

A DIMENSÃO DA PARADIPLOMACIA ENTRE REGIÕES NAS RELAÇÕES UE-CHINA

Miguel Santos Neves

INTRODUÇÃO

As relações UE-China passaram por uma grande mudança qualitativa desde a adesão da China à Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2001 e mudaram ainda mais drasticamente desde a crise financeira de 2008 e subsequente crise da dívida soberana da UE, em consequência da consolidação da China enquanto potência global e a mudança no equilíbrio de poder dentro da UE, que levou à centralidade das relações Alemanha-China e à germanização da política da UE em relação à China. Ainda que permaneça em geral um relacionamento secundário no sistema internacional, como defendeu Yahuda¹, na realidade deixou de ser secundário para as duas partes envolvidas, em particular após o aumento do investimento direto chinês em várias economias da UE, o aumento da influência política da China e sua projeção de poder suave na Europa. Para alguns países da UE, a relação com a China tornou-se primordial, ameaçando suplantando as relações com outros países da UE.

Apesar da política declarativa da UE, a eficácia da estratégia europeia em relação à China tem sido baixa devido à interação de diferentes fatores, nomeadamente: as persistentes contradições entre os interesses dos estados-membros; a «construção negativa» da política da UE; a incapacidade de coordenar posições em assuntos prioritários, inclusivamente para resistir às estratégias divisionistas intentadas pela China; e as limitações do paradigma tradicional prevalente, centrado no Estado.

RESUMO

O artigo aborda a importância e a dinâmica da dimensão de paradiplomacia entre regiões nas relações UE-China e discute as implicações de integrar este nível na conceção e planeamento geral das políticas da UE. São analisados dados sobre o comércio para ilustrar o significado das relações económicas entre as regiões da UE e as províncias/cidades chinesas, considerando os casos das regiões mais ativas da Alemanha, a França e a Itália. O artigo defende que não se trata meramente de dinâmicas de mercado, mas também de laços institucionais subjacentes que foram construídos nas últimas três décadas, que sustentam as trocas e promovem as vantagens dos laços de paradiplomacia.

Palavras-chave: relações UE-China, comércio, paradiplomacia, governança multinível.

ABSTRACT

THE PARADIPLMACY
REGION-TO-REGION
DIMENSION IN EU-CHINA
RELATIONS

The paper addresses the significance and dynamics of the paradiplomacy region-to-region dimension



of EU-China relations and discusses the implications of integrating this level in the overall EU policy design and planning. It analyses the data on trade to illustrate the significance of EU regions and Chinese Provinces/cities economic ties looking at the cases of the most active German, French and Italian regions and argues that this is not merely a result of market dynamics but also of the underlying institutional ties that have been built in the last three decades which sustain exchanges and foster the advantages of paradiplomacy ties.

Keywords: EU-China relations, trade, paradiplomacy, multi-level governance.

Este artigo explora o argumento de que um fator importante dos resultados limitados tem sido a não consideração do nível subnacional de relações diretas entre as regiões da UE e as províncias chinesas, que paradoxalmente permanece invisível apesar da sua significância e da dinâmica e implicações do funcionamento de um quadro de três níveis que implica a coexistência e interação entre o nível macro da UE, um nível intermédio nacional dos estados-membros e o nível mais baixo da paradiplomacia entre regiões.

O artigo está estruturado em quatro secções. A primeira analisa a importância das relações entre as regiões da UE e as províncias/cidades chinesas no quadro das relações económicas UE-China, tratando os casos das regiões alemãs, francesas e italianas mais ativas e o duplo processo de criação de laços institucionais e fluxos económicos. A segunda secção examina o padrão e a dinâmica das relações entre regiões, sublinhando as vantagens dos laços de paradiplomacia. A terceira secção considera a atual operacionalização do sistema de três níveis, a forma como estes níveis interagem e o que poderia ser uma abordagem multinível coerente. A quarta secção reflete sobre as implicações políticas da paradiplomacia subnacional para a política da UE em relação à China.

