeiros – o facto de o Brasil ter enviado um Secretário foi muito notado.¹⁶ Na terceira Conferência Ministerial em 2010, que contou com a presença do Primeiro-Ministro chinês, quatro dos restantes Estados-membros também se fizeram representar por Chefes de Estado ou de Governo. Timor-Leste esteve representado pelo seu Presidente e Portugal, Guiné-Bissau e Moçambique pelos respeti-

15 Por “multilateralismo lucrativo” entendemos a preferência chinesa por preservar os aspetos que considera úteis nas instituições multilaterais sem ter que arcar com as responsabilidades daí resultantes. Para mais informação ver Mendes (2010: 39-46).

16 Ivan Ramalho – Secretário Executivo do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil.

vos Primeiros-Ministros. Cabo Verde enviou o Secretário de Estado Adjunto do Primeiro-Ministro; Angola o Ministro da Economia; e o Brasil o Vice-Ministro das Relações Exteriores (Fórum Macau, 2011: 4).¹⁷

Pelo que pudemos apurar, esta discrepância no nível de representatividade resultou de constrangimentos internos por parte dos países que não enviaram chefes de Estado ou de Governo, e não da intenção clara de desvalorizar a Conferência Ministerial.¹⁸ No entanto, se o contexto político nacional, como seja um período eleitoral, afetou a escolha do representante para participar na Conferência Ministerial, podemos concluir que o Fórum Macau não é uma prioridade para esses Estados-membros.

Em relação ao Gabinete de Ligação do Secretariado Permanente, os delegados também são selecionados segundo critérios definidos pelos seus Governos, sendo por isso afiliados aos mais variados ministérios, geralmente Negócios Estrangeiros, Economia e Comércio. Devido à ausência de estatuto jurídico e ao carácter híbrido do Fórum Macau, os delegados não têm estatuto diplomático, mesmo quando são diplomatas de carreira.¹⁹ Em relação à permanência, cinco dos países de língua portuguesa têm representantes que trabalham fisicamente no Secretariado: Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e Timor-Leste. Entre estes, apenas os representantes cabo-verdiano, guineense e timorense estão a tempo inteiro nos seus gabinetes: o delegado angolano acumula funções no Consulado de Angola em Macau e a delegada de Moçambique gere uma agenda paralela no plano bilateral, fazendo deslocações regulares a Pequim e a outras cidades chinesas.

Portugal e o Brasil optaram por não ter delegados permanentes, evitando ter um representante, a quem nem sequer seria concedido estatuto diplomático, financiado pela RAEM e subordinado a um funcionário do Ministério do Comércio da China – o Secretário-Geral do Secretariado Permanente. Em alternativa, a ligação aos trabalhos do Secretariado é feita pela delegada da Agência para o

17 Estiveram presentes: os Primeiros-Ministros da China – Wen Jiabao, de Portugal – José Sócrates, da Guiné-Bissau – Carlos Gomes Júnior, e de Moçambique – Aires Bonifácio Ali; o Presidente de Timor-Leste – José Ramos Horta; o Secretário de Estado Adjunto do Primeiro-Ministro de Cabo Verde – Humberto Brito; o Ministro da Economia de Angola – Abrahão Gourgel; e o Vice-Ministro das Relações Exteriores do Brasil – Carneiro de Mendonça.

18 O mesmo se verificou com São Tomé e Príncipe que não enviou nenhum representante com estatuto de observador para esta Conferência, ao contrário das anteriores, não por falta de interesse mas por dificuldade em deslocar alguém no contexto da política nacional da altura.

19 A questão do estatuto jurídico do Secretariado Permanente do Fórum Macau e do estatuto diplomático dos delegados dos Estados-membros provavelmente não se colocaria se o Secretariado estivesse baseado na China continental e não numa Região Administrativa Especial sem autonomia formal no plano das suas relações externas.

Investimento e Comércio Externo de Portugal (AICEP), baseada no edifício do Consulado português em Macau, que se desloca ao Secretariado Permanente numa base semanal; e pelo Cônsul-geral brasileiro em Hong Kong, que participa quatro ou cinco vezes por ano nas reuniões que o Brasil considera mais relevantes.

