

# Portugal, Nova Rota da Seda e rivalidade sistémica: contradições e dilemas

## Portugal, the New Silk Road, and systemic rivalry: contradictions and dilemmas

Carlos Rodrigues

DCSPT, Universidade de Aveiro  
cjose@ua.pt  
ORCID: 0000-0001-6403-6959

### RESUMO

A afirmação da China como potência global abalou a hegemónica *pax americana* que sucedeu ao mundo bipolar da Guerra Fria, alterando de forma significativa os contornos das relações internacionais. As expetáveis tensões entre americanos e chineses, assentes no pretexto de uma 'guerra comercial', têm assumido um papel central na definição desses contornos, fazendo emergir as contradições que, numa perspetiva hegeliana, fazem mover o Mundo. Neste contexto, a União Europeia, que mantém em simultâneo uma forte aliança transatlântica e uma relação consolidada e estável com a China, emerge como palco privilegiado para sustentar uma reflexão sobre as contradições que marcam este contexto de rápida e complexa mudança geoestratégica e geoeconómica. Contradições que ganharam novos contornos com a transformação do otimismo europeu de 2013 na 'rivalidade sistémica' de 2019.

Esta é uma reflexão sobre as contradições e dilemas que a UE enfrenta neste novo contexto, particularizando a posição de Portugal. Uma reflexão que levanta mais interrogações do que respostas.

### PALAVRAS-CHAVE

Rivalidade sistémica, contradição, dilemas, Portugal, União Europeia, China.

### ABSTRACT

The rise of China as a global power has shaken the hegemonic *pax americana* that followed the bipolar world of the Cold War, significantly changing the contours of international relations. The expected tensions between the US and China, based on the pretext of a 'trade war', have assumed a central role in defining these contours, bringing to light the contradictions that, from a Hegelian perspective, make the world to move forward. In this context, the European Union, which simultaneously maintains a strong transatlantic alliance and a consolidated and stable relationship with China, emerges as a privileged setting to support an analysis of the contradictions that mark this context of rapid and complex geostrategic and geo-economic change. These contradictions have gained a new outline with the transformation of the European optimism of 2013 into the 'systemic rivalry' of 2019.

This article addresses the contradictions and dilemmas that the EU faces in this new context, highlighting the case of Portugal, but raises more questions than answers.

### KEYWORDS

Systemic rivalry, contradiction, dilemmas, Portugal, European Union, China.

## 1. Introdução

A história das ideias que moveram o Mundo ao longo dos séculos têm na contradição uma das suas forças motrizes: do hegeliano “tudo é contraditório” (Hegel, 1996) até à contradição marxista entre as forças produtivas materiais e as relações de propriedade onde se inserem, passando pela contradição “antagónica” de Mao Zedong que torna irresolúvel o conflito entre classes sociais. Mao, em 1930, escrevia:

Na sociedade, as mudanças são devidas principalmente ao desenvolvimento das contradições que existem no seu seio, isto é, a contradição entre as forças produtivas e as relações de produção, a contradição entre as classes e a contradição entre o novo e o velho; é o desenvolvimento dessas contradições que faz avançar a sociedade e determina a substituição da velha sociedade por uma nova (Mao, 1975, p. 266).

A evolução do Mundo nas últimas décadas parece não desmentir o efeito motriz da contradição, sendo o capítulo das relações entre países, blocos, alianças, etc. aquele que emerge como um dos em que mais facilmente se pode observar o poder da contradição. A história das relações internacionais é rica em contradições e dilemas que determinam processos de decisão (e indecisão) diversos em motivação, natureza, alcance e impacte, os quais, por sua vez, vão moldando o curso dessa mesma história.

Não obstante as contradições da época, os dilemas alimentados pela chamada Guerra Fria encontravam mitigação numa lógica de ‘blocos’ integradores de sistemas políticos, económicos e culturais coesos e relativamente independentes, acrescida da possibilidade instituída de não-alinhamento com qualquer uma das duas grandes potências de então. O colapso da União Soviética, no início dos anos 90, esgotou o potencial dilemático no âmbito da emergência da unilateralidade e hegemonia da *pax americana*. A globalização e, em particular, a afirmação global da República Popular da China (RPC) impulsionada pelas contradições que moldaram a rápida transição entre a ‘velha’ China de Mao e a ‘nova’ China da reforma e abertura de Deng e da Nova Rota da Seda e do ‘sonho chinês’ de Xi, abalaram a hegemonia da *pax americana* e trouxeram à tona novos dilemas, estes de muito mais árdua solução, tal a complexidade e fluidez das relações entre países e, acima de tudo, o grau de integração e dependência económica, tecnológica e cultural promovida pela globalização. Estas contradições e dilemas

ganharam novos contornos e intensidade nos últimos anos, designadamente na sequência da tensão entre a América de Trump e a China de Xi, plasmada numa ‘guerra comercial e tecnológica’ a que muitos associam um confronto pela hegemonia global. A União Europeia (UE) emerge neste âmbito como um estudo de caso particularmente interessante. Não obstante a forte ligação transatlântica, a UE mantém relações sólidas e estáveis com a RPC, sendo de referir que essas relações estabelecem um quadro de grande dependência mútua. A questão que tem vindo a ser colocada nos últimos tempos, apesar da recorrente afirmação do controverso conceito de autonomia estratégica europeia (Jarvenpää et al., 2019), refere-se à inevitabilidade, ou não, de uma escolha entre a forte e tradicional aliança com os EUA e o robusto relacionamento com a RPC (e.g., Leonard, 2019). Trata-se de uma hipótese de investigação que assenta, de forma evidente, num tecido feito de contradições e dilemas. Acresce que a UE está longe de ser um conjunto coeso de estados, tornando difícil uma abordagem consensual ao novo contexto de rivalidade geopolítica.