PARADIPLOMACIA E RELAÇÕES ENTRE REGIÕES DA UE E A CHINA

Um número restrito de regiões da UE com relações institucionais de longo prazo com algumas províncias chinesas é responsável pela maioria dos fluxos económicos entre a UE e a China, ainda que esta tendência continue a ser um fenómeno invisível. A dinâmica e as estratégias destas regiões, que elaboram entre si a maior parte dos acordos de comércio e investimento, explicam em grande medida os padrões e tendências do comércio entre a UE e a China, como é demonstrado pelos casos dos três principais estados-membros da UE em termos de fluxos comerciais com a China, ou seja, a Alemanha, a França e a Itália, que juntos representaram em 2017 43,3% do total do comércio de bens entre a UE e a China². A este respeito, seria mais exato considerar tanto o comércio de bens como o de serviços, em especial porque, do ponto de vista da UE, o défice no comércio de bens com a China é atenuado pelo excedente no comércio de serviços. No entanto, os dados oficiais disponíveis para as várias regiões não cobrem o comércio de serviços e, portanto, a análise deve restringir-se ao comércio de bens.

No caso da Alemanha, o comércio com a China (o seu principal parceiro comercial) concentra-se maioritariamente em três regiões: Baden-Wurtemberg, com capital em Estugarda; Baviera, com capital em Munique; e Renânia do Norte-Vestefália, liderada por Düsseldorf. Juntas, estas regiões representaram em 2017 50,3% do total do comércio alemão com a

China – 51,7% do total das importações e 48,7% do total das exportações alemãs para a China – uma ligeira diminuição face aos 55,9% registados em 2012-2013.

A Baviera é o principal exportador para a China, com quase um quinto do total das exportações alemãs (18,6% em 2017 face a 22,2% em 2012), seguido de Baden-Württemberg (17% em 2017 face a 19,8% em 2012). Em contraste, no que diz respeito às importações a primeira posição é detida pela Renânia do Norte-Vestefália, que representa quase um quarto das importações alemãs (24,7% em 2017 face a 27,2% em 2012), seguida da Baviera com 15% (tabela 1).

Tabela 1 > Comércio de bens da Alemanha e dos *Länder* com a China, 2012-2017

	Importações € mil milhões	Total de importações (%)	Exportações € mil milhões	Total de exportações (%)	Comércio total € mil milhões	Comércio total (%)
Alemanha						
2012	77,3	100	66,6	100	143,9	100
2017	101,8	100	86,1	100	187,9	100
Baden- Württemberg						
2012	9,7	12,5	13,2	19,8	22,9	15,9
2017	12,2	12,0	14,7	17,0	26,9	14,3
Baviera						
2012	12,7	16,4	14,8	22,2	27,5	19,1
2017	15,3	15,0	16,0	18,6	31,3	16,7
Renânia do Norte-Vestefália						
2012	20,1	27,2	10	15	30,1	20,9
2017	25,1	24,7	11,2	12,9	36,3	19,3
Total três regiões						
2012	42,5	56,1	38	57	80,5	55,9
2017	52,6	51,7	41,9	48,7	94,5	50,3

Fontes: «Economic Facts and Figures Baden-Württemberg 2013 and 2018» [disponível em: www.baden-wuerttemberg.de/en/government/baden-wuerttemberg-in-europe-and-the-world/]; Bavaria Economy Facts and Figures 2013 and 2018, Bavarian Ministry of Economic Affairs, Media Energy and Technology; Nordrhein Westfalen website [disponível em: www.nrinvest.com/About_us/Foreign_Representative_Offices/China-Shanghai/index.php]; «Report Aussenwirtschaft, daten,fakten,trends NRW IHK 2017-2018»; «Foreign Trade, Ranking of Germany's trading partners in foreign trade», Statistisches Bundesamt (Destatis) 2018, 26 de outubro de 2018 [disponível em: <https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/NationalEconomyEnvironment/Foreign>]. Cálculos do autor.

