

# ***A transformação da política externa portuguesa face à China durante os executivos de António Costa (2015-2024)***

*La transformación de la política exterior portuguesa hacia China durante los ejecutivos de António Costa (2015-2024)*

*The transformation of Portuguese foreign policy towards China during António Costa's administrations (2015-2024)*

FLÁVIO BASTOS DA SILVA\*

Revista Electrónica Iberoamericana (REIB), Vol. 19, No. 1, (febrero de 2025), pp. 15-41.  
ISSN: 1988 – 0618. Doi: 10.20318/reib.2025.9230. ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-2302-7361>  
Fecha de recepción: 6 de septiembre de 2024. Fecha de aceptación: 15 de noviembre de 2024

\* Doutorando em Ciência Política e Relações Internacionais na Escola de Economia, Gestão e Ciência Política da Universidade do Minho, Braga, Portugal. Membro colaborador do Centro de Investigação em Ciência Política (CICP) da Universidade do Minho, Braga, Portugal. Investigador colaborador do Centro de Estudos Jurídicos, Económicos, Internacionais e Ambientais da Universidade Lusíada, Lisboa, Portugal. E-mail: [flaviobsilva2000@gmail.com](mailto:flaviobsilva2000@gmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-2302-7361>.

## Resumo

O estabelecimento de relações diplomáticas entre Portugal e a República Popular da China (RPC) remonta a 1979, mas baseia-se numa relação histórica de cerca de 500 anos. Nas últimas cinco décadas, estas relações evoluíram com a expansão da cooperação a novos domínios, culminando com a adesão de Portugal à Iniciativa Faixa e Rota. Este estudo propõe-se, assim, a explorar e analisar a transformação da política externa portuguesa face à China durante os governos de António Costa (2015-2024). Tendo como quadro teórico a *Role Theory*, o artigo explora o papel de Portugal no Sistema Internacional e a forma como conciliou os seus interesses económicos com as expectativas dos aliados ocidentais. Com o recurso a uma metodologia qualitativa, combinando os métodos exploratório e interpretativo, este estudo revela uma evolução pragmática e flexível da política externa de Portugal, conciliando interesses estratégicos, comerciais e políticos, sem comprometer o compromisso com a NATO e a União Europeia, e, portanto, sem comprometer o seu papel internacional.

**Palavras-chave:** Portugal; China; Política Externa; Faixa e Rota; Role Theory.

## Resumen

El establecimiento de relaciones diplomáticas entre Portugal y la República Popular China (RPC) se remonta a 1979, pero se basa en una relación histórica de aproximadamente 500 años. En las últimas cinco décadas, estas relaciones han evolucionado mediante la expansión de la cooperación a nuevos ámbitos, culminando con la adhesión de Portugal a la Iniciativa de la Franja y la Ruta. Este estudio tiene como objetivo explorar y analizar la transformación de la política exterior portuguesa hacia China durante los gobiernos de António Costa (2015-2024). Basándose en el marco teórico de la Role Theory, el artículo examina el papel de Portugal en el Sistema Internacional y cómo ha equilibrado sus intereses económicos con las expectativas de sus aliados occidentales. A través de una metodología cualitativa, que combina los métodos exploratorio e interpretativo, este estudio revela una evolución pragmática y flexible de la política exterior de Portugal, conciliando intereses estratégicos, comerciales y políticos sin comprometer su compromiso con la OTAN y la Unión Europea, y por tanto, preservando su papel internacional.

**Palabras clave:** Portugal; China; Política Exterior; Iniciativa de la Franja y la Ruta; Role Theory.

## Abstract

The establishment of diplomatic relations between Portugal and the People's Republic of China (PRC) dates back to 1979, but it is rooted in a historical relationship spanning approximately 500 years. Over the past five decades, these relations have evolved through the expansion of cooperation into new domains, culminating in Portugal's accession to the Belt and Road Initiative. This study aims to explore and analyse the transformation of Portuguese foreign policy towards China during António Costa's governments (2015–2024). Framed by Role Theory, the article examines Portugal's role in the International System and its ability to balance economic interests with the expectations of its Western allies. Using a qualitative methodology that combines exploratory and interpretative methods, this study reveals a pragmatic and flexible evolution of Portugal's foreign policy, reconciling strategic, commercial, and political interests without compromising its commitment to NATO and the European Union, thereby maintaining its international role.

**Keywords:** Portugal; China; Foreign Policy; Belt and Road Initiative; Role Theory.

## Sumário

Introdução; I. Quadro teórico: Role Theory e política externa; II. As relações Portugal-China entre a diversificação do investimento e a adesão à Faixa e Rota; III. A relação Portugal-China face à pressão norte-americana e à pandemia; IV. Entre a cooperação e a segurança nacional; Conclusão; Referências.

## Introdução

As relações entre Portugal e a China remontam ao século XV, mais concretamente ao ano de 1513, quando os navegadores portugueses aportaram pela primeira vez em Tamão. Nas décadas seguintes, os portugueses fixam-se em Cantão, e posteriormente Macau, estabelecendo relações comerciais. Apesar disso, as relações diplomáticas entre Portugal e a República Popular da China (RPC) são relativamente recentes. Portugal só reconhece a RPC a 6 de janeiro de 1975, após a queda do Estado Novo. As relações diplomáticas oficiais, por sua vez, só viriam a ser estabelecidas a 8 de fevereiro de 1979<sup>1</sup>.

Desde finais da década de 1970 que as relações entre Portugal e a China têm vindo a evoluir favoravelmente, numa dinâmica marcada por um crescente dinamismo cultural e comercial e cujo principal catalisador foi o estabelecimento da Parceria Estratégica Global Portugal-China em 2005. Após isso, e com a crise de 2011, as relações entre Lisboa e Beijing tornam-se cada vez mais centradas no elemento económico e financeiro. De forma a superar a delicada situação económica do país, o governo português apostou na captação de investimento estrangeiro, desempenhando a China um papel preponderante na privatização de empresas como a EDP e a REN.

A política de Portugal para com a China tem que, apesar de tudo, ser analisada também no quadro da NATO e da União Europeia (UE), instituições das quais Portugal é parte. Neste domínio, importa destacar que o início do século XXI ficou marcado por uma tendência de recetividade e abertura generalizada quanto à China e ao investimento chinês por toda a Europa. Assim, e tal como Portugal, foram diversos os Estados-membros da UE a recorrerem ao investimento chinês, sobretudo após a crise das dívidas soberanas. A superação da crise e o novo quadro geopolítico mundial que se começa a desenhar nos últimos anos impõe, porém, um novo olhar por parte dos países ocidentais.

É neste contexto que António Costa assume a liderança do governo português em 2015. António Costa assumiu o papel de Primeiro-Ministro de Portugal durante nove anos (2015-2019), englobando três diferentes executivos e contando com dois diferentes Ministros dos Negócios Estrangeiros, Augusto Santos Silva (2015-2022) e João Gomes Cravinho (2022-2024). Reconhecendo o poder crescente da China no Sistema Internacional, a importância que Beijing tem em termos económicos e comerciais para Portugal, bem como a pertinência de explorar as dinâmicas de relacionamento externo de Portugal num quadro geopolítico mundial em mutação, o presente artigo propõe-se a explorar e analisar a política externa de Portugal em relação à China durante os executivos de António Costa (2015-2024). O nosso objetivo é identificar elementos que nos permitam traçar uma evolução da postura de Portugal face à China durante o período em análise. Tendo em consideração este objetivo, decidimos

<sup>1</sup> Ministério dos Negócios Estrangeiros, «República Popular da China», Website, Portal Diplomático, acedido 26 de junho de 2024, <https://portaldiplomatico.mne.gov.pt/relacoesbilaterais/paises-geral/republica-popular-da-china>.

recorrer à *Role Theory* enquanto ferramenta de análise teórica. Esta opção justifica-se, sobretudo, pelos recursos únicos que esta abordagem oferece para interpretar as ações de política externa de Portugal, à luz do seu papel no Sistema Internacional e das expectativas de papel impostas pela Sociedade Internacional.

Este artigo segue uma metodologia qualitativa, com recurso ao método exploratório e ao método interpretativo. Enquanto o método exploratório é utilizado para investigar e compreender um fenómeno ainda pouco conhecido e pouco trabalhado, o método interpretativo assume-se como fundamental para discutir as nossas descobertas à luz do quadro teórico da *Role Theory*, procurando, deste modo, alcançar uma análise mais científica e precisa do fenómeno em questão. Através de uma análise histórica e longitudinal, procuramos mapear a evolução da política externa de Portugal face à China, utilizando ainda elementos de diversas disciplinas, como a geopolítica e a economia. Recorremos principalmente a fontes primárias, nomeadamente discursos e documentos oficiais, bem como notícias, mas também a fontes secundárias. Utilizamos, como técnicas de recolha e análise de dados, a revisão da literatura, a análise do discurso e a análise documental.

O artigo encontra-se estruturado da seguinte forma. Na primeira parte procuramos interligar os pontos em análise, demonstrando a mais-valia da *Role Theory* na análise da política externa portuguesa. Na segunda parte apresentamos uma caracterização da política de Portugal em relação à China durante o que identificamos ser uma fase marcada pela expansão das relações para além do investimento estrangeiro. Na terceira parte analisamos aquilo que identificamos como uma outra fase das relações Portugal-China, caracterizada pelo aumento da pressão resultante das expectativas externas e por uma tentativa de balanceamento por parte do governo português. Por fim, na quarta parte abordamos o que identificamos como uma terceira fase, esta caracterizada por uma maior cautela motivada pela conjuntura internacional e por questões de segurança nacional. A conclusão sumariza os nossos resultados, destacando o papel de Portugal e a flexibilidade da sua política externa.

## I. Quadro teórico: *Role Theory* e política externa

A *Role Theory* oferece um quadro teórico abrangente para analisar e compreender a política externa dos Estados a partir do papel que estes desempenham no Sistema Internacional. Esta teoria centra-se no conceito de ‘papel’, que pode ser definido como “um conjunto coerente de ‘normas’ de comportamento que são pensadas por aqueles que estão envolvidos nas interações visualizadas, para serem aplicadas a todas as pessoas que ocupam [a mesma] posição”<sup>2</sup>. O papel consiste, portanto, na posição e nas atitudes de um ator face ao todo, o qual consiste em certas normas e práticas que

2 John C. Wahlke, Heinz Eulau, e William Buchanan, *The Legislative System: Explorations in Legislative Behaviour* (Nova Iorque: John Wiley and Sons, 1962), 8–9.

derivam das percepções e concepções do *ego* e do *alter* acerca de como deve esse papel ser desempenhado<sup>3</sup>.

De modo interligado com o conceito de ‘papel’, a *Role Theory* operacionaliza-se mediante o recurso a um conjunto de outros conceitos, tais como o de *role performance*, que se traduz nas decisões e ações de um ator internacional, isto é, no desempenho do seu papel<sup>4</sup>; o de *role conceptions*, isto é, a concepção do ator acerca “da sua posição e funções, e o comportamento adequado às mesmas”<sup>5</sup>; o de *role expectations*, que se refere às expectativas internas e externas (do *ego* e do *alter*) acerca de um dado papel<sup>6</sup>; e o de *role adaptation*, que se refere às “mudanças de estratégias e de instrumentos no desempenho de um papel”<sup>7</sup>. Na linha de Harnisch, o papel desempenhado por um Estado está estreitamente relacionado com a sua identidade, na medida em que a *role conception* tem por base a identidade do ator<sup>8</sup>. Do mesmo modo, o lugar que um Estado ocupa no Sistema Internacional, em função das suas capacidades de poder e das suas relações, o que é designado por *status*, também influencia o papel desse Estado, na medida em que sugere a percepção do *ego* e do *alter* acerca do papel em questão<sup>9</sup>.