Neste contexto, o presente trabalho incide sobre as contradições e dilemas, focando em particular a situação de Portugal, um estado membro da UE, fundador da Organização do Tratado Atlântico Norte (OTAN) e parceiro estratégico da República Popular da China (RPC) e até mercedor do estatuto, bastante exclusivo, diga-se, de ‘interlocutor constante’ do Império do Meio. Porém, mais do que fornecer respostas, o trabalho levanta interrogações e discute os desafios metodológicos que se impõem à procura de respostas a essas interrogações. Assim, o objetivo consiste em contribuir para colmatar a necessidade de encontrar quadros de referência analítica que permitam acolher a incerteza, imprevisibilidade e complexidade que marcam as relações bilaterais entre a RPC e a UE, em particular no atual contexto em que cooperação e parceria se mesclam com rivalidade e confronto.

## 2. Parceiros, rivais e adversários...

A evolução da designação oficial do contexto relacional entre a UE e a China espelha fielmente sucessivas mudanças de perceção e de ‘humor’. A parceria ‘estratégica e compreensiva’ de 2003, que enquadra o reconhecimento europeu da emergência da China na globalização, tem na cooperação e na coordenação as duas linhas de força de maior evidência. Os epítetos oficiais foram sempre salpicados por grandes palavras proferidas pelos líderes de uma e outra parte,

como ilustrado pela parceria entre ‘duas grandes civilizações’ enaltecida por Xi Jinping por ocasião da sua primeira visita oficial à Europa em 2014. Em 2018, a parceria estratégica e compreensiva ganharia nova vida com a junção do termo ‘*win-win*’, dando realce ao grande potencial de criação de benefícios mútuos na relação UE-China. Este contexto formal e discursivo, desde o estabelecimento de relações diplomáticas em 1975, e particularmente depois da morte de Mao e das subseqüentes reformas e abertura promovidas por Deng Xiao Ping e, mais ainda, depois da adesão da China à Organização Mundial do Comércio, em 2001, não obstante embargos de armas, medidas *anti-dumping* e alguns conflitos comerciais, tem vindo a enquadrar o desenvolvimento e consolidação de uma das mais importantes relações bilaterais existentes no Mundo. As trocas comerciais são a face mais visível desta trajetória de desenvolvimento e consolidação. De facto, o comércio entre a UE e a RPC representa cerca de 30% do total mundial (Christiansen et al., 2019), sendo certo que a UE é o principal parceiro comercial da RPC, tendo esta, em 2020, destronado os EUA do primeiro lugar como parceiro comercial da UE. Acresce que a UE, nos últimos anos, tem sido um dos principais alvos do investimento estrangeiro direto chinês, designadamente em países como o Reino Unido, a França e a Alemanha, ou seja, muito para além dos ‘mendigos’ europeus, como de forma simplista Meunier (2014) refere países em crise como a Grécia, Itália, Espanha e Portugal, sem capacidade de escolha e, por isso, sem condições para ‘resistir’ à entrada de capitais chineses.

No entanto, os pilares do diálogo político, do diálogo económico e comercial e do diálogo ‘*people to people*’ que sustentam a ‘arquitetura’ oficial do diálogo EU-China, definida em 2015, e contemplam um vasto leque de áreas de cooperação, levam a discussão muito para além da mera dimensão económico-financeira, preconizando, por exemplo, esforços comuns de promoção da paz, prosperidade e desenvolvimento sustentável para benefício de todos e a promoção de uma plataforma de conectividade para partilha de informação, criação de sinergias entre iniciativas e projetos relevantes (e.g., a Rede Transeuropeia e a Iniciativa ‘Uma Faixa, uma Rota’- BRI) (CEC, 2015).

Em março de 2019, uma comunicação conjunta da Comissão Europeia (CE) ao Parlamento Europeu e ao Conselho Europeu (CEC, 2019), estabeleceu um novo marco no âmbito das relações UE-China, reflexo do entendimento europeu sobre a necessidade de uma reação mais assertiva à crescente influência global da RPC

---

<sup>1</sup> [https://eeas.europa.eu/sites/default/files/2015\\_november\\_eu-china\\_dialogue\\_architecture.jpg](https://eeas.europa.eu/sites/default/files/2015_november_eu-china_dialogue_architecture.jpg)

e inerente esforço de coordenação dos estados-membros (Perthes, 2021). Reconhecendo que a “União Europeia (UE) e a China estão ligadas por uma relação duradoura”, a CE, contudo, realça que há “uma consciência crescente na Europa de que o equilíbrio dos desafios e das oportunidades gerados pela China se alterou”. Esta alteração, segundo a mesma fonte, resulta do aumento “a uma escala e um ritmo sem precedentes” do poder económico e influência política da China e da inerente “ambição de se tornar uma das principais potências mundiais”. Neste contexto, e parafraseando o texto oficial, a “China é simultaneamente, em diferentes domínios de intervenção, um parceiro de cooperação com o qual a UE tem objetivos estreitamente alinhados, um parceiro de negociação com o qual a UE tem de encontrar um equilíbrio de interesses, um rival económico na corrida para a liderança tecnológica e um adversário sistémico que promove modelos alternativos de governação”.