Em 2017, a China foi pelo segundo ano consecutivo o principal parceiro comercial global da Alemanha, com o comércio total a chegar aos 187,9 mil milhões de euros e substituindo a França, que era o principal parceiro comercial da Alemanha há mais de cinco décadas. Embora o peso dos três *Länder* no comércio total da Alemanha com a China tenha registado um ligeiro declínio em 2017, continua dominante e ainda representa mais da metade. No que diz respeito à balança comercial, é interessante notar um

contraste entre Baden-Württemberg e a Baviera, por um lado, que mantêm um superá-vite comercial marginal com a China, e a Renânia do Norte-Vestefália, por outro, com um déficit comercial significativo e igual ao déficit comercial total da Alemanha em relação à China em 2017 (15,7 mil milhões de euros).

No caso da França, como mostra a tabela 2, é possível identificar um padrão semelhante de concentração quando consideramos os fluxos comerciais entre a China e três grandes regiões francesas: Ilha de França, com o centro em Paris; Auvérnia-Ródano-Alpes, com o centro em Lyon; e Provença-Alpes-Costa Azul, com a capital em Marselha.

Tabela 2 > Comércio de bens da França e regiões com a China, 2012-2017

	Importações € mil milhões	Total de importações (%)	Exportações € mil milhões	Total de exportações (%)	Comércio total € mil milhões	Comércio total (%)
França						
2012	42	100	21	100	63	100
2017	55,4	100	21,3	100	76,7	100
Ilha de França						
2012	17,8	42,4	2,7	12,9	20,5	32,5
2017	19,9	35,9	3,0	14,1	22,9	29,8
Auvérnia-Ródano-Alpes						
2012	3,9	8,5	1,6	7,6	5,5	4,4
2017	6,1	11,0	2,0	9,4	8,1	10,6
Provença- Alpes-Costa Azul						
2012	2,4	6,4	0,4	1,9	2,8	8,7
2017	3,1	5,6	0,4	1,9	3,5	4,6
Total três regiões						
2012	24,1	57,3	4,7	22,4	28,8	45,6
2017	29,1	52,5	5,4	25,4	34,5	45,0

Fontes: «Chiffres-clés de la région Île-de-France 2014 and 2018»; «Le commerce extérieur de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur en 2013 et 2016»; «Chiffres Clés CCI Rhone Alpes, 2013-2014» e «Coup de Projecteur, Commerce Extérieur de Auvergne-Rhône-Alpes, Panorama 2017-1er trimestre 2018, novembre 2018, n° 22» [disponível em: <https://www.lemoci.com/wp-content/uploads/2018/11/Coup-de-projecteur-Auvergne-Rh%C3%B4ne-Alpes.pdf>]. Cálculos do autor.

As três regiões combinadas representaram em 2017 45% do total do comércio de bens da França com a China, que atingiu o montante de 76,7 mil milhões de euros. Esta concentração estabilizou nos últimos anos, dado que em 2012 as três regiões representavam em conjunto 45,6% do comércio total da França com a China. No entanto, em contraste com o caso alemão, o nível de concentração é ainda maior na medida em que uma única região, a Ilha de França, responde por cerca de um terço do comércio total francês, enquanto as outras duas regiões se encontram em posições bastante marginais.

As três regiões são acima de tudo importadoras (52,1%) e têm uma posição muito menos relevante no capítulo das exportações (25%). A Ilha de França é de longe o principal importador, responsável por 35,9% das importações totais da França em 2017, abaixo dos 42,4% registados em 2012, seguido por Auvérnia-Ródano-Alpes com 11%, a única região que aumentou o seu peso relativo nos últimos anos mudando de posição com a Provença-Alpes-Costa Azul, que se tornou menos relevante no comércio com a China entre 2012-2017. No que diz respeito às exportações, a posição geral das três regiões é menos significativa: a Ilha de França representa apenas 14% do total das exportações para a China.