O que a *Role Theory* propõe é, portanto, uma abordagem focada no papel internacional dos Estados, analisando o seu comportamento internacional (*role performance*) através das ações e decisões dos governos, que considera serem condicionadas pelo seu *status* e pela percepção face a este (*national role conception*), bem como pelas expectativas internas e externas (*role expectations*).

Holsti, através de uma análise à literatura em Relações Internacionais, reconhece a existência de diversas *national role conceptions*, classificando-as de acordo com as suas funções e a respetiva fonte, e das quais identificamos, a título de exemplo, as seguintes: Bastião da Revolução/Libertador, Líder Regional, Protetor Regional, Independente Ativo, Mediador-Integrador, Ponto, e Aliado Fiel<sup>10</sup>. A tabela abaixo apresenta uma caracterização de cada uma destas *national role conceptions*.

3 Sebastian Harnisch, «Role Theory: Operationalization of Key Concepts», em *Role Theory in International Relations: Approaches and Analyses*, por Sebastian Harnisch, Cornelia Frank, e Hanns W. Maull (Abingdon: Routledge, 2011), 7–15.

4 K. J. Holsti, «National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy», *International Studies Quarterly* 14, n.º 3 (setembro de 1970): 233, <https://doi.org/10.2307/3013584>.

5 *Ibid.*, 239.

6 Harnisch, «Role Theory: Operationalization of Key Concepts».

7 *Ibid.*, 10.

8 Harnisch, «Role Theory: Operationalization of Key Concepts».

9 Holsti, «National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy».

10 *Ibid.*

Tabela 1

Seleção de *National Role Conceptions* na literatura em Relações Internacionais

Role Conception	Funções	Fontes
Bastião da Revolução/Libertador	Transformação do Sistema; Apoio a movimentos revolucionários; Bastião dos movimentos revolucionários	Ideologia; Atitude anti-imperialista; Desejo de unidade étnica
Líder Regional	Coesão do Bloco; Proteção do Bloco; Oposição a outros blocos	Capacidades superiores; Papel tradicional
Protetor Regional	Proteção de uma região	Perceção de perigo; Localização; Necessidade de proteger Estados da região
Independente Ativo	Política externa definida em termos de interesse nacional; Não-alinhamento; Possível mediação	Postura anti-bloco; Necessidades de expansão económica; Localização
Mediador-Integrador	Interposição nos conflitos entre blocos; Integração	Papel tradicional; Tradicional não-envolvimento em conflitos
Ponte	Comunicação entre diferentes Estados; Servir de ponte para a cooperação entre diferentes regiões	Localização; Composição multiétnica do Estado
Aliado fiel	Apoio contínuo às políticas de outro Estado (aliado)	Perceção de perigo; Capacidades insuficientes; Políticas tradicionais; Afinidade ideológica

Fonte: Adaptado de Holsti (1970, pp. 260-267).

Estando introduzido o quadro teórico da *Role Theory* importa, antes de avançarmos, identificar o papel internacional de Portugal. Para tal podemos recorrer aos conceitos de “país de fronteira” e “soberania de serviço” desenvolvidos por Adriano Moreira<sup>11</sup>. Estes dois conceitos estão relacionados com a condição exógena de Portugal, que, na ótica de Moreira, pode ser atenuada pela participação do país em diversos *fora* internacionais, pelo que Portugal deve procurar afirmar-se como uma ponte entre diferentes espaços regionais<sup>12</sup>.

Em complementaridade, é relevante incorporar a teorização de Severiano Teixeira sobre o “modelo democrático de inserção internacional”, que tem moldado o comportamento internacional de Portugal durante a III República<sup>13</sup>. Este modelo caracteriza-se pela participação de Portugal na Europa, no Atlântico e no espaço

<sup>11</sup> Adriano Moreira, «Situação internacional portuguesa», *Análise Social* 35, n.º 154–155 (2000): 315–26, <https://doi.org/10.31447/AS00032573.2000155.13>; Adriano Moreira, *Teoria das Relações Internacionais*, 9.ª ed. (Coimbra: Almedina, 2016).

<sup>12</sup> Adriano Moreira, «Soberania de Serviço», *Janus*, 1997, 2–6, <http://hdl.handle.net/11144/2350>.

<sup>13</sup> Nuno Severiano Teixeira, «Breve ensaio sobre a política externa portuguesa», *Relações Internacionais*, n.º 28 (2010): 51–60, [http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1645-91992010000400004&lng=pt&rm=iso](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992010000400004&lng=pt&rm=iso).

lusófono – os três vetores que tradicionalmente são associados à política externa do Portugal democrático –, destacando-se ainda a relação privilegiada com os EUA, bem como a adoção do multilateralismo como instrumento de política externa<sup>14</sup>.

Através deste elementos é-nos possível, assim, identificar o papel internacional de Portugal enquanto país-ponte, mas também enquanto um país ocidental e europeu, membro da NATO e da UE, parceiro dos EUA, e defensor da Ordem Internacional Liberal. Não obstante, não devemos ignorar o interesse e a necessidade de Portugal em se relacionar com outras regiões, dinâmica que se insere tanto na lógica da sua atuação enquanto país-ponte, como fruto da sua afinidade histórica e cultural com outros Estados. Um exemplo significativo é a relação com a China, que remonta ao século XVI, quando os navegadores portugueses se tornaram os primeiros europeus a chegar à sua costa e a estabelecer um entreposto comercial permanente.

Esta identificação enquanto país-ponte, bem como as possibilidades herdadas do seu passado colonial e comercial, podem, porém, causar conflitos com o papel enquanto membro da NATO e aliado dos EUA, guardiães da Ordem Internacional Liberal. Justifica-se, por isto, a necessidade de explorar a recente aproximação de Portugal em relação à China.

## II. As relações Portugal-China entre a diversificação do investimento e a adesão à Faixa e Rota

Sob a liderança de António Costa, o XXI Governo Constitucional toma posse a 26 de novembro de 2015, sucedendo ao executivo de Pedro Passos Coelho que havia adotado uma ativa política de captação de investimento chinês. A posição do novo executivo em relação à China inicialmente não é totalmente clara. Tanto o discurso de tomada de posse do novo Primeiro-Ministro, como o programa de governo do recém formado executivo são pouco claros quanto à política a seguir em relação à República Popular da China, limitando-se a perspetivar as relações com Beijing como um mecanismo para a afirmação da política externa da União Europeia e para a dinamização do espaço lusófono, principalmente em termos comerciais<sup>15</sup>. Apesar disso, e ainda que o novo executivo deixe bem clara a posição de Portugal enquanto um país ocidental e membro da NATO, a importância de colaborar com a China não foi ignorada ao longo deste governo.

<sup>14</sup> Ibid.; Maria Raquel Freire, «Portuguese Foreign Policy», em *The Oxford Handbook of Portuguese Politics*, ed. Jorge M. Fernandes, Pedro C. Magalhães, e António Costa Pinto (Oxford University Press, 2022), 701–14, <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780192855404.013.44>.

<sup>15</sup> António Costa, «Discurso de Tomada de Posse do Primeiro-ministro, António Costa», 2015, <https://ps.pt/discurso-de-tomada-de-posse-do-primeiro-ministro-antonio-costa/>; Governo de Portugal, «Programa do XXI Governo Constitucional», 2015, <https://www.portugal.gov.pt/ficheiros-geral/programa-do-governo-pdf.aspx>.

Sensivelmente um ano após a tomada de posse, a 8 de outubro de 2016, o Primeiro-Ministro português realiza uma visita à República Popular da China, onde reúne com Xi Jinping, mas também com o Presidente do Congresso Nacional do Povo, Zhang Dejiang, e com o Primeiro-Ministro chinês, Li Keqiang<sup>16</sup>. As principais prioridades desta visita foram as relações comerciais mas também a difusão da cultura e da língua portuguesa na China<sup>17</sup>. Durante a visita, António Costa demonstrou vontade em alargar a cooperação entre Portugal e a RPC a novas áreas, nomeadamente ao setor industrial, numa tentativa de convencer Beijing a investir em parcerias com empresas portuguesas<sup>18</sup>. A par da indústria, o Primeiro-Ministro português também referiu as oportunidades de cooperação em matéria de energias renováveis e dos portos, demonstrando interesse em que Portugal se tornasse parte da Rota da Seda Marítima do Século XXI<sup>19</sup>. Aliás, já anteriormente o Presidente da República, Marcelo Rebelo de Sousa, havia expressado interesse semelhante, ao assumir que Portugal pretendia tornar-se num “ponto estratégico” da Faixa e Rota, destacando, para isso, o caso do Porto de Sines, opinião partilhada pelo governo chinês<sup>20</sup>.

Observamos, portanto, que a prioridade deste governo face a Beijing foi a de alargar o espectro da relação para além do investimento estrangeiro, passando a China, assim, a ser logo perspetiva como um parceiro decisivo para a política externa de Portugal. Em resultado da visita de António Costa, Portugal e a RPC assinaram oito acordos económicos e culturais, atestando uma vontade recíproca em expandir as relações existentes. Destes destaca-se o acordo entre a Agência para a Internacionalização e Comércio Externo de Portugal (AICEP), o Banco Haitong e o Banco de Desenvolvimento da China com vista à implementação no Porto de Sines “de facilidades para a instalação de empresas chinesas”; o acordo celebrado entre a Huawei e a Portugal Telecom, atual Altice Portugal, no domínio tecnológico; e o acordo entre a China Three Gorges e a EDP sobre a cooperação noutros mercados<sup>21</sup>. No domínio científico e tecnológico ainda é, por outro lado, de salientar o acordo entre a Huawei, a Universidade de Évora, a Universidade de Trás-os-Montes e o Instituto de Emprego

**16** Lusa, «António Costa recebido pelo Presidente chinês em Pequim», *Observador*, 8 de outubro de 2016, <https://observador.pt/2016/10/08/antonio-costa-recebido-pelo-presidente-chines-em-pequim/>.

**17** *Ibid.*

**18** «Primeiro-Ministro aponta indústria e portos como novas áreas de parceria com a China», Website, *Portal do Governo* (blog), 8 de outubro de 2016, <https://www.sgeconomia.gov.pt/noticias/primeiro-ministro-aponta-industria-e-portos-como-novas-areas-de-parceria-com-a-china.aspx>.

**19** *Ibid.*

**20** Lusa, «Marcelo “vende” porto de Sines à China», *Jornal de Negócios*, 1 de junho de 2016, <https://www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/marcelo vende porto de sines a china>; Lusa, «Sines pode ser destino da Rota da Seda do século XXI», *Jornal de Negócios*, 15 de maio de 2016, [https://www.jornaldenegocios.pt/empresas/transportes/detalhe/sines\\_pode\\_ser\\_destino\\_da\\_rota\\_da\\_seda\\_do\\_seculo\\_xxi](https://www.jornaldenegocios.pt/empresas/transportes/detalhe/sines_pode_ser_destino_da_rota_da_seda_do_seculo_xxi).