Esta comunicação conjunta espelha a intenção europeia de assumir um posicionamento mais crítico relativamente à afirmação da RPC como potência global desafiante, mantendo, em simultâneo, relações estáveis e saudáveis com aquele país. A perspetiva de uma dinâmica de ‘decoupling’ nas relações económicas, tecnológicas e científicas, usando o termo inglês muito em voga no discurso político norte-americano, quer com Trump, quer com Biden, não é opção para a UE (Perthes, 2021). As relações de interdependência atingiram uma escala que, de facto, torna extremamente remota a possibilidade de um desenvolvimento que pudesse dar azo a uma dinâmica de desligamento.

A China, em 2020, tornou-se o principal parceiro comercial da UE (muito por força do aumento das importações europeias no âmbito do combate à pandemia), representando cerca de 16% do total do comércio internacional europeu (Eurostat, 2021). O investimento chinês na EU, desde 2000, atingiu em 2020 um valor acumulado superior a 175 mil milhões de euros, sendo de salientar neste domínio a assinatura, em dezembro de 2020, depois de um longo processo de negociação (iniciado em 2013), do Acordo Compreensivo sobre o Investimento EU-China, acordo que, apesar da controvérsia que gerou e da posição negativa assumida pelo Parlamento Europeu, é ainda visto como uma oportunidade para as economias europeias, designadamente no acesso ao mercado chinês (Hu, 2021). A ilustração da grande dependência mútua em termos económicos ganha contornos ainda mais nítidos quando adotada uma perspetiva mais qualitativa, disso sendo exemplo a relevância estratégica de vários produtos e matérias-pri-

mas importados da China que são cruciais para a tão almejada transição verde e digital na UE (CEC, 2021).

Entretanto, o desenvolvimento da BRI, nas suas vertentes continental e marítima, constitui já um elo adicional nas relações de dependência acima referidas. Sem menosprezar os altos e baixos da implementação de projetos associados à BRI na Europa, esse elo encontra suporte em vários investimentos no domínio das infraestruturas (por exemplo, o Porto do Pireu, na Grécia) e na própria geografia, ou não seja a EU um dos polos simbólicos da Nova Rota da Seda. Apesar da mudança de ‘humor’, a posição europeia relativamente à iniciativa chinesa deverá continuar a acolher a noção de que a BRI, como parte constituinte do esforço de afirmação da RPC a nível global, traz grandes desafios, mas, como projeto de desenvolvimento, reúne um potencial significativo para gerar benefícios (Sarsenbayev e Véron, 2020).

Assim, voltando ao novo ‘olhar’ formal da UE sobre as suas relações com a China, pode argumentar-se que, não obstante a associação de cada um dos termos – parceiro, rival e adversário – a dimensões específicas (e.g., parceiros no combate às alterações climáticas; rivais nos negócios; adversários nos sistemas de governação), a consideração da possibilidade de a um mesmo sujeito poderem ser atribuídas as três qualidades em simultâneo não deixa de ser problemática. A ciência mostra que a ocorrência de uma situação de rivalidade (que se pretende sistémica, note-se) num determinado domínio pode influenciar negativamente comportamentos, desempenhos e resultados noutros domínios (e.g., Sgourev e Operti, 2019). Mesmo sem por de parte a chance de cooperação entre rivais, ou, por outras palavras, o paradoxo da ‘coopetição’ (Bergtsson e Kock, 2014), pode vislumbrar-se uma base contraditória na definição das linhas estratégicas de referência para a relação sino-europeia. Acresce que, como Sgourev e Operti (id.) argumentam, concetualizar a rivalidade como algo meramente diádico equivale a desprezar a dimensão sistémica dos fenómenos relacionais, onde o antagonismo está geralmente embebido numa teia mais alargada de ligações colaborativas. Assim, tomar a China como parceiro, rival ou adversário tem implicações que extravasam a bilateralidade entre a UE e o Império do Meio, afetando, também as relações com outros atores internacionais (e.g., os EUA, os países africanos, etc.).

Uma questão adicional a considerar na análise do tecido contraditório e dilemático que configura as relações bilaterais entre a UE e a RPC decorre da própria diversidade de perceções, interesses e expectativas dos diferentes estados-mem-

bros da União, diversidade essa que, relativamente à questão chinesa, se reflete na maior complexidade das contradições e dos dilemas.