EM TERMOS DE BALANÇA COMERCIAL, TODAS AS REGIÕES APRESENTAM DÉFICES NA SUA RELAÇÃO COMERCIAL COM A CHINA, MAS A ILHA DE FRANÇA É DE LONGE A REGIÃO COM A POSIÇÃO MAIS DESEQUILIBRADA E O MAIOR DÉFICE.

Em termos de balança comercial, todas as regiões apresentam défices na sua relação comercial com a China, mas a Ilha de França é de longe a região com a posição mais desequilibrada e o maior défice, que aumentou neste período chegando aos -16,9 mil milhões de euros em 2017.

No caso da Itália, e como mostra a tabela 3, as três principais regiões em termos de relações económicas com a China são a Lombardia, liderada por Milão, Veneto, liderada por Veneza, e Emília-Romanha, liderada por Bolonha, que, juntas, representaram em 2017 55,3% do comércio total da Itália com a China. Deve-se salientar que estas são também as três regiões mais internacionalizadas e as principais exportadoras italianas, representando juntas 53,6% das exportações globais da Itália em 2017.

Tabela 3 > Comércio de bens da Itália e regiões com a China, 2012-2017

	Importações € mil milhões	Total de importações (%)	Exportações € mil milhões	Total de exportações (%)	Comércio total € mil milhões	Comércio total (%)
Itália						
2012	24,7	100	9	100	33,7	100
2017	32	100	15,2	100	47,2	100
Lombardia						
2012	10,2	41,3	2,9	32,2	13,1	38,9
2017	11,8	36,9	3,9	25,7	15,7	33,3
Emília-Romanha						
2012	3,2	13,0	1,6	17,8	4,8	14,2
2017	3,1	9,7	1,8	11,8	4,9	10,4

[cont.]

	Importações € mil milhões	Total de importações (%)	Exportações € mil milhões	Total de exportações (%)	Comércio total € mil milhões	Comércio total (%)
Veneto						
2012	3,5	14,2	1,3	14,4	4,8	14,2
2017	3,8	11,9	1,7	11,2	5,5	11,7
Total três regiões						
2012	16,9	68,5	5,8	64,4	22,7	67,3
2017	18,7	58,4	7,4	48,7	26,1	55,3

Fontes: «Italy in the World Economy Summary of the ICE Report 2012-2013», tabelas 2.6, 2.7, 2.11 [disponível em: www.italtrade.com/italy/ice_report2013_summary.pdf]; «Invest in Emilia-Romagna Country Focus-Cina April 2018» [disponível em: http://www.investinemiliaromagna.eu/it/investire/strumenti/PDF/Country_focus_CINA.pdf]; «Veneto 2013 Economic Report, Unioncamere Veneto 2013», p. 21; «Regional Statistical Yearbook RSY Lombardia» [disponível em: www.asr-lombardia.it/RSY/lombardia-and-provinces]; «Regione del Veneto, Sistema statistico regionale, Comércio Externo, 2018» [disponível em: http://statistica.regione.veneto.it/ENG/jsp/commercionuovo.jsp?D1=2018+III%B0&D8=_totven&D7=999-WORLD&D0=8&B1=View]. Cálculos do autor.

A Itália é claramente o caso com o mais alto nível de concentração, com as três regiões em conjunto a representarem em 2012 mais de dois terços do comércio total da Itália com a China (67,3%), absorvendo 68,5% do total das importações e sendo responsáveis por 64,4% de todas as exportações para a China. Embora o peso combinado das três regiões tenha diminuído em 2017 para 55,3% do comércio total, 58,4% das importações e 48,7% das exportações, o que sinaliza uma importante diversificação dentro da Itália, ainda permanece a um nível muito elevado, superior ao da Alemanha e da França.

Importa ressaltar que, tal como no caso da França, o nível de concentração numa única região é significativo, com a Lombardia, estruturada em torno de Milão e do seu complexo industrial, a representar um terço do comércio total da Itália com a China, ou seja, 33,3% em 2017, o que representa uma queda em relação aos 39% de 2012, seguida de Veneto e Emília-Romanha, que mantêm posições muito semelhantes. A Lombardia é de longe o principal importador, respondendo por 36,9% do total das importações da Itália à China, assim como o principal exportador com 25,7% do total das exportações para a China em 2017.