**21** Portal do Governo, «Portugal e China assinam oito acordos económicos e culturais», Website, *Portal do Governo* (blog), 9 de outubro de 2016, <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=20161009-pm-china>.

e Formação Profissional<sup>22</sup>. O Primeiro-Ministro chinês, Li Keqiang, manifestou ainda “vontade de cooperação ao nível do mercado das energias renováveis e, também, ao nível da relação deste mercado com a área da indústria automóvel”<sup>23</sup>. Deste modo, e se Portugal se revela consciente dos benefícios de uma relação mais próxima com a China, também Beijing se demonstra ciente dos ganhos que vínculo mais estreito com Portugal lhe granjeará.

Para esta dinâmica de aproximação contribuiu também a continuação da aposta nas relações com Macau. A pretexto da abertura da V Conferência Ministerial do Fórum, António Costa reafirmou a disponibilidade de Portugal para servir de ponte entre a China e o restante mundo lusófono, bem como para cooperar com Beijing em outras regiões dentro de áreas como as energias renováveis, a educação, o ambiente, a agricultura, e as infraestruturas, sublinhando os benefícios de um parceiro que é parte da União Europeia<sup>24</sup>. Em encontro com Chui Sai-on, Chefe do Executivo da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM), António Costa frisou a mais-valia da cooperação entre Portugal e Macau, bem como as oportunidades criadas por esta região nas relações dos países lusófonos com a China<sup>25</sup>. Apesar disso, tanto este como os posteriores executivos de António Costa ficaram marcados por uma inércia em relação ao potencial de Macau e do Fórum, que continuam a ser mais bem explorados pelo Brasil.

A visita de António Costa à China e os parâmetros de cooperação acordados refletiam, à época, a vontade de Portugal em fazer parte da Faixa e Rota chinesa, bem como o interesse chinês em alargar a Faixa e Rota a Portugal, reconhecendo a vantagem da sua posição geopolítica, enquanto porta para a Europa e ponte para os demais países lusófonos. Portugal passa, assim, a perspetivar a China cada vez mais como um parceiro comercial e económico importante. Se com a crise económica de 2011, Portugal procurou na China o investimento necessário para a superação da delicada situação económica, a partir da estabilização do cenário económico português a cooperação com a China passa a ser projetada, por via das hipóteses de desenvolvimento e de crescimento económico, como uma ferramenta para a afirmação de Portugal tanto dentro da União Europeia como no palco internacional.

Por ocasião da Conferência ‘Financing Belt and Road’ organizada pelo Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa e pela Associação Amigos da Nova Rota da Seda, o Ministro dos Negócios Estrangeiros, Augusto Santos Silva

<sup>22</sup> Portal do Governo, «Visita do Primeiro-Ministro à China termina com acordos nas tecnologias da informação e comunicação», *Portal do Governo* (blog), 12 de outubro de 2016, <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=20161012-pm-china>.

<sup>23</sup> Portal do Governo, «Portugal e China assinam oito acordos económicos e culturais».

<sup>24</sup> «Portugal tem disponibilidade para cooperação triangular com a China” nos países lusófonos», Website, *Portal do Governo* (blog), 11 de outubro de 2016, <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=20161011-pm-china>.

<sup>25</sup> «Chefe do Executivo, Chui Sai On tem encontro com o primeiro-ministro de Portugal, António Costa», Website, *Gabinete do Chefe do Executivo* (blog), 12 de outubro de 2016, [https://www.gcs.gov.mo/news/detail/pt/N16JLacLxK;jsessionid=54526FD03B3C8033E81C30F1617CA2D1.app09?topic=Um\\_Centro\\_Uma\\_Plataforma](https://www.gcs.gov.mo/news/detail/pt/N16JLacLxK;jsessionid=54526FD03B3C8033E81C30F1617CA2D1.app09?topic=Um_Centro_Uma_Plataforma).

elogiou a Iniciativa Faixa e Rota, enquanto um instrumento de melhoria das infraestruturas e da conectividade global, manifestando a aspiração de Portugal em aderir ao projeto, destacando, por conseguinte, as oportunidades relacionadas ao Porto de Sines e a uma futura ligação ferroviária a Espanha<sup>26</sup>. Posteriormente, em maio de 2018, o Ministério dos Negócios Estrangeiros comunicou que, na sequência da reunião com o Ministro das Relações Exteriores da RPC, Wang Yi, iria ser discutida a adesão de Portugal à Faixa e Rota<sup>27</sup>. Em outubro do mesmo ano, Augusto Santos Silva visitou a China, e em dezembro, Xi Jinping visitou Portugal, resultando na assinatura de 17 acordos<sup>28</sup>. Destes destaca-se o Memorando de Entendimento assinado no âmbito da Faixa e Rota, o qual contempla a adesão de Portugal à Iniciativa da Rota Económica da Seda (Silk Road Economic Belt) e à Rota Marítima da Seda do Século XXI (21st Century Maritime Silk Road), assumindo o objetivo de “promover o intercâmbio de bens, tecnologia, capital e de pessoas através de conectividade e aprendizagem mútuas” de modo a atingir o desenvolvimento em termos económicos, sociais, ambientais e culturais mediante o diálogo e a cooperação *win-win*<sup>29</sup>. Portugal e China comprometem-se, assim, a cooperar em áreas como a coordenação política, o transporte aéreo, terrestre e marítimo, a logística portuária, a mobilidade e conectividade, a energia, o comércio e investimento, e a cooperação financeira<sup>30</sup>.

A par deste acordo, e ainda no âmbito da Faixa e Rota, foram assinados acordos relativos à cooperação em áreas específicas. Neste sentido, são de salientar o Memorando de Entendimento sobre Cooperação em matéria de Comércio de Serviços; o Memorando de Entendimento sobre a cooperação científica e tecnológica (Parceria Portugal-China 2030); o acordo entre a RTP e o *China Media Group*; o Memorando de Entendimento sobre o Plano de Implementação do STARLAB, que prevê a cooperação nos domínios do mar e do espaço; o protocolo entre a Caixa Geral de Depósitos e o *Bank of China* para a emissão de dívida portuguesa em moeda chinesa (*renminbi*); o Acordo entre o Banco Comercial Português e a *UnionPay*, para a utilização do serviço

<sup>26</sup> Augusto Santos Silva, «Intervenção do Ministro dos Negócios Estrangeiros na Cerimónia da Abertura» (Conference Financing Belt & Road, Instituto Superior de Economia e Gestão (Lisboa), 2018), 1–4, <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBAAAAB%2BLCAAAAAABAzMTEyBADtqcHBBAAAA%3D%3D>.

<sup>27</sup> «Augusto Santos Silva reúne-se com Conselheiro de Estado e Ministro dos Negócios Estrangeiros da República Popular da China», Website, *Portal do Governo* (blog), 17 de maio de 2018, <https://portaldiplomatico.mne.gov.pt/comunicacao-e-media/noticias/augusto-santos-silva-reune-se-com-conselheiro-de-estado-e-ministro-dos-negocios-estrangeiros-da-republica-popular-da-china>.

<sup>28</sup> Público, «Relações entre Portugal e China deram mais 17 passos em frente», *Público*, 6 de dezembro de 2018, 10456 edição; «Ministro dos Negócios Estrangeiros visita a República Popular da China», Website, *Portal do Governo* (blog), 18 de outubro de 2018, <https://portaldiplomatico.mne.gov.pt/comunicacao-e-media/noticias/ministro-dos-negocios-estrangeiros-visita-a-republica-popular-da-china>.

<sup>29</sup> República Portuguesa e República Popular da China, «Memorando de Entendimento entre o Governo da República Portuguesa e o Governo da República Popular da China sobre Cooperação no âmbito da Iniciativa da Faixa Económica da Rota da Seda e da Rota Marítima da Rota da Seda do Século XXI», 2018, 1, [https://www.gpp.pt/images/gam/bilateral/CHN\\_MdE\\_FaixaRotaSeda.pdf](https://www.gpp.pt/images/gam/bilateral/CHN_MdE_FaixaRotaSeda.pdf).

<sup>30</sup> República Portuguesa e República Popular da China, «Memorando de Entendimento».

de pagamentos chinês; e o Memorando de Entendimento entre a MEO e a Huawei sobre o desenvolvimento da tecnologia 5G<sup>31</sup>.

Estes acordos marcam o avanço da relação entre Lisboa e Beijing para um novo estágio, fazendo de Portugal um dos principais parceiros da China na Europa, e talvez o principal na Europa Ocidental. Aliás, por via destes acordos Portugal torna-se, inclusive, o primeiro país da UE a emitir dívida pública em moeda chinesa, e o banco português Millennium BCP torna-se na primeira instituição bancaria europeia a emitir cartões com o sistema de pagamentos *UnionPay*<sup>32</sup>. Neste sentido, Xi Jinping afirmou que “as relações China-Portugal estão a entrar no melhor período da história e a apresentar-se com novas oportunidades de desenvolvimento”, propondo uma futura expansão da cooperação em áreas como as finanças, a aviação, o setor automóvel, as novas energias, a educação, a medicina e a ciência e tecnologia<sup>33</sup>. Xi Jinping também reconheceu o potencial de Portugal para servir de ponte na relação entre Beijing e a União Europeia<sup>34</sup>.

Podemos, através do analisado nesta secção, concluir que as ações do XXI Governo Constitucional evidenciam uma clara vontade de aprofundar as relações entre Portugal e a China, alargando-as a novos domínios de cooperação, culminando na adesão de Portugal à Iniciativa Faixa e Rota. Durante o primeiro executivo de António Costa, a cooperação com a China foi predominantemente perspetivada sob uma ótica económica e comercial, isto é, enquanto um potencial estímulo ao desenvolvimento do país. Neste contexto, a adesão à Faixa e Rota poderá ser interpretada, sobretudo, como uma ação motivada pelas necessidades económicas nacionais, mais do que por interesses geopolíticos. Ainda assim, este governo demonstra igualmente interesse em expandir a sua relação com a China como forma de potenciar o seu papel enquanto país-ponte, especialmente entre a China e os países lusófonos, conforme salientado pelo próprio António Costa relativamente à participação no Fórum Macau. Não obstante, não se deve negligenciar o potencial inerente ao aprofundamento desta relação para reforçar a função de Portugal enquanto ponte entre Beijing e a União Europeia, assim como para consolidar a posição e até o papel estratégico de Portugal no seio da UE — fatores que, certamente, não terão passado despercebidos ao decisor político português.

31 Público, «Relações entre Portugal e China deram mais 17 passos em frente»; Presidência da República, «Declaração Conjunta entre a República Portuguesa e a República Popular da China sobre o Reforço da Parceria Estratégica Global», *Sítio Oficial de Informação da Presidência da República* (blog), 5 de dezembro de 2018, <https://www.presidencia.pt/atualidade/toda-a-atualidade/2018/12/declaracao-conjunta-entre-a-republica-portuguesa-e-a-republica-popular-da-china-sobre-o-reforco-da-parceria-estrategica-global/>.