### 3. Sobre o posicionamento de Portugal

Em 2018, durante a sua visita a Pequim, Marcelo Rebelo de Sousa, presidente da República, afirmou que Portugal *“é o país europeu que mais conhece a China”*. Esta afirmação, apesar do contexto protocolar em que foi produzida, enquadra alguma particularidade que pode ser atribuída às relações bilaterais entre Portugal e a RPC desde 1975, ano do seu restabelecimento a nível diplomático. A perspetiva ‘universalista’ e, concomitantemente, multilateralista da ordem mundial que tem caracterizado Portugal nas suas relações internacionais, enraizada no legado de cinco séculos de descobertas marítimas, adquire uma dimensão simbólica de importância acrescida no caso da interação com a China. Os episódios históricos, mais ou menos recentes, associados ao território de Macau reforçam este simbolismo histórico. Como exemplos, registem-se as referências recorrentes no discurso oficial de ambos os lados à forma suave e positiva como decorreram as negociações que levaram à transferência de soberania daquele território em 1999 ou a ausência de conflitos significativos durante os mais de cinco séculos de presença portuguesa em terras chinesas.

Se a dimensão simbólica sustentada na longa história que marca as relações entre Portugal e a o Império do Meio emerge como um pilar de grande relevância, a dimensão mais prosaica da economia não pode, obviamente, ser menosprezada. O forte crescimento das trocas comerciais entre os dois países e, principalmente, a onda de investimento direto chinês em Portugal despoletada pela intervenção da ‘troika’ e inerente ‘frenesim’ de privatização das participações do Estado em empresas de grande relevância económica e estratégica, juntaram ao estatuto de parceiro económico ao país ‘amigo’ que a RPC já era. A China Three Gorges, por exemplo, em 2011, comprou 21% da Electricidade de Portugal (EDP), empresa pública portuguesa de fornecimento de energia elétrica. Em 2012, a State Grid adquiriu 25% da Rede Energética Nacional (REN), a operadora nacional de distribuição de energia. Em 2014, a Fosun iria comprar 80% da seguradora Fidelidade, propriedade da Caixa Geral de Depósitos, o banco público português. Em fevereiro de 2016, o governo português autorizou a Hainan Airlines, empresa de transporte aéreo privado com sede em Haikou, a tornar-se acionista da TAP-Air Portugal, a transportadora aérea de ‘bandeira’ que acabara de ser privatizada. Embora pre-

dominantes em termos de volume financeiro, estes exemplos não esgotam a lista de investimentos chineses em Portugal. De facto, a banca, a agricultura, os serviços de saúde, os sistemas de abastecimento de água e recursos naturais, bem como o setor imobiliário mereceram muita atenção por parte dos investidores chineses, fazendo com que, em 2019, o valor acumulado de IDE chinês em Portugal ascendesse a mais de 10 mil milhões de euros. É neste contexto que Portugal, considerando o valor do IDE chinês em função do PIB, no âmbito da UE só seria ultrapassado pela Finlândia, um feito notável para um pequeno país do sul europeu. Durante o período da crise económica e financeira, entre 2008 e 2014, em oposição à ‘rude’ estratégia de austeridade imposta pela ‘troika’, a ‘ajuda’ chinesa foi desde logo realçada nos meios governativos. Longe de desinteressada, como, aliás, seria expectável, a dinâmica de investimento chinês em Portugal foi comumente associada a estratégias corporativas focadas na expansão para os mercados de energia africano e brasileiro, por exemplo, sem esquecer o acesso a tecnologias e modelos de gestão (Rodrigues, 2017). Independentemente dos interesses, os capitais provenientes da RPC ajudaram uma economia em apuros. Nas palavras do próprio primeiro-ministro português, António Costa, “Quando a troika forçou Portugal à privatização de um conjunto de empresas, foi a China que investiu, quando outros queriam comprar a preço de saldo”. A RPC, por seu lado e no âmbito da política internacional, não pouparia esforços para alimentar as boas relações com Portugal, sendo disso exemplo o apoio prestado à diplomacia portuguesa aquando das candidaturas de António Guterres e António Vitorino aos cargos de secretário-geral da ONU e de diretor-geral da IMO, respetivamente.

A expectativa de continuidade no fluxo de investimento chinês ficou bem patente no entusiasmo demonstrado pelo governo português em torno da Iniciativa ‘Uma Faixa, uma Rota’ (BRI), com o Porto de Sines e a possibilidade da participação de capitais chineses no desenvolvimento daquela infraestrutura portuária a servir de motivação. Esta fase ‘entusiástica’ teve o seu ponto alto em dezembro de 2018, com a visita oficial do presidente Xi Jinping a Portugal e a assinatura de vários acordos setoriais de cooperação e de um memorando de entendimento que faz de Portugal um país participante da BRI. Este ‘entusiasmo’ deu azo à percepção de que Portugal se tornara o ‘amigo especial’ da China na EU, percepção essa veementemente rejeitada pelo governo português. A propósito, Augusto Santos Silva, ministro dos negócios estrangeiros, refere: “criou-se um mito [...]. Isso não faz

---

<sup>2</sup> Público, 03/06/2019.

sentido nenhum”. A posição portuguesa assume que os princípios ‘universalistas’ e multilaterais permitem evitar tensões e dilemas internacionais, sem que sejam questionados o seu estatuto de estado membro da UE e de membro fundador da OTAN. É neste contexto que Augusto Santos Silva afirma que as relações bilaterais entre Portugal e a China “evoluem no quadro político de referência europeu”, contrariando assim a ideia de que a parceria com a China se desenvolve numa dinâmica de antagonismo relativamente à própria UE. A justificação dada pelo mesmo membro do governo para a assinatura do memorando de entendimento sobre a BRI reflete esse posicionamento e coloca o interesse português no quadro dos interesses europeus, designadamente na “estratégia de conectividade da UE-Ásia, bem como na plataforma de conectividade UE-China”.