No que diz respeito à balança comercial, as três regiões apresentam um défice comercial, embora a Lombardia tenha o défice mais significativo, que ascendeu a oito mil milhões de euros em 2017 e representa quase 50% do défice comercial total da Itália com a China, em contraste com a Emília-Romanha e Veneto que mantêm défices marginais.

Quando consideramos o quadro global, o facto notável é que estas nove regiões da UE representavam em 2012 30,3% e em 2017 27% do comércio total da UE com a China, variando assim entre um quarto e um terço³. Esta posição significativa não se explica simplesmente por uma questão de oportunidade, pela dinâmica de mercado ou por uma maior competitividade de algumas das regiões mais dinâmicas da UE. Na verdade,

estes fluxos significativos são em grande medida explicados por, e ancorados em, uma rede de relações institucionais diretas e próximas, bem como em laços de confiança que estas regiões têm cultivado com determinadas províncias chinesas, em alguns casos desde o final dos anos 1980. Esta situação demonstra que as relações económicas não se restringem apenas a fluxos e estatísticas anónimos, tanto físicos como financeiros, mas também a redes complexas subjacentes, muitas vezes invisíveis e imateriais, através das quais relações humanas e institucionais promovem e sustentam essas trocas. Do ponto de vista geoeconómico, estas duas dimensões estão perfeitamente interligadas e demonstram uma interação permanente entre estruturas económicas, políticas e sociais.

Os fluxos comerciais destas regiões da UE, embora espalhados por diferentes regiões da China, tendem a mostrar um nível considerável de concentração num número restrito de províncias parceiras com as quais desenvolveram relações especiais. Um padrão semelhante existe para a localização de projetos de investimento direto. Embora as estatísticas disponíveis das regiões abranjam apenas o comércio com a China e não estejam desagregadas em províncias, podemos fazer uma estimativa indireta cruzando os dados das regiões da UE com as estatísticas comerciais das províncias chinesas que registam os fluxos para cada país da UE. Por exemplo, no caso da Baviera, que tem uma relação muito próxima com a província de

Xandong, as estatísticas provinciais mostram que em 2016, após o ajuste da taxa de câmbio, as exportações de Xandong para a Alemanha atingiram 3,1 mil milhões de euros e as importações 1,8 mil milhões de euros⁴, a maioria das quais certamente

com a Baviera, o que representou 21,7% (14,3 mil milhões de euros) das importações bávaras à China e 12% (14,8 mil milhões de euros) do total das exportações desta região para a China, ou seja, quase um quinto do comércio total da Baviera com a China.

No que diz respeito ao investimento, regista-se também um nível considerável de concentração de investidores bávaros em Xandong, responsáveis por um terço do investimento total da Alemanha, com algumas das grandes empresas, como a Siemens e o grupo MAN, a estabelecerem-se em Xandong⁵. Na outra direção, em termos de investimentos chineses na Alemanha, uma das maiores aquisições foi feita em 2012 pelo Shandong Heavy Industry Group-Weichai Power Group, que adquiriu 25% da participação do Kion Group e 70% da Linde Hydraulics por 738 milhões de euros.

PADRÕES E DINÂMICA DAS RELAÇÕES ENTRE AS REGIÕES DA UE E DA CHINA

As relações entre as regiões subnacionais da UE e as suas contrapartes chinesas tendem a ser especializadas, envolvem um número reduzido de parceiros e apresentam uma sobreposição parcial. As principais relações que sustentam as relações comerciais e de

AS RELAÇÕES ENTRE AS REGIÕES SUBNACIONAIS DA UE E AS SUAS CONTRAPARTES CHINESAS TENDEM A SER ESPECIALIZADAS, ENVOLVEM UM NÚMERO REDUZIDO DE PARCEIROS E APRESENTAM UMA SOBREPOSIÇÃO PARCIAL.