32 Jornal de Negócios, «BCP quer emitir 220 mil cartões da UnionPay em cinco anos», *Jornal de Negócios*, 25 de janeiro de 2019, <https://www.jornaldenegocios.pt/empresas/banca---financas/detalhe/bcp-quer-emitir-220-mil-cartoes-da-unionpay-em-cinco-anos>; Lusa, «Portugal emite dívida em moeda chinesa na próxima semana», *Público*, 21 de maio de 2019, <https://www.publico.pt/2019/05/21/economia/noticia/portugal-emite-divida-moeda-chinesa-proxima-semana-1873567>.

33 Xinhua, «China, Portugal Pledge to Jointly Push Forward Construction of Belt and Road», Website, *Ministry of Foreign Affairs of People's Republic of China* (blog), 5 de dezembro de 2018, [https://www.fmprc.gov.cn/eng/gjhdq\\_665435/3265\\_665445/3351\\_664720/3353\\_664724/201812/t20181206\\_578560.html](https://www.fmprc.gov.cn/eng/gjhdq_665435/3265_665445/3351_664720/3353_664724/201812/t20181206_578560.html).

34 *Ibid.*

### III. A relação Portugal-China face à pressão norte-americana e à pandemia

A política de abertura de Portugal face à China contrastava, na época, com a posição dos Estados Unidos da América e da própria União Europeia. Sob a liderança de Donald Trump, os EUA identificaram, através da Estratégia de Segurança Nacional de 2017, a China como um ‘competidor estratégico’ com interesse em desafiar o poder e os interesses norte-americanos, bem como em minar a segurança americana<sup>35</sup>. Em 2019, na sequência das medidas protecionistas adotadas pelos Estados Unidos, a União Europeia, por sua vez, demonstrou preocupações relativas ao investimento tecnológico e económico chinês, sensibilizando os Estados-membro para os riscos que daí podem advir em matéria de segurança, sobretudo relativamente ao investimento em infraestruturas críticas como a rede 5G, recomendando, por conseguinte, a avaliação dos riscos e a adoção das medidas necessárias para assegurar a cibersegurança da União<sup>36</sup>. Portugal, por outro lado, manteve uma política de maior recetividade face à China, com António Costa a rejeitar qualquer tipo de protecionismo contra a China, não se opondo ao fornecimento de equipamentos de rede 5G pela Huawei, e com Augusto Santos Silva a afirmar que a China tem sido “um parceiro fiável” para Portugal<sup>37</sup>.

A postura de confiança face a Beijing foi corroborada quando, em abril de 2019, o Presidente da República participou no II Fórum da Faixa e Rota, no qual se fez acompanhar pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros<sup>38</sup>. Apesar disso, e ainda que reconhecendo na China um “parceiro importante”, o Presidente da República, à semelhança do já tinha sido anteriormente afirmado por Augusto Santos Silva, destacou que a China não era nem seria um aliado<sup>39</sup>. Esta posição reflete, assim, o compromisso de Portugal e do governo português para com a Aliança Atlântico e para com a União Europeia.

35 «National Security Strategy of the United States of America», 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

36 Comissão Europeia, «Joint communication to the European Parliament, the European Council and the Council EU-China - A strategic outlook» (Estrasburgo: Comissão Europeia, 12 de março de 2019), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52019JC0005&qid=1719507358253>; Comissão Europeia, «Commission Recommendation (EU) 2019/534 of 26 March 2019 Cybersecurity of 5G networks», Pub. L. No. C/2019/2335, L 88 Jornal Oficial da União Europeia 42 (2019), <http://data.europa.eu/eli/reco/2019/534/oj>.

37 Lusa, «Costa recusa “protecionismos” e lembra acesso da Huawei à Alemanha e ao Reino Unido», *Observador*, 19 de março de 2019, <https://observador.pt/2019/03/19/costa-recusa-protecionismos-e-lembra-acesso-da-huawei-a-alemanha-e-ao-reino-unido/>; RTP, «Augusto Santos Silva vê chineses como “parceiros fiáveis”», *RTP Notícias*, 6 de fevereiro de 2019, [https://www.rtp.pt/noticias/mundo/augusto-santos-silva-ve-chineses-como-parceiros-fiaveis\\_n1127492](https://www.rtp.pt/noticias/mundo/augusto-santos-silva-ve-chineses-como-parceiros-fiaveis_n1127492).

38 Filipe Santos Costa, «Marcelo e Governo reforçam alinhamento com a China», *Expresso*, 26 de abril de 2019, <https://expresso.pt/politica/2019-04-26-Marcelo-e-Governo-reforcam-alinhamento-com-a-China>.

39 Observador, «Augusto Santos Silva: “A China é nossa parceira, mas não é nossa aliada”», *Observador*, 9 de abril de 2019, <https://observador.pt/especiais/augusto-santos-silva-a-china-e-nossa-parceira-mas-nao-e-nossa-aliada/>; Lusa, «PR/China: Marcelo começa hoje na Grande Muralha visita de seis dias», *Diário de Notícias*, 26 de abril de 2019, <https://www.dn.pt/lusa/prchina-marcelo-comeca-hoje-na-grande-muralha-visita-de-seis-dias-10834203.html/>.

A 26 de outubro de 2019 tomou posse o XXII Governo Constitucional, liderado por António Costa, e mantendo a pasta dos Negócios Estrangeiros a cargo de Augusto Santos Silva. O Programa de Governo, à semelhança do anterior, é vago quanto à política externa de Portugal em relação à China, limitando-se a destacar que o governo irá “incrementar o relacionamento com os países da vizinhança sul, no norte de África e na África subsariana, com os países latino-americanos e com países de todas as regiões do mundo, com natural destaque para a China ou a Índia”<sup>40</sup>.

O início deste novo executivo ficou marcado por um intensificar da posição contestatória dos EUA face à China. Ao longo de 2019, os Estados Unidos intensificaram a guerra comercial com Beijing, proibindo, inclusive, as “empresas dos Estados Unidos de recorrerem a companhias estrangeiras de telecomunicações que representem um risco de segurança nacional”<sup>41</sup>. Na Cimeira da NATO, Donald Trump considerou a Huawei como um “risco de segurança”, e posteriormente Mike Pompeo, então secretário de Estado norte-americano, advertiu o governo português para não permitir a utilização de tecnologia da Huawei na instalação da rede 5G<sup>42</sup>. Portugal, por outro lado, assegurou ter tomado as medidas necessárias, não excluindo a utilização de tecnologia chinesa. Posteriormente, e face ao interesse chinês que o Porto de Sines foi atraindo, Augusto Santos Silva considerou um “mito” a ideia de que Portugal se estivesse a tornar num “amigo especial” da China<sup>43</sup>. Tanto à época como atualmente, o Porto de Sines tem sido um dos principais pontos na relação entre Portugal e a China. O governo português dedicou grandes esforços à atração de investimento, não se restringindo, porém, somente às empresas chinesas, e convidando empresas norte-americanas e europeias a apresentarem propostas para a concessão<sup>44</sup>. Conforme apontam Mendes & Hou<sup>45</sup>, a estratégia portuguesa face ao Porto de Sines tem sido a de balancear entre a Europa, os EUA e a China, procurando atrair diversas propostas, mas deixando claro que não irá rejeitar o investimento chinês.

A política do XXII Governo Constitucional em relação à China esbarra, portanto, com a posição norte-americana. A eclosão da pandemia no final de 2019 e início

<sup>40</sup> Governo de Portugal, «Programa do XXII Governo Constitucional», 2019, 40, <https://www.portugal.gov.pt/gc22/programa-do-governo-xxii/programa-do-governo-xxii-pdf.aspx?v=%C2%ABmkvi%C2%BB=54f1146c-05ee-4f3a-be5c-b10f524d8cec>.

<sup>41</sup> Andreia Friaças, «Trump declara emergência informática e aperta cerco à Huawei», *Público*, 16 de maio de 2019, <https://www.publico.pt/2019/05/16/economia/noticia/trump-declara-emergencia-informatica-aperta-cerco-huawei-1872853>.

<sup>42</sup> Lusa, «Pompeo adverte contra Huawei, Portugal assegura atenção à segurança nacional», *Expresso*, 5 de dezembro de 2019, <https://expresso.pt/politica/2019-12-05-Pompeo-adverte-contra-Huawei-Portugal-assegura-atencao-a-seguranca-nacional>.

<sup>43</sup> ECO, «Santos Silva rejeita que Portugal seja “amigo especial” da China», *ECO - Economia Online*, 20 de janeiro de 2020, <https://eco.sapo.pt/2020/01/20/santos-silva-rejeita-que-portugal-seja-amigo-especial-da-china/>.

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> «Portuguese strategies towards China during the Covid19 Pandemic.», *JANUS.NET e-journal of International Relations* DT, n.º 2022 (2022), <https://doi.org/10.26619/1647-7251.DT22.5>.

de 2020 viria ter impacto na relação entre Lisboa e Beijing, criando novos constrangimentos. A realidade é que a pandemia alterou a conjuntura económica e financeira de Portugal, tornando o investimento estrangeiro ainda mais indispensável, ao mesmo tempo em que a China era diabolizada pelo Ocidente, em especial pelos EUA. A constante pressão norte-americana e as dúvidas relativamente à segurança, levaram diversos países europeus a proibir a utilização de tecnologias de 5G chinesas, como o Reino Unido<sup>46</sup>. Em Portugal, e ainda que o governo não tenha decretado qualquer proibição, as principais operadoras (MEO, NOS e Vodafone) decidiram não recorrer à tecnologia da Huawei<sup>47</sup>. No final de 2020, os EUA voltam a pressionar o governo português a não utilizar tecnologia da Huawei, ao que o Ministro dos Negócios Estrangeiros respondeu ser capaz de tomar as suas próprias decisões<sup>48</sup>. Face a estas circunstâncias, Augusto Santos Silva reafirmou que a China é meramente um parceiro económico, e que nunca se tornará num aliado<sup>49</sup>. Posteriormente, com os Estados Unidos agora sob a liderança de Joe Biden, Augusto Santos Silva demonstra maior proximidade e alinhamento entre Portugal e os EUA.

A posição de Portugal face à China parece, assim, situar-se entre a cooperação e amizade e a defesa contínua da Ordem Internacional Liberal sob a égide dos EUA. Assumindo a China como um parceiro mas não como um aliado, Portugal demonstra estar consciente das vantagens do investimento chinês, bem como da participação na Faixa e Rota, mas mantém linhas vermelhas face às políticas prosseguidas pelo governo chinês. Um exemplo é a questão dos Direitos Humanos, que tem sido um dos principais pontos de confrontação entre a UE e a RPC. Em março de 2021, a União Europeia, a par dos EUA, do Reino Unido, e do Canadá, anunciou a imposição de sanções à China por violação dos Direitos Humanos na região do Xinjiang<sup>50</sup>. Em resposta, a China decidiu pela aplicação de sanções a diplomatas europeus e euro-deputados, o que Augusto Santos Silva considerou “incompreensível e inaceitável”<sup>51</sup>. Posteriormente, e face à possibilidade de existir uma base militar chinesa no Atlântico,

46 Lusa, «Governo britânico bane Huawei da rede de telemóvel 5G», *Rádio Renascença*, 14 de julho de 2020, <https://rr.sapo.pt/noticia/mundo/2020/07/14/governo-britanico-bane-huawei-da-rede-de-telemovel-5g/200298/>.