As relações bilaterais entre Portugal e a RPC ganharam fôlego acrescido com a visita de Marcelo Rebelo de Sousa à China em abril de 2019. Desta visita resultou um novo patamar relacional, consubstanciado na elevação da parceria estratégica de 2005 a um estatuto de ‘diálogo constante’, até então reservado a países como a Alemanha, o Reino Unido, a França ou os EUA. O novo contexto não trouxe desenvolvimentos significativos às relações entre os dois países, sendo notória, de alguma forma contrariando as expectativas criadas, uma regressão na expressão pública do ‘entusiasmo’ das autoridades portuguesas em relação à China. A mudança de ‘humor’ da Comissão Europeia (e de alguns estados-membros) relativamente à RPC, cuja expressão mais evidente se pode encontrar na comunicação conjunta da Comissão Europeia (CE) ao Parlamento Europeu e ao Conselho Europeu (CEC, 2019) atrás mencionada, com grande probabilidade, terá influenciado esta evolução. No entanto, as pressões exercidas pelos EUA sobre os estados membros da UE, incluindo Portugal, a pretexto da participação da Huawei no desenvolvimento da infraestrutura 5G na Europa, não poderão ser menosprezadas na procura de uma explicação, antes pelo contrário.

Uma das consequências desta nova situação consiste na junção da contradição inerente à consideração da RPC como parceiro e rival a um dilema que, de forma simples, pode ser ilustrado através das palavras proferidas pelo então embaixador americano em Lisboa, George Glass: “Portugal tem de escolher entre os aliados e os chineses”. Apesar da reação pronta e perentória das autoridades

---

<sup>3</sup> Financial Times, 10/01/2020

<sup>4</sup> Expresso, 26/09/2020.

portuguesas, tendo em conta o compromisso de Portugal para com a OTAN e o histórico das suas relações com o aliado americano, é fácil especular sobre a turbulência nos meandros políticos nacionais causada pela ingerência dos EUA e a exigência de uma escolha entre duas alternativas que, na forma como o diplomata americano as colocou, se tornam mutuamente exclusivas.

Seguindo a linha de pensamento de Leonard (2019), para quem a neutralidade não é opção para a Europa, a grande questão consiste em saber até que ponto Portugal, fazendo uso da até agora produtiva ‘mistura’ relacional de amizades, parcerias e alianças alicerçada na visão ‘universalista’ do Mundo, conseguirá gerir as suas relações com duas potências que, de forma consistente, se afirmam como adversárias. Neste sentido, pode dizer-se que o enquadramento dado pela nova postura europeia, plasmada na comunicação conjunta de março de 2019, não se afigura como um suporte eficaz para sustentar essa gestão. Encontrar uma resposta cabal para esta questão, inserida numa lógica cheia de contradições e, talvez de forma mais evidente, dilemas, constitui tarefa difícil, a complexidade, a incerteza, as indecisões, as ‘meias-palavras’ dos discursos oficiais que importam ter em conta. Tarefa árdua será, também, assegurar a consistência e o rigor subjacentes a uma abordagem científica ao problema.

#### 4. Análise de contradições e dilemas na complexidade...

“[...] the reality of world politics is more complex than dreamt of in current theories”

(Harrison, 2012, p. 1).

A inadequação dos métodos tradicionalmente utilizados no estudo da política e das relações internacionais tem vindo a ser objeto de um vivo debate académico (Harrison, 2012; Orsini et al., 2020; Tomé, 2016). As limitações dos quadros de referência do realismo (o ‘pessimismo’ de Hobbes), do liberalismo (a ‘ingenuidade’ kantiana) e do construtivismo (o ‘idealismo’ de Wendt) estão no cerne do debate. Tomé (2016), por exemplo, argumenta que estes paradigmas teóricos tendem a ignorar ou secundarizar elementos e variáveis que podem ser cru-

<sup>5</sup> “O Governo português regista as declarações [...]. Mas o ponto fundamental é este: em Portugal, quem toma as decisões são as autoridades portuguesas, que tomam as decisões que interessam a Portugal, no quadro da Constituição e da lei portuguesa e das competências que a lei atribui às diferentes autoridades relevantes”, Augusto Santos Silva, Ministro dos Negócios Estrangeiros, *Jornal Económico*, 28/09/2020.

ciais para assegurar a compreensão de uma realidade marcada não só por uma grande diversidade, mas também por uma grande complexidade. Na base desta 'negligência', segundo o mesmo autor (id.), a incapacidade de focar vertentes da política internacional que, não obstante a sua relevância, não se coadunam com as suas estruturas cognitivas e expectativas naturais. Orsini et al (2020), por seu lado, referem a cristalização destas linhas teóricas em torno de um pensamento analítico linear que enfatiza a centralização de estruturas de autoridade e decisão, por um lado, e, por outro, uma certa previsibilidade. Em suma, a ideia que se afirma neste debate é a de que as teorias tradicionais (e ainda predominantes) que enquadram o estudo da política e das relações internacionais assumem que o mundo pode ser modelado como um sistema simples (Harrison, 2012). Daqui resulta o reconhecimento da necessidade de promover a busca por quadros de referência que acolham a incerteza, imprevisibilidade e complexidade do problema em análise.