Outro aspeto que mostra a forma como os diferentes países de língua portuguesa percecionam o Fórum Macau é o critério para a escolha e interação que é estabelecida com os seus pontos focais, ou seja, os funcionários que têm por função divulgar no seu país a informação proveniente do representante junto ao Secretariado Permanente. Alguns países – Angola, Brasil e Moçambique – decidiram que fazia mais sentido ter o ponto focal do Fórum no Ministério dos Negócios Estrangeiros, enquanto outros optaram por entregar a pasta a um funcionário do Ministério da Economia – Portugal e Timor – ou da Agência de Promoção de Investimento – Cabo Verde.²⁰ Em Bissau o ponto focal pertenceu inicialmente ao Ministério dos Negócios Estrangeiros mas depois mudou para o Ministério da Economia.²¹ A forma diversificada e algo aleatória como os Estados-membros escolhem os seus pontos focais sugere que o Fórum Macau tem para uns um pendor primordialmente político enquanto para outros é um mecanismo económico e comercial, ou ainda de captação de investimento.

Uma das ilações que podemos tirar desta variedade de abordagens, também refletida nos critérios subjacentes à escolha da representatividade, é que os países de língua portuguesa têm expectativas diferentes no papel que o Fórum Macau pode ter na sua aproximação à China. As diferentes perceções que coexistem sobre a relevância deste Fórum não serão motivo de espanto para Pequim, que também teve objetivos diferenciados aquando da sua criação. Se dividirmos o mundo lusófono em dois grandes grupos de acordo com o seu estágio de desenvolvimento, tendo Portugal e o Brasil economias mais diversificadas e desenvolvidas, podemos considerar que o objetivo chinês foi a aproximação aos países africanos de língua portuguesa e a Timor, face à irrelevância da balança comercial com Portugal e à solidez das relações económicas e comerciais com o Brasil (Alves, 2008: 15 e 2005: 1168).

Na sequência do trabalho de campo realizado nos Estados-membros do Fórum Macau podemos avançar com algumas conclusões preliminares: a importância que os países de língua portuguesa atribuem ao Fórum e o empenho com que participam nos eventos por ele organizados variam em função da profundidade do seu relacionamento bilateral com a China; e a sua atitude relativamente ao apoio

²⁰ Cabo Verde Investimentos: a agência de promoção de investimento, turismo e exportações.

²¹ Esta mudança, mais do que baseada em aspetos substantivos relacionados com o funcionamento do Fórum Macau, refletiu jogos de poder entre Ministérios.

financeiro chinês é influenciada pelo seu nível de desenvolvimento. Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e Timor-Leste veem no Fórum Macau um instrumento importante para aprofundar a cooperação bilateral com a China, pois sentem que em grupo têm mais força para defender os seus interesses. Estas afinidades entre alguns países lusófonos são particularmente visíveis durante as negociações dos Planos de Ação em Pequim e dos Programas de Atividades do Secretariado Permanente em Macau. A perspectiva daqueles países é utilizar o Fórum como um veículo para obtenção de benefícios nacionais, através da captação de investimento chinês e da formação de funcionários ministeriais promovida pelo Centro de Formação do Secretariado Permanente, em sectores onde sintam maiores lacunas. O interesse na captação de investimento também começa a ganhar espaço em Portugal num contexto de crise, como veremos mais à frente. Angola, devido à melhoria da sua situação financeira e crescentes relações que tem com a China no plano bilateral, já não fala do Fórum Macau com o mesmo entusiasmo: a presença chinesa, especialmente visível nas áreas da construção civil e dos recursos naturais, é negociada Estado-a-Estado, via Embaixadas, Ministérios, empresas estatais e, por vezes, até a título particular.

Nos países africanos de expressão portuguesa, todos os líderes e funcionários que estão familiarizados com o Fórum Macau consideram que ele é complementar ao Fórum China-África (FOCAC, na sigla em inglês)²² criado em 2000, que também reúne de três em três anos. Para Angola, Cabo-Verde, Guiné-Bissau e Moçambique, o Fórum Macau pode facilitar as negociações e a tomada de decisão no plano bilateral e ter resultados mais concretos do que o FOCAC por vários motivos. Em primeiro lugar, o Fórum Macau é mais específico, pertencendo ao Ministério do Comércio e não ao Ministério dos Negócios Estrangeiros da China, como o FOCAC. Enquanto o Fórum Macau está oficialmente focado na cooperação económica e comercial, o FOCAC lida com várias dimensões – política, económica, comercial, educativa e de segurança (Xinhua, 2006). Em segundo lugar, o Fórum Macau tem apenas oito membros, e não 50 como o FOCAC. Em terceiro lugar, os membros do Fórum Macau estão representados em permanência em Macau, partilhando a mesma língua e cultura, o que garante um relacionamento mais próximo. Dito isto, o canal bilateral é sem dúvida privilegiado, quer pela China quer pelos países lusófonos, relativamente a qualquer um dos Fóruns.