47 Rádio Renascença, «NOS, Altice e Vodafone não usam Huawei na rede “core” 5G, apesar de Governo não banir operadora chinesa», *Rádio Renascença*, 30 de julho de 2020, <https://rr.sapo.pt/noticia/economia/2020/07/30/nos-altice-e-vodafone-nao-usam-huawei-na-rede-core-5g-apesar-de-governo-nao-banir-operadora-chinesa/202018/>.

48 ECO, «EUA pressionam Portugal por causa da China. MNE diz que quem toma as decisões é Portugal», *ECO - Economia Online*, 26 de setembro de 2020, <https://eco.sapo.pt/2020/09/26/portugal-tem-de-escolher-entre-eua-e-china-diz-embaxador/>.

49 Lusa, «MNE vê China como parceiro económico e EUA como aliado», *Observador*, 9 de fevereiro de 2021, <https://observador.pt/2021/02/09/mne-ve-china-como-parceiro-economico-e-eua-como-aliado/>.

50 Rafael Balago, «UE, EUA, Canadá e Reino Unido anunciam sanções contra China por violar Direitos Humanos», *Folha de S. Paulo*, 22 de março de 2021, <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2021/03/uniao-europeia-anuncia-sancoes-contra-a-china-por-violar-direitos-humanos-em-xinjiang.shtml>.

51 Lusa, «Santos Silva deplora retaliação “incompreensível e inaceitável” da China a sanções da UE», *RTP Notícias*, 22 de março de 2021, [https://www.rtp.pt/noticias/mundo/santos-silva-deplora-retaliacao-incompreensivel-e-inaceitavel-da-china-a-sancoes-da-ue\\_n1306412](https://www.rtp.pt/noticias/mundo/santos-silva-deplora-retaliacao-incompreensivel-e-inaceitavel-da-china-a-sancoes-da-ue_n1306412).

o Ministro da Defesa, João Gomes Cravinho, considerou que tal “seria visto com forte preocupação”<sup>52</sup>. Face às movimentações da China face a Taiwan e no Mar do Sul da China, bem como aos desenvolvimentos políticos em Hong Kong, Augusto Santos Silva alertou, inclusive, para a ameaça que pode advir de uma confrontação entre o Ocidente e a China<sup>53</sup>. Esta retórica demonstra que a posição de Portugal é e sempre será do lado do Ocidente. A par disso, manifesta também um certo afastamento face à China e que se interrelaciona com a pressão norte-americana e com as questões de segurança criadas pela pandemia e pela instalação da rede 5G.

Aliás, a ‘Diplomacia da Vacina’ não parece ter tido quaisquer efeitos em Portugal. No decurso da pandemia, a União Europeia estabeleceu um esforço conjunto, assegurando a coordenação entre os Estados-membro e adquirindo vacinas em bloco. Deste modo, a reação de Portugal ao Covid-19 esteve, de certo modo, limitada pelo rumo comunitário. Enquanto alguns Estados, como a Hungria, decidiram adquirir e utilizar vacinas contra o Covid-19 de fabrico chinês, Portugal optou por não o fazer, seguindo as indicações da União Europeia e utilizando somente as vacinas autorizadas pela Agência Europeia de Medicamentos<sup>54</sup>. O mesmo não se pode dizer, porém, da ‘Diplomacia das Máscaras’, sendo que a China foi um dos principais fornecedores de máscaras a Portugal, bem como de produtos desinfetantes, durante a pandemia<sup>55</sup>.

Mendes & Hou reconhecem que, durante a pandemia, Portugal recorreu a três estratégias, procurando simultaneamente “atrair investimento chinês e obter acesso ao mercado, (...) obter apoio alternativo dentro da UE e dos EUA, e (...) o controlo de risco para evitar conflitos entre os EUA e a China”<sup>56</sup>. Apesar disso, e tal como aponta Duarte, “os desenvolvimentos da Covid-19 mostraram que o dinamismo chinês em

<sup>52</sup> Lusa, «Presença militar da China no Atlântico seria vista com “forte preocupação”, diz João Gomes Cravinho», *Rádio Renascença*, 4 de maio de 2021, <https://rr.sapo.pt/noticia/mundo/2021/05/04/presenca-militar-da-china-no-atlantico-seria-vista-com-forte-preocupacao-diz-joao-gomes-cravinho/237351/>.

<sup>53</sup> Ana Peixoto Fernandes, «Santos Silva alerta para “ameaças de confrontação com a China e divisão entre países ocidentais”», *Jornal de Notícias*, 29 de setembro de 2021, <https://www.jn.pt/mundo/amp/santos-silva-alerta-para-ameacas-de-confrontacao-com-a-china-e-divisao-entre-paises-ocidentais-14174895.html/>.

<sup>54</sup> Lusa, «Hungria é o primeiro país da UE a imunizar cidadãos com vacina chinesa», *Diário de Notícias*, 24 de fevereiro de 2021, <https://www.dn.pt/internacional/hungria-e-o-primeiro-pais-da-ue-a-imunizar-cidadaos-com-vacina-chinesa-13386642.html/>; Lusa, «Covid-19. Santos Silva: comprar vacinas não autorizadas pela EMA seria “trair decisão” europeia», *Expresso*, 3 de março de 2021, <https://expresso.pt/sociedade/coronavirus/2021-03-03-Covid-19.-Santos-Silva-comprar-vacinas-nao-autorizadas-pela-EMA-seria-trair-decisao-europeia>.

<sup>55</sup> «50 mil máscaras chegam a matosinhos», *Câmara Municipal de Matosinhos* (blog), 21 de abril de 2020, [https://www.cm-matosinhos.pt/servicos/comunicacao-e-imagem/noticias/noticia/50-mil-mascaras-chegam-a-matosinhos?related\\_news\\_list\\_4\\_page=33](https://www.cm-matosinhos.pt/servicos/comunicacao-e-imagem/noticias/noticia/50-mil-mascaras-chegam-a-matosinhos?related_news_list_4_page=33); «Chegaram a Vizela 40 mil máscaras vindas da China», *Câmara Municipal de Vizela* (blog), 6 de abril de 2020, <https://www.cm-vizela.pt/chegaram-a-vizela-40-mil-mascaras-vindas-da-china/>.

<sup>56</sup> «Portuguese strategies towards China during the Covid19 Pandemic.», 91.

Portugal pode não ser tão forte como parecia<sup>57</sup>. Aliás, logo no início da pandemia, em fevereiro de 2020, os EUA aproveitaram os desafios internos na China para visitarem o Porto de Sines, demonstrando o interesse naquele que é o porto continental europeu mais próximo do Canal do Panamá e dos EUA<sup>58</sup>.

Durante esta fase, e apesar da política de abertura e recetividade ao investimento chinês e à cooperação com a China, assistimos a um esfriamento da aproximação de Portugal a Beijing. Tal foi motivado pelo endurecimento da posição dos EUA e da China, bem como pelos efeitos da pandemia. Em função de um ligeiro conflito entre a posição seguida por Portugal e as *role expectations* dos seus aliados, este governo acabou por reavaliar a sua postura quanto a Beijing, esclarecendo inclusive que a China nunca seria mais do que um parceiro comercial.

#### IV. Entre a cooperação e a segurança nacional

O terceiro e último executivo liderado por António Costa tomou posse a 30 de março de 2022, agora tendo como Ministro dos Negócios Estrangeiros João Gomes Cravinho, antigo Ministro da Defesa. No Programa de Governo, e ao contrário dos anteriores, não existe qualquer referência à política de Portugal em relação à China, limitando-se a mencionar a aposta nas relações bilaterais com os países asiáticos<sup>59</sup>.

A política externa de Portugal em relação à China após o início de 2022 tem de ser entendida à luz da invasão da Ucrânia, face à qual Beijing não assumiu uma postura muito clara. A invasão ocorreu pouco depois da Rússia e da China terem emitido uma declaração conjunta onde afirmavam que a sua parceria não tinha limites e na qual condenavam uma eventual futura expansão da NATO<sup>60</sup>. Após a invasão, a China procurou evitar qualquer condenação a Moscovo, o que prejudicou a sua imagem internacional. No final de 2022, Beijing anunciou, inclusive, que iria aprofundar os laços de cooperação com a Rússia, e mais uma vez censurou os EUA pela sua política face à Europa do Leste<sup>61</sup>. O Ministro dos Negócios Estrangeiros português, João Gomes

57 «The COVID-19 factor in Portugal-China Relations: time to test», *Janus*, n.º 20 (2021): 92, <https://repositorio.ual.pt/handle/11144/4948>.

58 Sergio Gonçalves, «U.S. firms keen to expand Portugal's Sines port for LNG trade: energy secretary», *Reuters*, 12 de fevereiro de 2020, <https://www.reuters.com/article/business/us-firms-keen-to-expand-portugals-sines-port-for-lng-trade-energy-secretary-idUSKBN2062LR/>.

59 Governo de Portugal, «Programa do XXIII Governo Constitucional», 2022, <https://www.portugal.gov.pt/gc23/programa-do-governo-xviii/programa-do-governo-xviii-pdf.aspx?v=%C2%ABm1kvi%C2%BB=54f1146c-05ee-4f3a-be5c-b10f524d8cec>.

60 «Joint Statement of the Russian Federation and the People's Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development», 4 de fevereiro de 2022, <https://china.usc.edu/russia-china-joint-statement-international-relations-february-4-2022>.

61 Lusa, «China anuncia aprofundamento de relações com Moscovo», *DW*, 25 de dezembro de 2022, <https://www.dw.com/pt-002/china-anuncia-aprofundamento-de-rela%C3%A7%C3%B5es-com-moscovo/a-64210098>.

Cravinho, chegou inclusive a apelar ao Ministro das Relações Exteriores da RPC que dissuadisse a Rússia a recorrer a armas de destruição maciça<sup>62</sup>.

Apesar desta conjuntura, o Embaixador da China em Portugal, Zhao Bentang, reconheceu, no início de 2022, que existiam “condições mais favoráveis para aprofundar a cooperação pragmática e amistosa entre a China e Portugal”, com especial foco na luta contra a pandemia, no desenvolvimento, e nos setores da energia, das infraestruturas e das finanças<sup>63</sup>. Posteriormente, em abril de 2022, António Costa participou na abertura da Reunião Ministerial Extraordinária do Fórum Macau, onde manifestou vontade em reforçar a cooperação com a China, destacando, ainda, o papel de Portugal enquanto porta de entrada para outros mercados<sup>64</sup>. Durante a reunião, os Estados-parte concordaram num combate conjunto à pandemia através do reforço da cooperação na área da vacinação contra o Covid-19, na produção e distribuição de materiais médicos e hospitalares, e na formação de recursos humanos na área da saúde, e reafirmaram a cooperação económica e comercial, concedendo especial foco às infraestruturas, à agricultura, à indústria, aos serviços financeiros e ao turismo<sup>65</sup>. Em setembro de 2022, o Ministro das Relações Exteriores da RPC reconheceu, inclusive, que as “relações China-Portugal passaram pelo teste da mudança do cenário internacional e alcançaram um desenvolvimento sólido com base na compreensão e na confiança mútua”, destacando o papel de Portugal enquanto ponte entre a China e a UE<sup>66</sup>.