Como refere Garlick (2016), a emergência da China como potência global é um fenómeno complexo. Complexas são também as implicações da emergência do Império do Meio no domínio das relações internacionais. A complexidade é, assim, uma marca indelével, e, usando as palavras de Morin (1990, p. 52), "não compreende apenas quantidades de unidades e interações que desafiam as nossas possibilidades de cálculo; compreende também incertezas, indeterminações, fenómenos aleatórios". Ainda na linha de Morin (id.), a complexidade não se resume à incerteza, "*é a incerteza no seio de sistemas ricamente organizados*".

O pensamento teórico sobre sistemas complexos tem vindo a afirmar-se no âmbito da crítica às abordagens tradicionais como alternativa viável para analisar e compreender a evolução das relações internacionais. Um sistema complexo pode ser definido como um sistema no qual uma grande variedade de elementos interconectados, atuando em diferentes campos e em vários níveis, trocam *stimuli*, informação e energia com o seu ambiente e com outros sistemas, também eles complexos (Ottino, 2003). Para Sim (2017) o referencial teórico que subjaz a esta definição constitui um artefacto de interpretação não-linear de um fenómeno que privilegia a não-continuidade em relação à continuidade e que recusa a redução ou divisão em partes do fenómeno em análise. Na linha de Anderson (1972), o todo torna-se não só mais do que, mas também muito diferente da soma de suas partes. De acordo com Orsini et al. (2020), neste contexto, as questões políticas são percebidas como interconectadas num mundo multiescalar e organizado em

rede, não obstante a incapacidade de prever as questões que podem ser objeto de conexão (e os limites dessa conexão).

A literatura sobre sistemas complexos oferece uma panóplia de princípios estruturantes do aparato teórico, os quais, no contexto do estudo das relações internacionais, podem revelar-se de grande relevância para uma compreensão mais cabal da realidade (Scartozzi, 2018). Essa relevância, seguindo de perto Bousquet e Curtis (2011), assenta na possibilidade de promover uma análise alicerçada num modo de pensamento relacional e processual, o qual realça a influência de padrões organizacionais, relações em rede e contextos históricos.

O princípio da não-linearidade dos sistemas complexos encontra expressão na impossibilidade de uma relação proporcional entre inputs e outputs, tornando assim exequível que a pequenos eventos possam corresponder grandes efeitos, o que limita consideravelmente a capacidade preditiva, torna pouco clara qualquer relação causa-efeito e inviabiliza a utilização de abordagens analíticas baseadas na dependência ou independência de variáveis (Garlick, 2016).

As dinâmicas de retroalimentação dos sistemas complexos, geralmente designados por mecanismos de *feedback* assumem um papel importante em contextos marcados pela não-linearidade. A sua ação pode perturbar e alterar, de forma mais ou menos intensa a configuração de um sistema ou, em sentido contrário, pode contribuir para atenuar perturbações, conferir capacidade resiliente e, assim, preservar a estabilidade do sistema.

Os sistemas complexos são sistemas abertos, cuja 'porosidade' permite trocas de informação e de energia que extravasam as fronteiras do sistema e que somam aos efeitos das interações internas na configuração da sua transformação. O princípio da abertura dos sistemas complexos permite enriquecer o esforço analítico porque, por um lado, acrescenta a possibilidade de trazer para a discussão uma dimensão temporal, ou seja, de reconhecer a importância da história na evolução sistémica, e, por outro, reconhece a importância da capacidade de aprender, adaptar e coevoluir ao longo do tempo (Bousquet e Curtis, 2011).

A capacidade de auto-organização dos sistemas complexos é geralmente considerada como uma característica essencial dos sistemas complexos. Na sua base, o pressuposto de que a ordem sistémica não depende de uma autoridade clara, mas sim do próprio sistema e das interações que nele têm lugar (Orsini e Le Preste, 2019). Turner e Baker (2019) acrescentam que as interações entre os elementos de um sistema não são controladas a um nível central, mas sim, devido às dimensões cognitiva e física da dinâmica de interação, a um nível local.

Assim, a capacidade de auto-organização está intimamente ligada aos mecanismos de *feedback*, de aprendizagem e adaptação que configuram a ordem sistêmica (Bousquet e Curtis, 2011). Essa ligação conduz ao conceito de emergência, o qual, para além de estabelecer que o todo é maior (e diferente) do que a mera soma das partes, encerra a possibilidade de que as interações entre os elementos do sistema podem dar azo a padrões, processos e propriedades inesperados (Orsini e Le Preste, 2019).