Para o Brasil, a relação com a China é também, por excelência, bilateral, com a agravante do Fórum Macau ser potencialmente nefasto para os interesses brasilei-

²² O website do Forum on China-Africa Cooperation pode ser visualizado em <http://www.fo-cac.org/eng/>

ros ao contribuir para reforçar a presença chinesa na África lusófona. Brasília tem com Pequim uma relação de igual para igual, partilhando o palco reservado às potências emergentes, com a visibilidade que os BRICS e o G20 lhes garantem, tendo visões comuns do mundo relativamente à liderança das instituições internacionais e sendo apologistas na revisão da hierarquia das potências. No entanto, os dois atores, embora parceiros no sistema internacional, competem no mercado interno do Brasil, o qual não abdica de medidas protecionistas em relação aos produtos chineses, na América Latina e no continente africano, onde as empresas brasileiras perdem diariamente contratos por não conseguirem competir com as condições financeiras oferecidas pelas chinesas.

Aos olhos dos líderes brasileiros não faz, então, qualquer sentido apoiar um mecanismo que ajude os negociadores chineses a ganhar espaço em zonas de interesse estratégico para o Brasil. Esta é a principal causa do antagonismo que os líderes brasileiros expressaram inicialmente em relação à criação do Fórum Macau e a falta de importância que lhe atribuem, traduzida na forma como se fazem representar e no empenho que evidenciam relativamente às atividades organizadas pelo Secretariado Permanente: o Brasil nunca foi um parceiro ativo. Na relação de igual para igual que Brasília tem com Pequim, o Fórum Macau não só não “encaixa” como ainda é visto com suspeição.

Em suma, os Estados-membros com quem a China tem uma relação mais forte são Portugal (histórica e política), Brasil (política, económica e comercial) e Angola (económica e comercial). O facto do relacionamento da China com estes três países não passar por Macau sugere que o Fórum pode não estar a assumir um papel fundamental na aproximação da China ao mundo lusófono. Dito isto, e tendo em conta que as instituições internacionais costumam funcionar por inércia, não desaparecendo a menos que algo de excepcional lhes aconteça, não parece que a existência do Fórum Macau esteja em risco, muito pelo contrário. Os seus financiadores, a China e a RAEM, são os mais interessados na sua continuação, com o forte apoio de alguns países de língua portuguesa. No entanto, para poder apresentar resultados incontestáveis, o Fórum deveria ser reinventado; e para dele retirarem mais benefícios, os seus Estados-membros teriam de lhe dedicar mais atenção. Tentaremos assim identificar alguns dos problemas que afetam a sua eficácia e dar algumas sugestões para o futuro.

Constrangimentos

O Fórum Macau é, em termos teóricos, uma ideia brilhante para a diplomacia chinesa, um novo instrumento de *soft power* para atingir objetivos antigos, com impacto significativo na política interna e externa: o reforço das relações comerciais com o mundo lusófono, alimentando o crescimento económico e a projeção de influência e poder da China naquelas áreas geográficas, incluindo uma “operação

de charme” a São Tomé; e o evidenciar a Taiwan que o grau de autonomia consagrado às Regiões Administrativas Especiais até permite dinamizar instituições internacionais com representatividade estatal. Em termos práticos, as entrevistas realizadas a políticos e empresários dos vários Estados-membros sugerem alguns problemas e limitações.

O primeiro obstáculo deriva da falta de empenho político. Por um lado, a China é o Estado-membro que impregna dinamismo ao Fórum Macau mas, ao liderar o Secretariado Permanente, faz com que ele seja percebido como um instrumento diplomático “chinês” e não como uma verdadeira instituição multilateral onde todos os participantes têm o mesmo peso. Isto cria, particularmente no Brasil e em Portugal, alguma resistência ao seu sucesso. Por outro lado, como os líderes chineses sempre privilegiaram as relações bilaterais, encarando o multilateralismo com alguma desconfiança, os restantes países lusófonos assumem que o relacionamento com Pequim passa primordialmente pelo canal bilateral e também não se mostram muito entusiasmados em relação ao Fórum, embora a expectativa sobre o seu impacto aumente em países que não têm relações muito fortes com a China.