Assim, de certo modo parece que as relações Portugal-China melhoraram face àquela que era a tendência durante a pandemia, ou pelo menos essa é a narrativa que Beijing quer transparecer. Um novo desafio à proximidade entre Lisboa e Beijing, porém, surge em meados de 2022, através do novo conceito estratégico da NATO, o qual reconhece as ambições chinesas como um desafio aos interesses, segurança e valores da Aliança, considerando que a China “procura controlar os principais sectores tecnológicos e industriais, as infraestruturas críticas e os materiais estratégicos e as cadeias de abastecimento”, utilizando “a sua influência económica para criar dependências estratégicas e aumentar a sua influência”, subvertendo, pelo caminho, a Ordem

**62** Lusa, «Gomes Cravinho pede à China que use influência para demover Putin», *SIC Notícias*, 23 de setembro de 2022, <https://sicnoticias.pt/especiais/guerra-russia-ucrania/2022-09-23-Gomes-Cravinho-pede-a-China-que-use-influencia-para-demover-Putin-b03799c8>.

**63** Bentang Zhao, «Novas oportunidades para o desenvolvimento das relações sino-portuguesas na perspetiva das “duas sessões” da China», *Diário de Notícias*, 28 de março de 2022, <https://www.dn.pt/opiniao/novas-oportunidades-para-o-desenvolvimento-das-relacoes-sino-portuguesas-na-perspetiva-das-duas-sessoes-da-china-14721623.html/>.

**64** DN/Lusa, «Portugal quer mais cooperação com China e lembra que abre porta a grandes mercados», *Diário de Notícias*, 10 de abril de 2022, <https://www.dn.pt/internacional/portugal-quer-mais-cooperacao-com-china-e-lembra-que-abre-porta-a-grandes-mercados-14759396.html/>.

**65** Fórum Macau, «Declaração Conjunta da Reunião Ministerial Extraordinária do Fórum para a Cooperação Económica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa», 10 de abril de 2022, <https://www.forumchinapl.org.mo/pt/meeting/category/12>.

**66** Xinhua, «Wang Yi Meets with Portuguese Foreign Minister João Gomes Cravinho», *China Today*, 22 de setembro de 2022, [http://mv.china-embassy.gov.cn/eng/zgyw/202212/t20221211\\_10988756.htm](http://mv.china-embassy.gov.cn/eng/zgyw/202212/t20221211_10988756.htm).

Internacional<sup>67</sup>. A Bússola Estratégica da União Europeia, aprovada em março de 2022, já havia também assumido uma postura mais apreensiva face à China, reconhecendo-a como “um parceiro de cooperação, um concorrente económico e um rival sistémico”<sup>68</sup>. A União Europeia considera, assim, a China como um parceiro comercial, mas também como uma potencial ameaça à Ordem Internacional, assumindo-a, porém, como um “parceiro necessário para fazer face aos desafios mundiais”<sup>69</sup>. Envoltas nestas circunstâncias, Portugal foi assumindo uma narrativa semelhante. Aliás, já anteriormente fontes oficiais haviam descrito a China unicamente como um parceiro comercial, e o mesmo voltou a ser frisado pelo então Presidente da Assembleia da República, Augusto Santos Silva, em novembro de 2022<sup>70</sup>. Posteriormente, João Gomes Cravinho chegou mesmo a afirmar que uma postura mais coerciva de Beijing no Sistema Internacional, nomeadamente o apoio militar à Rússia, obrigaria Portugal a rever as suas relações com a China<sup>71</sup>.

Estes episódios demonstram claramente a política de Portugal para com a China, bem como a flexibilidade da sua diplomacia e da sua política externa. Apesar de reconhecer na China um parceiro importante, Portugal mantém-se firme à Aliança Atlântica e aos valores que esta representa. Deste modo, o governo português empenhou-se na criação de canais múltiplos que lhe permitam alargar as relações de Portugal a várias potências mundiais, incluindo duas potências rivais, sem colocar em cheque a sua posição enquanto país Ocidental e aliado dos EUA. Face à China, Portugal reconhece a existência de uma amizade especial e a importância da cooperação em diversas áreas, bem como das relações comerciais. Aquando da visita do Vice-Presidente da RPC a Portugal, em maio de 2023, António Costa deixou isso bem claro<sup>72</sup>. Do mesmo modo, Portugal reconhece a importância da China no Sistema Internacional, mas rejeita qualquer postura revisionista. A título de exemplo podemos observar o comentário de João Gomes Cravinho após a chamada de Xi Jinping para Zelensky, em abril de 2023, considerando que a China “pode dar um contributo para a paz” na Ucrânia<sup>73</sup>.

67 NATO, «NATO 2022 Strategic Concept», 29 de junho de 2022, [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf).

68 Conselho da União Europeia, «Bússola Estratégica para a Segurança e a Defesa», 21 de março de 2022, 8, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/pt/pdf>.

69 Ibid., 10.

70 Filipe Santos Costa, «Santos Silva: “Vivemos um tempo em que os aliados são preciosos”», *CNN Portugal*, 18 de novembro de 2022, <https://cnnportugal.iol.pt/augusto-santos-silva/santos-silva/santos-silva-vivemos-um-tempo-em-que-os-aliados-sao-preciosos/20221118/6377b27e0cf255d6e13b23bd>.

71 Lusa, «João Gomes Cravinho avisa: se a China fornecer armas à Rússia, Portugal terá de rever relações», *Observador*, 24 de fevereiro de 2023, <https://observador.pt/2023/02/24/joao-gomes-cravinho-avisa-se-a-china-fornecer-armas-a-russia-portugal-tera-de-rever-relacoes/>.

72 Lusa, «Costa assinala inclusão de Portugal no primeiro périplo do vice-presidente da China», *Rádio Renascença*, 8 de maio de 2023, <https://rr.sapo.pt/noticia/politica/2023/05/08/costa-assinala-inclusao-de-portugal-no-primeiro-periplo-do-vice-presidente-da-china/330528/>.

73 Lusa, «Gomes Cravinho: China “pode dar contributo para a paz” na Ucrânia», *Observador*, 27 de abril de 2023, <https://observador.pt/2023/04/27/gomes-cravinho-china-pode-dar-contributo-para-a-paz-na-ucrania/>.

Assim, Portugal tem sido capaz de, e apesar dos interesses económicos e comerciais, reconhecer as potenciais ameaças na relação com a China, sobretudo após a pandemia. Neste domínio, é de assinalar a decisão do Conselho Superior de Segurança do Ciberespaço em excluir as empresas não-europeias, nomeadamente a Huawei, do fornecimento de equipamentos para a instalação da rede 5G em Portugal<sup>74</sup>. Tal como Portugal, outros Estados-membro da UE decidiram banir certas empresas do fornecimento da rede 5G, o que a Comissão Europeia considerou como uma resposta “justificada e adequada”<sup>75</sup>. Posteriormente João Gomes Cravinho declarou que a “matéria relacionada com a segurança das nossas redes não é negociável e é uma decisão exclusivamente técnica e uma decisão baseada em critérios técnicos que utilizam elementos vindos da União Europeia”, assegurando a defesa da segurança e da soberania nacional, mas continuando a encarar a China como um “parceiro em muitas, muitas matérias”<sup>76</sup>.

Neste sentido, Sheridan reconheceu que a postura adotada por Portugal enquadra-se na tendência da União Europeia, procurando diminuir dependências externas, evitando, assim, riscos à segurança nacional<sup>77</sup>. Na sua perspetiva, após a pandemia “o governo do primeiro-ministro António Costa, um socialista, regressou silenciosamente ao consenso do Atlântico Norte e afastou-se dos seus laços anteriormente estreitos com Beijing”, o que em parte deve-se também à nova postura adotada pela China<sup>78</sup>. Símbolo disso é a ausência de Portugal do Terceiro Fórum da Faixa e Rota, realizado em outubro de 2023.

Durante esta fase, embora inicialmente tenha sido observado aquilo que parecia uma tentativa de retomar a aproximação de Portugal à China, com o objetivo de fortalecer sua posição e papel no quadro da União Europeia e enquanto ponte entre a UE e a China, como foi afirmado em alguns momentos, observou-se a manutenção de uma postura mais cautelosa. Essa mudança foi mais uma vez influenciada pelas *role expectations* dos seus aliados, mas também pelo impacto negativo da invasão da Ucrânia na imagem internacional da China. Em resultado, Portugal adotou uma abordagem pragmática, reafirmando junto dos seus aliados que Beijing não seria considerado um aliado, mas nunca rejeitando completamente a cooperação económica e comercial que pudesse trazer benefícios para o país. Essa postura foi adotada de forma a garantir que

<sup>74</sup> Jornal Económico, «Governo afasta empresas chinesas das redes 5G nacionais», *Jornal Económico*, 26 de maio de 2023, <https://jornaleconomico.sapo.pt/noticias/governo-afasta-empresas-chinesas-das-redes-5g-nacionais/>.

<sup>75</sup> DN/Lusa, «Decisão de restringir ou banir Huawei ou ZTE em 10 países da UE é justificada», *Diário de Notícias*, 15 de junho de 2023, <https://www.dn.pt/dinheiro/decisao-de-restringir-ou-banir-huawei-ou-zte-em-10-paises-da-ue-e-justificada--16534161.html/>.

<sup>76</sup> ECO, «Cravinho diz que expulsão da Huawei do 5G “não é negociável” e assenta em “critérios técnicos”», *ECO - Economia Online*, 16 de junho de 2023, <https://eco.sapo.pt/2023/06/16/cravinho-diz-que-expulsao-da-huawei-do-5g-nao-e-negociavel-e-assenta-em-criterios-tecnicos/>.

<sup>77</sup> «Portugal Steps Off the Silk Road», *Center for European Policy Analysis* (blog), 8 de setembro de 2023, <https://cepa.org/article/portugal-steps-off-the-silk-road/>.

<sup>78</sup> *Ibid.*

a relação com a China não prejudicasse o papel de Portugal e a sua relação com os seus aliados, nem comprometesse sua soberania, especialmente em relação aos receios de segurança derivados da crescente presença chinesa.

## Conclusão

Este estudo explorou a evolução e a transformação da política externa de Portugal em relação à República Popular da China ao longo dos três governos liderados por António Costa (2015-2024). Durante este período, foi possível identificar três fases distintas, nas quais as pressões externas, traduzidas nas *role expectations* dos seus aliados, bem como as necessidades e interesses nacionais, influenciaram a postura e a posição de Portugal face a Beijing.

De forma geral, concluímos que a postura de Portugal em relação à China, neste período, desenvolveu-se predominantemente em torno do vetor económico e comercial. Reconhecendo a China como um dos seus principais parceiros económicos, Portugal consolidou a sua posição como um dos países ocidentais mais próximos de Beijing e mais recetivos ao investimento chinês. Apesar disso, veio a adotar uma postura pragmática ao distinguir de forma sistemática a relação mantida com os Estados Unidos daquela cultivada com a China, reconhecendo nos primeiros o seu principal aliado e reafirmando o seu posicionamento como um país ocidental integrado na NATO e na União Europeia.

Herdando uma política de aproximação à China, centrada na captação de investimento estrangeiro, o XXI Governo Constitucional, bem como os dois executivos seguintes, aprofundaram as relações entre Lisboa e Beijing, ampliando as áreas de cooperação e culminando, inclusivamente, na adesão de Portugal à Iniciativa Faixa e Rota. Contudo, a política portuguesa face à China revelou-se flexível, refletindo uma evolução influenciada tanto por pressões externas como pela perceção do Sistema Internacional e das questões de segurança nacional.