investimento já atingiram um certo nível de maturidade e podem ser mapeadas da seguinte forma: a região da Ilha de França tem laços especiais com a província de Jiangsu; a região da Provença-Alpes-Costa Azul mantém estreitas relações com as províncias de Zhejiang e Guangdong; Auvérnia-Ródano-Alpes com Xangai e Guangdong; as relações mais próximas da Baviera são com as províncias de Xandong e Guangdong, enquanto que Baden-Württemberg dá prioridade às províncias de Liaoning e Jiangsu, e a Renânia do Norte-Vestefália está mais próxima de Xangai, Xandong, Xanxi e Jiangsu. Para a Lombardia, o principal relacionamento é com a província de Tianjin, o de Veneto é com Jiangsu e a Emília-Romanha atribui prioridade aos laços com Guangdong, Xangai e Liaoning.

O conteúdo destas relações inclui uma variedade de atividades realizadas em reciprocidade ou em conjunto, ou seja, em associação através de projetos conjuntos entre duas ou mais regiões. Destacam-se quatro dimensões principais: (i) relações políticas e visitas dos líderes provinciais e locais, bem como assinatura de acordos formais de cooperação internacional⁶; (ii) criação de câmaras de comércio que assegurem canais permanentes de promoção de trocas comerciais, de investimento, e intercâmbios culturais e educacionais; (iii) atividades regulares incluindo a organização de feiras, missões comerciais e intercâmbio de delegações empresariais, exposições e eventos culturais, atividades educativas como conferências e cooperação universitária, incluindo intercâmbio de estudantes e professores, ou iniciativas ambientais; (iv) atividades conjuntas relativas, por exemplo, a atividades de formação e à partilha de boas práticas no setor público/burocracia, e projetos conjuntos de investigação científica⁷.

É de salientar que este nível descentralizado de relações entre as regiões e os governos locais da UE e da China apresenta características estruturais específicas que contrastam com os outros dois níveis, nomeadamente o nível macro e o nível nacional. Em primeiro lugar, baseia-se numa abordagem multidisciplinar e holística que inclui a articulação simultânea de diferentes dimensões – a económica (comércio, investimento, turismo), a ambiental, a social (trabalho, migração), a educacional e a cultural –, o que contrasta com a fragmentação rígida que caracteriza os níveis superiores.

Em segundo lugar, implica uma estrutura de múltiplos atores, na qual atores estatais e não estatais (governo regional, setor privado e terceiro setor) tendem a coordenar melhor as suas atuações e a agir em conjunto para promover a região, em contraste com uma abordagem centrada no Estado. Este processo é facilitado pelo facto de as regiões possuírem densas redes de conhecimento nas quais os três setores estão envolvidos de forma ativa, sendo que esta experiência a nível interno é mais facilmente transferida para a atuação externa. Em terceiro lugar, regista-se uma combinação entre regras e *guanxi* (relações pessoais), que asseguram que a implementação de regras formais é menos discriminatória ou arbitrária.

Finalmente, e contrariamente à perceção dominante, este processo não se restringe meramente a interesses económicos de curto prazo, mas envolve um processo duplo

que combina relações culturais/educacionais/pessoais com questões de comércio e investimento – por outras palavras, dimensões tangíveis e intangíveis que permitem uma melhor compreensão das diferenças ao nível da cultura empresarial, assim como intercâmbios culturais e educacionais mais próximos que contribuem para construir a «imagem da região» e «redes de apoio» que, por sua vez, promovem intercâmbios económicos e asseguram a sustentabilidade.

Esta rede de relações reflete o novo paradigma da economia/sociedade do conhecimento e a emergência das regiões do conhecimento no sistema global, enquanto líderes dos processos de inovação e mediadoras entre globalização e localização, ao mesmo tempo que representa a materialização do fenómeno da paradiplomacia na sua modalidade de paradiplomacia global⁹. Esta é levada a cabo pelas regiões de conhecimento mais ativas e competitivas, que aproveitam o seu elevado grau de autonomia doméstica, o seu forte dinamismo e prosperidade económica, e que beneficiam da tolerância dos governos centrais, que veem cada vez mais a participação direta dos governos subnacionais no sistema internacional como um ativo em vez de um obstáculo para a projeção dos interesses nacionais.