Em relação ao Governo de Macau, cuja Secretaria para a Economia e Finanças tutela o Gabinete de Apoio ao Secretariado Permanente, o Fórum também está longe de ser uma prioridade no meio das preocupações inerentes à supervisão da indústria do jogo, a maior fonte de receitas da RAEM. Enquanto financiador do Secretariado Permanente, o Governo de Macau investe muitos recursos no Fórum sem daí retirar necessariamente vantagens, por falta de interesse em definir uma estratégia concertada e transversal às várias Secretarias.²³

O segundo problema é o profundo desconhecimento que grassa nos Estados-membros sobre as funções ou a própria existência do Fórum Macau. Esta falta de imagem revela falhas na promoção do Fórum, quer a nível da decisão política quer a nível tático – função dos delegados do Gabinete de Ligação em Macau, em coordenação com os pontos focais nos Estados-membros. A falta de critérios objetivos para a seleção dos delegados e da supervisão do seu trabalho resulta, por um lado, na escolha de pessoas com pouca sensibilidade para as funções que lhe são atribuídas ou pouca vocação para um trabalho que é primordialmente económico e comercial mas exige alguma destreza política e, por outro lado, que os resultados atingidos estejam dependentes do perfil e interesse que o delegado tem naquelas funções.

Consequentemente, muitos dos empresários lusófonos que têm, ou gostariam de ter, negócios com empresas chinesas revelam nunca ter ouvido falar do Fó-

23 O Governo da RAEM não está organizado por Ministérios, mas sim Secretarias.

rum e não recorrem ao apoio do Secretariado Permanente nem participam nos Encontros Empresariais. Entre a minoria que tem uma relação mais próxima com o Fórum Macau, as opiniões dividem-se. Uns consideram que o facto dos Encontros Empresariais terem cunho governamental facilita a assinatura de contractos e que o ambiente de confiança oferecido pelo enquadramento do Fórum ajuda a “fechar negócios”. Outros acham que o Secretariado Permanente poderia ser muito mais útil se providenciasse uma série de serviços que em termos objetivos facilitasse os negócios, como seja o apoio jurídico e linguístico. A nível governamental, quer nos vários ministérios quer nas agências de promoção de investimento, e mesmo a alto nível, no mundo lusófono o Fórum ou não é (suficientemente) conhecido ou não evidencia em termos práticos de que forma pode ser útil. Quando definem a sua agenda (bilateral) com a China, os líderes e funcionários não têm em consideração a existência do Fórum Macau. A sua postura em relação ao Fórum é essencialmente reativa, limitando-se a reagir de forma muitas vezes inconsequente às propostas que as suas embaixadas em Pequim recebem do Ministério do Comércio da China e à informação que o Secretariado Permanente envia aos seus pontos focais.

Este aspeto está diretamente relacionado com um terceiro constrangimento: a falta de interação entre os vários ministérios, departamentos e funcionários que nos países de língua portuguesa trabalham, direta ou indiretamente, com o Fórum Macau. A informação muitas vezes não circula e muitos funcionários governamentais nem chegam a ter informação sobre as ações de formação organizadas pelo Secretariado Permanente. Isto resulta em que nalguns países haja pouca adesão aos cursos em Macau ou que sejam sempre os mesmos funcionários ou ministérios a inscrever-se. A propósito disto parece-me importante referir que para alguns países, sendo Timor-Leste o mais evidente, é particularmente complicado selecionar funcionários, nas várias áreas dos cursos de formação, com um domínio fluente da língua portuguesa. Isto invalida muitas vezes a sua participação, uma vez que as únicas línguas de trabalho (com tradução simultânea) no Fórum Macau são o português e o chinês.

A dificuldade na interação entre funcionários abrange os ex-funcionários: quando cessam funções, nem sempre passam a pasta completa a quem os substitui.²⁴ Pessoas altamente conhecedoras do Fórum Macau, por exemplo pontos focais, ao começarem a trabalhar noutra departamento, mesmo que seja do mesmo ministério, deixam de ser consultadas sobre o tema, levando consigo um manancial de informação que poderia, de outra forma, ser muito

24 A generalização do recurso ao e-mail veio agravar isto, pois muita da informação enviada para endereços de pessoais não é impressa nem arquivada, nem sempre chegando às mãos dos funcionários que assumem novas funções.