Na primeira fase, verificou-se um esforço do governo português para dar continuidade, e até reforçar, a tendência de aproximação à China herdada do executivo anterior. Porém, as *role expectations* dos aliados de Portugal motivaram uma reavaliação dessa postura, marcando o início de uma segunda fase. Finalmente, após um breve momento que sugeriu uma reaproximação a Beijing, Portugal optou por uma política de maior cautela, alinhando as suas ações com as *role expectations* dos seus aliados e com a sua própria *role conception*.

Deste modo, verifica-se a manutenção da conceção do papel de Portugal no Sistema Internacional e o ajuste gradual da sua atuação, motivado tanto por expectativas internas como externas. Reconhecendo-se como um 'país-ponte', mas também como membro de uma aliança regional centrada nos Estados Unidos da América e de um projeto de integração europeu, a política externa portuguesa demonstrou flexibilidade e agilidade suficientes para articular os seus deveres e interesses face ao Ocidente com os seus interesses em relação à China. Tal postura reflete não apenas a identidade e o papel de Portugal, como também o reconhecimento deste pela Sociedade

Internacional, optando por preservar esta identidade, ainda que com adaptações pontuais.

Se, no século XIX, Lord Palmerston afirmou que a Inglaterra ‘não tem aliados eternos nem inimigos perpétuos, mas apenas interesses eternos e perpétuos’, parece que o Portugal do século XXI partilha, em parte, deste princípio da *realpolitik*. Contudo, ao contrário da Inglaterra oitocentista, Portugal demonstra que, além de interesses perpétuos, possui também aliados permanentes, reafirmando a sua dualidade entre pragmatismo e lealdade no contexto internacional.

## Referências

- Balago, Rafael. «UE, EUA, Canadá e Reino Unido anunciam sanções contra China por violar Direitos Humanos». *Folha de S. Paulo*, 22 de março de 2021. <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2021/03/uniao-europeia-anuncia-sancoes-contra-a-china-por-violar-direitos-humanos-em-xinjiang.shtml>.
- Câmara Municipal de Matosinhos. «50 mil máscaras chegam a matosinhos», 21 de abril de 2020. [https://www.cm-matosinhos.pt/servicos/comunicacao-e-imagem/noticias/noticia/50-mil-mascaras-chegam-a-matosinhos?related\\_news\\_list\\_4\\_page=33](https://www.cm-matosinhos.pt/servicos/comunicacao-e-imagem/noticias/noticia/50-mil-mascaras-chegam-a-matosinhos?related_news_list_4_page=33).
- Câmara Municipal de Vizela. «Chegaram a Vizela 40 mil máscaras vindas da China», 6 de abril de 2020. <https://www.cm-vizela.pt/chegaram-a-vizela-40-mil-mascaras-vindas-da-china/>.
- Center for European Policy Analysis. «Portugal Steps Off the Silk Road», 8 de setembro de 2023. <https://cepa.org/article/portugal-steps-off-the-silk-road/>.
- Comissão Europeia. Commission Recommendation (EU) 2019/534 of 26 March 2019 Cybersecurity of 5G networks, Pub. L. No. C/2019/2335, L 88 Jornal Oficial da União Europeia 42 (2019). <http://data.europa.eu/eli/reco/2019/534/oj>.
- . «Joint communication to the European Parliament, the European Council and the Council EU-China - A strategic outlook». Estrasburgo: Comissão Europeia, 12 de março de 2019. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52019JC0005&qid=1719507358253>.
- Conselho da União Europeia. «Bússola Estratégica para a Segurança e a Defesa», 21 de março de 2022. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/pt/pdf>.
- Costa, António. «Discurso de Tomada de Posse do Primeiro-ministro, António Costa», 2015. <https://ps.pt/discurso-de-tomada-de-posse-do-primeiro-ministro-antonio-costa/>.
- Costa, Filipe Santos. «Marcelo e Governo reforçam alinhamento com a China». *Expresso*, 26 de abril de 2019. <https://expresso.pt/politica/2019-04-26-Marcelo-e-Governo-reforcam-alinhamento-com-a-China>.
- . «Santos Silva: “Vivemos um tempo em que os aliados são preciosos”». *CNN Portugal*, 18 de novembro de 2022. <https://cnnportugal.iol.pt/augusto-santos-silva/santos-silva/santos-silva-vivemos-um-tempo-em-que-os-aliados-sao-preciosos/20221118/6377b27e0cf255d6e13b23bd>.
- DN/Lusa. «Decisão de restringir ou banir Huawei ou ZTE em 10 países da UE é justificada». *Diário de Notícias*, 15 de junho de 2023. <https://www.dn.pt/dinheiro/decisao-de-restringir-ou-banir-huawei-ou-zte-em-10-paises-da-ue-e-justificada--16534161.html>.

- . «Portugal quer mais cooperação com China e lembra que abre porta a grandes mercados». *Diário de Notícias*, 10 de abril de 2022. <https://www.dn.pt/internacional/portugal-quer-mais-cooperacao-com-china-e-lembra-que-abre-porta-a-grandes-mercados-14759396.html/>.
- Duarte, Paulo Afonso Brardo. «The COVID-19 factor in Portugal-China Relations: time to test». *Janus*, n.º 20 (2021): 92–93. <https://repositorio.ual.pt/handle/11144/4948>.
- ECO. «Cravinho diz que expulsão da Huawei do 5G “não é negociável” e assenta em “critérios técnicos”». *ECO - Economia Online*, 16 de junho de 2023. <https://eco.sapo.pt/2023/06/16/cravinho-diz-que-expulsao-da-huawei-do-5g-nao-e-negociavel-e-assenta-em-criterios-tecnicos/>.
- . «EUA pressionam Portugal por causa da China. MNE diz que quem toma as decisões é Portugal». *ECO - Economia Online*, 26 de setembro de 2020. <https://eco.sapo.pt/2020/09/26/portugal-tem-de-escolher-entre-eua-e-china-diz-embaixador/>.
- . «Santos Silva rejeita que Portugal seja “amigo especial” da China». *ECO - Economia Online*, 20 de janeiro de 2020. <https://eco.sapo.pt/2020/01/20/santos-silva-rejeita-que-portugal-seja-amigo-especial-da-china/>.
- Fernandes, Ana Peixoto. «Santos Silva alerta para “ameaças de confrontação com a China e divisão entre países ocidentais”». *Jornal de Notícias*, 29 de setembro de 2021. <https://www.jn.pt/mundo/amp/santos-silva-alerta-para-ameacas-de-confrontacao-com-a-china-e-divisao-entre-paises-ocidentais-14174895.html/>.
- Fórum Macau. «Declaração Conjunta da Reunião Ministerial Extraordinária do Fórum para a Cooperação Económica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa», 10 de abril de 2022. <https://www.forumchinapl.org.mo/pt/meeting/category/12>.
- Freire, Maria Raquel. «Portuguese Foreign Policy». Em *The Oxford Handbook of Portuguese Politics*, editado por Jorge M. Fernandes, Pedro C. Magalhães, e António Costa Pinto, 701–14. Oxford University Press, 2022. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780192855404.013.44>.
- Friças, Andreia. «Trump declara emergência informática e aperta cerco à Huawei». *Público*, 16 de maio de 2019. <https://www.publico.pt/2019/05/16/economia/noticia/trump-declara-emergencia-informatica-aperta-cerco-huawei-1872853>.
- Gabinete do Chefe do Executivo. «Chefe do Executivo, Chui Sai On tem encontro com o primeiro-ministro de Portugal, António Costa». Website, 12 de outubro de 2016. [https://www.gcs.gov.mo/news/detail/pt/N16JLaLxKjsessionid=54526FD03B3C8033E81C30F1617CA2D1.app09?topic=Um\\_Centro,\\_Uma\\_Plataforma](https://www.gcs.gov.mo/news/detail/pt/N16JLaLxKjsessionid=54526FD03B3C8033E81C30F1617CA2D1.app09?topic=Um_Centro,_Uma_Plataforma).
- Gonçalves, Sergio. «U.S. firms keen to expand Portugal’s Sines port for LNG trade: energy secretary». *Reuters*, 12 de fevereiro de 2020. <https://www.reuters.com/article/business/us-firms-keen-to-expand-portugals-sines-port-for-lng-trade-energy-secretary-idUSKBN2062LR/>.
- Governo de Portugal. «Programa do XXI Governo Constitucional», 2015. <https://www.portugal.gov.pt/ficheiros-geral/programa-do-governo-pdf.aspx>.
- . «Programa do XXII Governo Constitucional», 2019. <https://www.portugal.gov.pt/gc22/programa-do-governo-xxii/programa-do-governo-xxii-pdf.aspx?v=%C2%ABm1kvi%C2%BB=-54f1146c-05ee-4f3a-be5c-b10f524d8cec>.
- . «Programa do XXIII Governo Constitucional», 2022. <https://www.portugal.gov.pt/gc23/programa-do-governo-xviii/programa-do-governo-xviii-pdf>.

- aspx?v=%C2%A%Bmlkvi%C2%BB=-54f1146c-05ee-4f3a-be5c-b10f524d-8cec.
- Harnisch, Sebastian. «Role Theory: Operationalization of Key Concepts». Em *Role Theory in International Relations: Approaches and Analyses*, por Sebastian Harnisch, Cornelia Frank, e Hanns W. Maull, 7–15. Abingdon: Routledge, 2011.
- Holsti, K. J. «National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy». *International Studies Quarterly* 14, n.º 3 (setembro de 1970): 233. <https://doi.org/10.2307/3013584>.
- «Joint Statement of the Russian Federation and the People's Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development», 4 de fevereiro de 2022. <https://china.usc.edu/russia-china-joint-statement-international-relations-february-4-2022>.
- Jornal de Negócios. «BCP quer emitir 220 mil cartões da UnionPay em cinco anos». *Jornal de Negócios*, 25 de janeiro de 2019. <https://www.jornaldenegocios.pt/empresas/banca---financas/detalhe/bcp-quer-emitir-220-mil-cartoes-da-unionpay-em-cinco-anos>.
- Jornal Económico. «Governo afasta empresas chinesas das redes 5G nacionais». *Jornal Económico*, 26 de maio de 2023. <https://jornaleconomico.sapo.pt/noticias/governo-afasta-empresas-chinesas-das-redes-5g-nacionais/>.
- Lusa. «António Costa recebido pelo Presidente chinês em Pequim». *Observador*, 8 de outubro de 2016. <https://observador.pt/2016/10/08/antonio-costa-recebido-pelo-presidente-chines-em-pequim/>.
- . «China anuncia aprofundamento de relações com Moscovo». *DW*, 25 de dezembro de 2022. <https://www.dw.com/pt-002/china-anuncia-aprofundamento-de-rela%C3%A7%C3%B5es-com-moscovo/a-64210098>.
- . «Costa assinala inclusão de Portugal no primeiro périplo do vice-presidente da China». *Rádio Renascença*, 8 de maio de 2023. <https://rr.sapo.pt/noticia/politica/2023/05/08/costa-assinala-inclusao-de-portugal-no-primeiro-periplo-do-vice-presidente-da-china/330528/>.
- . «Costa recusa “protecionismos” e lembra acesso da Huawei à Alemanha e ao Reino Unido». *Observador*, 19 de março de 2019. <https://observador.pt/2019/03/19/costa-recusa-protecionismos-e-lembra-acesso-da-huawei-a-alemanha-e-ao-reino-unido/>.
- . «Covid-19. Santos Silva: comprar vacinas não autorizadas pela EMA seria “trair decisão” europeia». *Expresso*, 3 de março de 2021. <https://expresso.pt/sociedade/coronavirus/2021-03-03-Covid-19.-Santos-Silva-comprar-vacinas-nao-autorizadas-pela-EMA-seria-trair-decisao-europeia>.
- . «Gomes Cravinho: China “pode dar contributo para a paz” na Ucrânia». *Observador*, 27 de abril de 2023. <https://observador.pt/2023/04/27/gomes-cravinho-china-pode-dar-contributo-para-a-paz-na-ucrania/>.
- . «Gomes Cravinho pede à China que use influência para demover Putin». *SIC Notícias*, 23 de setembro de 2022. <https://sicnoticias.pt/especiais/guerra-russia-ucrania/2022-09-23-Gomes-Cravinho-pede-a-China-que-use-influencia-para-demover-Putin-b03799c8>.
- . «Governo britânico bane Huawei da rede de telemóvel 5G». *Rádio Renascença*, 14 de julho de 2020. <https://rr.sapo.pt/noticia/mundo/2020/07/14/governo-britanico-bane-huawei-da-rede-de-telemovel-5g/200298/>.