Em suma, o recurso a um quadro de referência baseado no aparato teórico dos sistemas complexos terá, forçosamente, a não-linearidade como pressuposto fundamental e, concomitantemente, a possibilidade de auto-organização de sistemas abertos, a sua capacidade de adaptação e resiliência e, ainda, a sua dependência relativamente à respetiva história 'evolutiva'. Tendo em consideração o contexto específico das relações internacionais, uma leitura histórica da sua evolução mostra que o irrealismo da possibilidade de conhecer as relações causa-efeito com base numa simplificação (e linearização) da realidade se estende igualmente à consideração de uma não-linearidade de processos que tem no comportamento dos atores dentro de um sistema que se auto-organiza a sua determinante. Brosig (2019) argumenta que as relações internacionais são moldadas, frequentemente, por comportamentos e decisões estratégicas e influenciadas por dinâmicas de autoridade hierárquica feitas de poder desigual, o que contraria a possibilidade de uma não-linearidade absoluta. O caso concreto da RPC pode ser visto como um exemplo paradigmático, designadamente no que toca ao papel determinante que o Estado chinês tem vindo a desempenhar na transformação do país e da sua inserção internacional. Acresce que o próprio poder transformador dos movimentos de retroalimentação do sistema (*feedback*) encerra em si dinâmicas que conferem alguma linearidade e expectativa aos processos. É neste contexto que, reconhecendo a necessidade de impor limitações à possibilidade de autossuficiência e autodeterminação dos sistemas complexos, emerge a noção de complexidade restrita, uma oportunidade, segundo Brosig (2019), para evitar, por um lado, o reducionismo das abordagens tradicionais, baseadas na linearidade, e, por outro, a fragilidade analítica, porque inconsistente perante a realidade observada, dos quadros de referência da complexidade pós-modernista. No âmbito desta complexidade sistêmica 'mitigada', assumem-se os sistemas como tendo uma natureza semiaberta e ainda, obviamente sem negar a relevância das dinâmicas não-lineares na configuração das

relações internacionais, a possibilidade de causalidade mútua e de dispersão de poder por estruturas de autoridade que podem ser 'centrais'.

## 5. Interrogações

Na confluência entre a análise feita às relações entre a RPC e a UE, destacando o caso português, e a breve abordagem ao quadro epistemológico dos sistemas complexos, o presente trabalho, como foi mencionado na sua introdução, culmina na apresentação de várias interrogações suscitadas pela identificação de contradições e dilemas que vão estruturando a evolução daquela dinâmica relacional. O autor destas linhas assume como meta a atingir encontrar respostas para essas interrogações. A sua robustez depende, obviamente, de um aprofundamento da natureza e implicações das evoluções que aqui foram afloradas, designadamente naquilo que é o seu 'tecido' contraditório e dilemático. Dependerá, também, de uma maior 'agilidade' no manuseamento das ferramentas analíticas que resultam do quadro de referência propiciado pela teoria dos sistemas complexos, particularmente na sua versão 'mitigada'. Desta forma, este documento constitui um passo preliminar que suscitou a identificação de contradições e dilemas cruciais, a explorar mais tarde, e o esboço de todo um aparato teórico que deverá sustentar essa exploração.

Tendo as relações bilaterais entre Portugal e a RPC como contexto de investigação privilegiado, listam-se, de seguida, e sem esgotar o potencial interrogativo que a matéria encerra, as interrogações e as noções, conceitos ou princípios que se constituem como campos de escrutínio:

### Não-linearidade

- Quão imprevisíveis são as consequências de (pequenas ou grandes) mudanças sistémicas (globais ou 'locais') nas relações sino-portuguesas?
- As condições de partida importam: qual o papel desempenhado pela história, recente e remota?
- Até que ponto as interdependências coevolutivas entre Portugal e os sistemas relevantes configurarão a trajetória do país? Como pode o desenvolvimento da BRI influenciar essa interdependência?

## **'Feedback'/emergência/adaptação**

– Qual a capacidade para tirar partido de estímulos (internos e externos) para suscitar novas dinâmicas de desenvolvimento ou para assegurar a resiliência necessária na presença de transformações que fragilizam?

– Que papel poderá Portugal desempenhar no âmbito da BRI e que expectativas mantém a RPC relativamente à participação de Portugal no novo quadro internacional?

– Poderá Portugal definir caminhos inovadores para interagir com sistemas rivais, ultrapassando assim o dilema que se associa a uma tomada de partido?

– Pode Portugal sustentar a construção desses caminhos inovadores na sua vocação 'universalista' e a inerente capacidade de adaptação?

## **Relações de poder**

– Que desafios enfrenta um(a) pequeno país (pequena economia) no contexto de confrontação entre duas grandes potências, no qual a imposição de uma escolha mutuamente exclusiva se pode assumir como possível?

– Poderá Portugal tirar partido da fragmentação que caracteriza a UE, longe de poder ser considerada como um verdadeiro 'bloco' político, com uma única 'voz', designadamente no que toca às suas relações com a China? Poderá esta fragmentação ser debilitante para Portugal na sua relação com o Império do Meio?

## **Modularidade**

– Como é que os subsistemas (e.g., financeiro/económico) afetarão o domínio político das relações bilaterais?

## **Dependência/Conectividade**

– Qual é o grau de dependência política, securitária, económica e tecnológica de Portugal relativamente aos sistemas relevantes?

– Serão as infraestruturas, em particular as infraestruturas portuárias, determinantes para encontrar respostas para a diferenciação de conectividade no âmbito da BRI?