útil. Mais do que má vontade ou falta de profissionalismo dos indivíduos, isto revela falta de coordenação e organização dos ministérios, a par da tradicional ausência de uma aposta na especialização dos funcionários por áreas geográficas ou temáticas, características aliás transversais às máquinas burocráticas do mundo lusófono.

Este fenómeno agrava-se nos casos em que o ponto focal está num Ministério diferente daquele (Negócios Estrangeiros) que supervisiona as negociações do Plano de Ação em Pequim. Embora o Fórum seja de cooperação económica e comercial, vimos que tem uma componente diplomática importante e que os Embaixadores dos Estados-membros são uma peça chave nas negociações quer do Plano de Ação, em Pequim, quer do Programa de Atividades, no Secretariado Permanente em Macau. No caso chinês, o Ministério do Comércio coordena todo o processo.²⁵

Todos estes constrangimentos dificultam a atribuição ao Fórum Macau de funções específicas, complementares à agenda bilateral que os países de língua portuguesa estabelecem com Pequim. Cada um destes países deveria definir uma estratégia global para a China, transversal a vários ministérios, identificando os aspetos a negociar pelo canal bilateral e via Fórum Macau.²⁶ Isto não é tarefa fácil, em burocracias que assumem de forma mais ou menos aberta a dificuldade em formular uma “simples” política externa bilateral para com Pequim. A ausência de equipas, que deveriam ser constituídas pelas pessoas mais relevantes, a nível político e empresarial, no relacionamento com a China, encarregues de delinear e planear a concretização desta política, é preocupante e de difícil compreensão no contexto atual.

O Futuro do Fórum: Perspetivas para Portugal

Não sendo possível fazer aqui uma análise exaustiva da forma como os vários Estados-membros interagem com o Fórum Macau, termino com breves anotações sobre o caso português. É compreensível que, ao liderar a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), Lisboa se sentisse desconfortável com o facto de Pequim assumir a liderança de um fórum de cooperação com o mundo lusófono. No entanto, Portugal poderia ter potenciado o bom relacionamento que goza com as ex-colónias, escudado na própria CPLP, e o tratamento

²⁵ Importa referir que na China o Ministério do Comércio é um ministério tradicionalmente forte e com influência na formulação da política externa e um papel ativo na diplomacia económica.

²⁶ No caso dos países africanos, esta estratégia ainda deveria contemplar o FOCAC como um terceiro canal diplomático para a concretização dos objetivos de política externa.

preferencial conferido pela Parceria Estratégica Global²⁷ assinada com a China em Dezembro de 2005, para negociar um papel mais relevante no Fórum Macau, por exemplo no seu Secretariado Permanente. Hoje em dia, intermediar a ligação da China ao mundo lusófono faz cada vez menos sentido, mas se a diplomacia portuguesa investir com cuidado na dinamização do Fórum Macau poderá daí retirar algumas oportunidades.

Se a China se tornasse efetivamente uma prioridade na política externa portuguesa, o Fórum Macau deveria ser explorado como um instrumento diplomático de excelência; e se esta decisão fosse tomada a nível da liderança, a vontade política poderia impulsionar o trabalho em equipa entre pessoas-chave para definir uma estratégia mais arrojada. Maior racionalidade e organização potencializariam os recursos humanos existentes e o seu conhecimento da China e do Fórum Macau, conduzindo a resultados surpreendentemente diferentes. Correndo o risco de ser mal interpretada, atrevo-me a deixar algumas sugestões.