- «Hungria é o primeiro país da UE a imunizar cidadãos com vacina chinesa». *Diário de Notícias*, 24 de fevereiro de 2021. <https://www.dn.pt/internacional/hungria-e-o-primeiro-pais-da-ue-a-imunizar-cidadaos-com-vacina-chinesa-13386642.html/>.
- «João Gomes Cravinho avisa: se a China fornecer armas à Rússia, Portugal terá de rever relações». *Observador*, 24 de fevereiro de 2023. <https://observador.pt/2023/02/24/joao-gomes-cravinho-avisa-se-a-china-fornecer-armas-a-russia-portugal-tera-de-rever-relacoes/>.
- «Marcelo “vende” porto de Sines à China». *Jornal de Negócios*, 1 de junho de 2016. <https://www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/marcelo vende porto de sines a china>.
- «MNE vê China como parceiro económico e EUA como aliado». *Observador*, 9 de fevereiro de 2021. <https://observador.pt/2021/02/09/mne-ve-china-como-parceiro-economico-e-eua-como-aliado/>.
- «Pompeo adverte contra Huawei, Portugal assegura atenção à segurança nacional». *Expresso*, 5 de dezembro de 2019. <https://expresso.pt/politica/2019-12-05-Pompeo-adverte-contra-Huawei-Portugal-assegura-atencao-a-seguranca-nacional>.
- «Portugal emite dívida em moeda chinesa na próxima semana». *Público*, 21 de maio de 2019. <https://www.publico.pt/2019/05/21/economia/noticia/portugal-emite-divida-moeda-chinesa-proxima-semana-1873567>.
- «PR/China: Marcelo começa hoje na Grande Muralha visita de seis dias». *Diário de Notícias*, 26 de abril de 2019. <https://www.dn.pt/lusa/prchina-marcelo-comeca-hoje-na-grande-muralha-visita-de-seis-dias-10834203.html/>.
- «Presença militar da China no Atlântico seria vista com “forte preocupação”, diz João Gomes Cravinho». *Rádio Renascença*, 4 de maio de 2021. <https://rr.sapo.pt/noticia/mundo/2021/05/04/presenca-militar-da-china-no-atlantico-seria-vista-com-forte-preocupacao-diz-joao-gomes-cravinho/237351/>.
- «Santos Silva deplora retaliação “incompreensível e inaceitável” da China a sanções da UE». *RTP Notícias*, 22 de março de 2021. [https://www.rtp.pt/noticias/mundo/santos-silva-deplora-retaliacao-incompreensivel-e-inaceitavel-da-china-a-sancoes-da-ue\\_n1306412](https://www.rtp.pt/noticias/mundo/santos-silva-deplora-retaliacao-incompreensivel-e-inaceitavel-da-china-a-sancoes-da-ue_n1306412).
- «Sines pode ser destino da Rota da Seda do século XXI». *Jornal de Negócios*, 15 de maio de 2016. [https://www.jornaldenegocios.pt/empresas/transportes/detalhe/sines\\_pode\\_ser\\_destino\\_da\\_rota\\_da\\_seda\\_do\\_seculo\\_xxi](https://www.jornaldenegocios.pt/empresas/transportes/detalhe/sines_pode_ser_destino_da_rota_da_seda_do_seculo_xxi).
- Mendes, Carmen Amado, e Xiaoying Hou. «Portuguese strategies towards China during the Covid19 Pandemic.» *JANUS. NET e-journal of International Relations* DT, n.º 2022 (2022). <https://doi.org/10.26619/1647-7251.DT22.5>.
- Ministério dos Negócios Estrangeiros. «República Popular da China». Website. Portal Diplomático. Acedido 26 de junho de 2024. <https://portaldiplomatico.mne.gov.pt/relacoesbilaterais/paises-geral/republica-popular-da-china>.
- Moreira, Adriano. «Situação internacional portuguesa». *Análise Social* 35, n.º 154-155 (2000): 315-26. <https://doi.org/10.31447/AS00032573.2000155.13>.
- «Soberania de Serviço». *Janus*, 1997, 2-6. <http://hdl.handle.net/11144/2350>.
- *Teoria das Relações Internacionais*. 9.ª ed. Coimbra: Almedina, 2016.

- «National Security Strategy of the United States of America», 2017. <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.
- NATO. «NATO 2022 Strategic Concept», 29 de junho de 2022. [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf).
- Observador. «Augusto Santos Silva: “A China é nossa parceira, mas não é nossa aliada”». *Observador*, 9 de abril de 2019. <https://observador.pt/especiais/augusto-santos-silva-a-china-e-nossa-parceira-mas-nao-e-nossa-aliada/>.
- Portal do Governo. «Augusto Santos Silva reúne-se com Conselheiro de Estado e Ministro dos Negócios Estrangeiros da República Popular da China». Website, 17 de maio de 2018. <https://portaldiplomatico.mne.gov.pt/comunicacao-e-media/noticias/augusto-santos-silva-reune-se-com-conselheiro-de-estado-e-ministro-dos-negocios-estrangeiros-da-republica-popular-da-china>.
- Portal do Governo. «Ministro dos Negócios Estrangeiros visita a República Popular da China». Website, 18 de outubro de 2018. <https://portaldiplomatico.mne.gov.pt/comunicacao-e-media/noticias/ministro-dos-negocios-estrangeiros-visita-a-republica-popular-da-china>.
- Portal do Governo. «Portugal e China assinam oito acordos económicos e culturais». Website. *Portal do Governo* (blog), 9 de outubro de 2016. <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=20161009-pm-china>.
- Portal do Governo. «“Portugal tem disponibilidade para cooperação triangular com a China” nos países lusófonos». Website, 11 de outubro de 2016. <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=20161011-pm-china>.
- Portal do Governo. «Primeiro-Ministro aponta indústria e portos como novas áreas de parceria com a China». Website, 8 de outubro de 2016. <https://www.sgeconomia.gov.pt/noticias/primeiro-ministro-aponta-industria-e-portos-como-novas-areas-de-parceria-com-a-china.aspx>.
- . «Visita do Primeiro-Ministro à China termina com acordos nas tecnologias da informação e comunicação». *Portal do Governo* (blog), 12 de outubro de 2016. <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=20161012-pm-china>.
- Presidência da República. «Declaração Conjunta entre a República Portuguesa e a República Popular da China sobre o Reforço da Parceria Estratégica Global». *Sítio Oficial de Informação da Presidência da República* (blog), 5 de dezembro de 2018. <https://www.presidencia.pt/atualidade/toda-a-atualidade/2018/12/declaracao-conjunta-entre-a-republica-portuguesa-e-a-republica-popular-da-china-sobre-o-reforco-da-parceria-estrategica-global/>.
- Público. «Relações entre Portugal e China deram mais 17 passos em frente». *Público*, 6 de dezembro de 2018, 10456 edição.
- Rádio Renascença. «NOS, Altice e Vodafone não usam Huawei na rede “core” 5G, apesar de Governo não banir operadora chinesa». *Rádio Renascença*, 30 de julho de 2020. <https://rr.sapo.pt/noticia/economia/2020/07/30/nos-altice-e-vodafone-nao-usam-huawei-na-rede-core-5g-apesar-de-governo-nao-banir-operadora-chinesa/202018/>.
- República Portuguesa, e República Popular da China. «Memorando de Entendimento entre o Governo da República Portuguesa e o Governo da República Popular da China sobre Cooperação no âmbito da Iniciativa da Faixa Económica da Rota da Seda e da Rota Marítima da Rota da Seda do Século XXI», 2018. [https://www.gpp.pt/images/gam/bilateral/CHN\\_MdE\\_FaixaRotaSeda.pdf](https://www.gpp.pt/images/gam/bilateral/CHN_MdE_FaixaRotaSeda.pdf).
- RTP. «Augusto Santos Silva vê chineses como “parceiros fiáveis”». *RTP Notícias*, 6 de fevereiro de 2019. <https://www.rtp>

- pt/noticias/mundo/augusto-santos-silva-ve-chineses-como-parceiros-fiaveis\_n1127492.
- Silva, Augusto Santos. «Intervenção do Ministro dos Negócios Estrangeiros na Cerimónia da Abertura», 1–4. Instituto Superior de Economia e Gestão (Lisboa), 2018. <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBAAAAB%2BLCAAAAAA-BAAzMTEyBADtqcHBBAAAAA%-3D%3D>.
- Teixeira, Nuno Severiano. «Breve ensaio sobre a política externa portuguesa». *Relações Internacionais*, n.º 28 (2010): 51–60. [http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1645-91992010000400004&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992010000400004&lng=pt&nrm=iso).
- Wahlke, John C., Heinz Eulau, e William Buchanon. *The Legislative System: Explorations in Legislative Behaviour*. Nova Iorque: John Wiley and Sons, 1962.
- Xinhua. «China, Portugal Pledge to Jointly Push Forward Construction of Belt and Road». Website. *Ministry of Foreign Affairs of People's Republic of China* (blog), 5 de dezembro de 2018. [https://www.fmprc.gov.cn/eng/gjhdq\\_665435/3265\\_665445/3351\\_664720/3353\\_664724/201812/t20181206\\_578560.html](https://www.fmprc.gov.cn/eng/gjhdq_665435/3265_665445/3351_664720/3353_664724/201812/t20181206_578560.html).
- . «Wang Yi Meets with Portuguese Foreign Minister João Gomes Cravinho». *China Today*, 22 de setembro de 2022. [http://mv.china-embassy.gov.cn/eng/zgyw/202212/t20221211\\_10988756.htm](http://mv.china-embassy.gov.cn/eng/zgyw/202212/t20221211_10988756.htm).
- Zhao, Bentang. «Novas oportunidades para o desenvolvimento das relações sino-portuguesas na perspetiva das “duas sessões” da China». *Diário de Notícias*, 28 de março de 2022. <https://www.dn.pt/opiniao/novas-oportunidades-para-o-desenvolvimento-das-relacoes-sino-portuguesas-na-perspetiva-das-duas-sesoes-da-china-14721623.html/>.