## Referências bibliográficas

- Anderson, P. W. (1972). More is different. *Science Magazine*, 177/4047, 393-396.
- Bengtsson, M., & Kock, S. (2014). Coopetition – *Quo vadis?* Past accomplishments and future challenges. *Industrial marketing management*, 43(2), 180-188.
- Bousquet, A., & Curtis, S. (2011). Beyond models and metaphors: complexity theory, systems thinking and international relations. *Cambridge review of international affairs*, 24(01), 43-62.
- Brosig, M. (2019). Restricted Complexity a Middle Path Between Post-modern Complexity Theory and Positivist Mainstream IR. In A. Orsini, P. Le Prestre, P. M. Haas, M. Brosig, P. Pattberg, O. Widerberg, J. F. Morin, L. Gomez-Mera, N. E. Harrison, R. Geyer, R., & D. Chandler (Eds.). *Complex systems and international governance. International Studies Review*, 22(4), 1008-1038.
- CEC (2021). *Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a stronger Single Market for Europe's recovery*. COM (2021) 350 final – SWD (2021) 352 final. Bruxelas: Comissão Europeia.
- CEC (2019). Comunicação Conjunta da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho, UE-China – uma Perspetiva Estratégica, JOIN (2019) 5 final. Estrasburgo: Comissão Europeia.
- CEC (2015). *EU-China Summit joint statement – The way forward after forty years of EU-China cooperation*. Bruxelas: Comissão Europeia, disponível em <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/06/29/eu-china-statement/>.
- Christiansen, T., Kirchner, E. J., & Wissenbach, U. (2019). *The European Union and China*. Londres: Red Global Press.
- Eurostat (2021). *International trade in goods – an overview*, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/international-trade-in-goods/overview>.
- Garlick, J. (2016). Not so simple: complexity theory and the rise of China. *China Report*, 52(4), 284-305.
- Harrison, N. E. (Ed.). (2012). *Complexity in world politics: Concepts and methods of a new paradigm*. Nova Iorque: SUNY Press.
- Hegel, G.W.F. (1996). *Science of Logic*. Nova Iorque: Humanity Books.
- Hu, W. (2021). The EU-China Comprehensive Agreement on Investment: An in-depth reading. *CEPS Policy Insights*, PI2021-07, Maio 2021.
- Järvenpää, P., Major, C., & Sakkov, S. (2019). European strategic autonomy: operationalising a buzzword. *International Centre for Defence and Security*, 38.
- Leonard, M. (2019). *The end of 'Chimerica'*. *Project Syndicate*, <https://www.project-syndicate.org/commentary/end-of-chimerica-and-future-of-europe-by-mark-leonard-2019-06>.
- Mao, Z. (1975). *Obras Escolhidas de Mao Tsetung* (Tomo II). Pequim: Edições do Povo.
- Meunier, S. (2014). Divide and conquer? China and the cacophony of foreign investment rules in the EU. *Journal of European Public Policy*, 21(7), 996-1016.

- Morin, E. (1990). *Introdução ao Pensamento Complexo* (2ª ed.). Lisboa: Instituto Piaget.
- Orsini, A., & Le Prestre, P. (2019). Introduction. In A. Orsini, P. Le Prestre, P. M. Haas, M. Bro-sig, P. Pattberg, O. Widerberg, J. F. Morin, L. Gomez-Mera, N. E. Harrison, R. Geyer, R., & D. Chandler (Eds.). (Eds.). *Complex systems and international governance. International Studies Review*, 22(4), 1008-1038.
- Ottino, J. M. (2003). Complex systems. *American Institute of Chemical Engineers. AIChE Journal*, 49(2), 292.
- Perthes, V. (2021). Dimensions of rivalry: China, the United States, and Europe. *China Inter-national Strategy Review*, 1-10.
- Rodrigues, C. (2017). Chinese investment in Portugal: gaining access to cutting-edge know-ledge and extending global influence. In J. Seaman, M. Huotari, M. Otero-Iglesias, M. (Eds.), *Chinese investment in Europe: a country-level approach, ETNC – European Think Tank Network on China*.
- Sarsenbayev, M., & Véron, N. (2020). European versus American perspectives on the belt and road initiative. *China & World Economy*, 28(2), 84-112.
- Scartozzi, C. M. (2018). A New Taxonomy for International Relations: Rethinking the Inter-national System as a Complex Adaptive System. Munich Personal RePEc Archive, MPRA Paper No. 95496.
- Sgourev, S. V., & Operti, E. (2019). From Montagues to Capulets: Analyzing the Systemic Nature of Rivalry in Career Mobility. *Academy of Management Journal*, 62(5), 1333-1357.
- Sim, Y. S. (2007). International Relations & Complex Systems Theory. In *Proceedings of the 51st Annual Meeting of the ISSS-2007*, Tokyo, Japan.
- Tomé, L. (2016). Complex systems theories and eclectic approach in analysing and theo-rising the contemporary international security complex. In *Handbook of research on chaos and complexity theory in the social sciences* (pp. 19-32). IGI Global.
- Turner, J. R., & Baker, R. M. (2019). Complexity theory: An overview with potential applica-tions for the social sciences. *Systems*, 7(1), 4.