A criação de uma estrutura que vou provisoriamente apelidar de “Conselho do Fórum Macau” permitiria a concentração de toda a informação necessária ao processo de tomada de decisão, evitando que se continuassem a perder dados à medida que funcionários, diplomatas e políticos vão cessando funções. O primeiro passo poderia ser o desenho de um organigrama que identificasse todos os portugueses que direta ou indiretamente estiveram ligados ao Fórum desde as primeiras reuniões conducentes à sua criação. Assim, o Conselho incluiria os: (ex-)embaixadores em Pequim, (ex-)delegados em Macau, (ex-)pontos focais em Portugal e (ex-)Diretores-Gerais, Secretários de Estado e Ministros dos ministérios relacionados com o Fórum, de onde provêm os embaixadores, os delegados e os pontos focais. Esse Conselho do Fórum deveria reunir pelo menos em momentos-chave da vida do Fórum Macau, por exemplo antes da reunião ordinária anual do Secretariado Permanente, na Primavera, e da discussão do Plano de Ação em Pequim para aprovação nas Conferências Ministeriais trienais, no Outono. Na impossibilidade de todos estarem fisicamente presentes, e caso não fosse viável recorrer ao sistema de vídeo-conferência, os membros deveriam

27 Na Europa, até 2005 a China apenas tinha concedido estatuto idêntico à Alemanha, França, Reino Unido, Espanha e Itália; posteriormente assinou acordos de Parceria Estratégica com a Grécia, Dinamarca, Polónia e Irlanda. Segundo a Declaração Conjunta dos Governos da República Portuguesa e da República Popular da China sobre o Reforço das Relações Bilaterais, assinada a 9 de Dezembro de 2005, “Portugal e a China concordam em Estabelecer uma Parceria Estratégica Global entre os dois países, desejando reforçar a cooperação especialmente nos seguintes domínios: diálogo político; economia; língua, cultura e educação; ciência e tecnologia; justiça; e saúde”. No entanto, os resultados diretos e indiretos da assinatura deste acordo não são de fácil identificação e o próprio significado que a China atribui ao conceito de Parceria Estratégica tem dado azo a muita especulação. Ver Mendes (2010a).

dar sugestões antes da reunião e pronunciar-se posteriormente sobre as decisões tomadas pelo Conselho.

O segundo passo poderia ser a elaboração de uma base de dados interativa a que os membros do Conselho do Fórum tivessem acesso permanente, não só para consulta mas também para incluir informação relevante a que fossem tendo acesso. Com a ajuda das pessoas identificadas no organigrama, poder-se-ia compilar toda a informação passada de difícil acesso, que atualmente se encontra dispersa e mal organizada por vários departamentos. Os documentos oficiais mais relevantes a categorizar seriam os referentes às Conferências Ministeriais, às reuniões ordinárias e às reuniões extraordinárias; e aos encontros empresariais. Deveriam compilar-se não só as atas finais de cada um dos eventos mas também as posições mais relevantes das várias partes durante os processos negociais que lhes antecederam. Isto evitaria, por um lado, o desconhecimento entre alguns dos funcionários sobre o que se passou antes da sua entrada em funções e, por outro, que de cada vez que se iniciasse uma negociação se partisse da estaca zero.

O Fundo de Cooperação para o Desenvolvimento entre a China e os Países de Língua Portuguesa foi anunciado pelo Primeiro-Ministro chinês Wen Jiabao, durante a 3.^a Conferência Ministerial, e apresentado pelo Secretário para a Economia e Finanças de Macau Francis Tam, na reunião ordinária do Secretariado Permanente em Março de 2012. O valor total do Fundo é de mil milhões de USD, sendo o capital inicial compartilhado pelo Banco de Desenvolvimento da China e pelo Fundo de Desenvolvimento Industrial e de Comercialização de Macau.²⁸ Esta é uma oportunidade concreta oferecida pelo Fórum Macau que Portugal deveria considerar ao mais alto nível e acompanhar por várias vias, nomeadamente através da AICEP, divulgando-a de forma mais ampla e informativa entre empresários portugueses interessados em estreitar a sua ligação à China e ao mundo lusófono. A diplomacia portuguesa só teria a ganhar se o intercâmbio com Pequim não se esgotasse nas relações Estado-a-Estado mas extravasasse para iniciativas da sociedade civil, devidamente enquadradas na estratégia global. As instituições que divulgam e selecionam os indivíduos que participam nas ações de formação e Encontros Em-

28 A informação disponível sobre este Fundo, incluindo os “princípios operacionais de investimento,” pode ser consultada na página principal do Fórum Macau, “Apresentação do Fundo de Desenvolvimento para a Cooperação entre a China e os Países de Língua Portuguesa,” <http://www.forumchinapl.org.mo/pt>. “O Fundo destina-se exclusivamente aos pedidos de investimentos e financiamento apresentados por empresas da China (incluindo a Região Administrativa Especial de Macau) e pelos Países de Língua Portuguesa, utilizando o capital como eixo de ligação para promover o desenvolvimento das empresas, o avanço da globalização e o crescimento económico dos países envolvidos, concretizando uma importante medida adotada pelo Governo Chinês para estimular e aprofundar a cooperação económica e comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa.”

presariais do Fórum Macau deveriam obter *feedback* e sugestões decorrentes desta participação.

Assim, há várias formas possíveis de aprofundar e valorizar a participação portuguesa no Fórum Macau, tendo em conta os parcos recursos de que dispomos e a conjuntura financeira desfavorável em que nos encontramos. Parece-me que Portugal não se devia distanciar, comportando-se como se de uma “coisa” chinesa se tratasse, numa atitude meramente reativa aos avanços diplomáticos de Pequim. Em última análise, foram a sua língua e cultura que deram corpo a esta ideia original, de criar uma entidade que ligasse as ex-colónias portuguesas a uma região da China com reminiscências lusófonas. Se considerarmos todas estas variáveis, o Fórum Macau deverá ser perspetivado como uma oportunidade económica e política para Portugal, do ponto de vista interno e de afirmação num espaço de tradicional interesse geoestratégico – o mundo lusófono. Esperamos ter dado um contributo nesse sentido.

Referências

- Alves, Ana (2005). “Macau: uma Ponte entre a China e os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa”. *Administração* n.º 69.
- Alves, Ana (2008). “China’s Lusophone Connection”. *China in Africa Report* n.º 2. Johannesburg: The South Institute of International Affairs.
- Fórum Macau (2008). “Regulamento de Funcionamento do Secretariado Permanente do Fórum para a Cooperação Económica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa”, 10 de Março.
- Fórum Macau (2011). *Boletim Trimestral*. Secretariado Permanente do Fórum n.º 16-17.
- Ip, Kuai Peng (2006). “Uma Análise Política e Económica sobre a Plataforma de apoio à Cooperação Económica e Comercial entre a China e a Lusofonia”. *Administração* n.º 72, Macau.
- Kurlantzick, Joshua (2006). “China’s Charm: Implications of Chinese Soft Power”. *Policy Brief* n.º 47. Carnegie Endowment for International Peace, June, p. 1.
- Mendes, Carmen Amado (2004). “Contributos para um Entendimento sobre a Transferência da Administração em Macau”. *Biblos*, II série, Vol. 1, pp. 359-381.
- Mendes, Carmen Amado (2007). “O Regresso de Macau à China: Vicissitudes Negociais”. *Zhongguo Yanjiu – Revista de Estudos Chineses*, Vol. 1, n.º 2, pp. 173-188.
- Mendes, Carmen Amado (2009). “The ‘Policies of Localisation’ in Sino-Portuguese Negotiations during the 1988-1999 Transition Period: The Impact for Macao’s Administration”. *Revista de Cultura*, Macau, n.º 32, pp. 107-122.

- Mendes, Carmen Amado (2010) "A China e a Cooperação Sul-Sul". *Relações Internacionais* n.º 26, pp. 39-46.
- Mendes, Carmen Amado (2010a). "The Significance of the PCA in Sino-European Relations: A Step Forward or a Stumbling Block?" em Jing Men e Giuseppe Balducci (eds), *Prospects and Challenges for EU-China Relations in the 21st Century*. Brussels: P.I.E.-Peter Lang.
- Mendes, Carmen Amado (2012). "Um verão em Taipé: Sobreviver sem perder a face" em Jorge Tavares da Silva e Zélia Breda (eds), *Em Bicos de Pés e de Olhos em Bico*. Aveiro: Mare Liberum.
- Mendes, Carmen Amado (2013). "Macau 500 Anos Depois: A Plataforma da China para o Mundo Lusófono", *Revista Oriente* n.º 22. Lisboa: Fundação Oriente.
- Sem autor (s.a., 2012). "As trocas comerciais entre a China e os Países de Língua Portuguesa de Janeiro a Novembro de 2011 atingiram 107.311 milhões de dólares, com uma antecipação de dois anos, a meta fixada em 2013". *Notícias Recentes*. Disponível em <http://www.forumchinapl.org.mo/pt/notice.php?id=1189>.
- Xinhua (2006). "FOCAC exhibition showcases China-Africa cooperation". *China View*. Disponível em http://news.xinhuanet.com/english/2006-11/03/content_5287030.htm.