No que diz respeito à China, e contrariamente à perceção atual, existe um alto nível de descentralização em questões económicas, na medida em que as províncias costeiras beneficiaram, desde o início das reformas económicas, de um elevado grau de autonomia em termos de gestão económica, incluindo comércio externo e investimentos. Este tem sido, de facto, um dos ingredientes fundamentais da prosperidade económica da China e da sua bem-sucedida integração na economia global. As regiões parceiras chinesas mais relevantes pertencem todas às áreas costeiras, altamente dinâmicas, onde existem três regiões de conhecimento cruciais com diferentes perfis: (i) a região «Orla do Bohai», incluindo Pequim, Tianjin, partes de Xandong e Liaoning; (ii) o «Delta do Rio Iangtsé» com o seu centro em Xangai e envolvendo também cidades nas províncias de Zhejiang e Jiangsu; (iii) o «Delta do Rio das Pérolas», envolvendo a província de Guangdong e ligações a Hong Kong e Macau. Estes três polos são o núcleo da economia chinesa pois representaram, até à crise financeira global de 2007-2008, quase dois terços do PIB da China (62%), caindo nos últimos anos para menos de 50%, e mais de 75% das exportações chinesas.

Cada região tem o seu próprio modelo de desenvolvimento e os seus pontos fortes específicos, conforme é defendido por Huggins⁹. A região da Orla do Bohai foi caracterizada como um «modelo conduzido pelo Governo», baseado em pesquisa e desenvol-

NO QUE DIZ RESPEITO À CHINA,
E CONTRARIAMENTE À PERCEÇÃO ATUAL, EXISTE
UM ALTO NÍVEL DE DESCENTRALIZAÇÃO
EM QUESTÕES ECONÓMICAS, NA MEDIDA EM QUE
AS PROVÍNCIAS COSTEIRAS BENEFICIARAM,
DESDE O INÍCIO DAS REFORMAS ECONÓMICAS,
DE UM ELEVADO GRAU DE AUTONOMIA
EM TERMOS DE GESTÃO ECONÓMICA, INCLUINDO
COMÉRCIO EXTERNO E INVESTIMENTOS.

vimento mais intensivos e nas melhores universidades (Universidade de Tsinghua e Universidade de Pequim), com quase 25% dos estudantes universitários e 30% dos trabalhadores de pesquisa e desenvolvimento localizados nesta região, que é responsável por 34% da despesa nacional em pesquisa e desenvolvimento. Isto explica-se principalmente pelos elevados investimentos do Governo chinês nas últimas duas décadas. Em contraste, o Delta do Rio Iangtsé caracteriza-se como um «modelo conduzido por redes de cidades», através do qual o novo conhecimento e a nova tecnologia absorvidos pela cidade de Xangai a partir do seu próprio dinamismo industrial e da forte presença de multinacionais estrangeiras são então difundidos de Xangai para outras cidades menores ao seu redor, em particular Nanjing, Suzhou e Hangzhou, onde crescem agregados empresariais específicos. Esta região possui fortes setores baseados no conhecimento, em particular a indústria de automóveis, o setor de TI e produtos químicos e equipamentos, bem como redes de conhecimento mais densas, em particular fortes laços entre empresas e universidades e altos níveis de comercialização tecnológica. Finalmente, a região do Delta do Rio das Pérolas é qualificada como um «modelo orientado pelo investimento estrangeiro direto», pois tem sido um importante recetor de investimento estrangeiro, respondendo por 20% das ações de IED da China, especialmente de (e através de) Hong Kong. A região é a principal base das exportações da China, tendo sido ao longo do tempo a origem de quase um terço das exportações chinesas, um valor que caiu para 28,5% em 2016¹⁰. Embora a base científica e tecnológica, os indicadores de educação e a densidade de trabalhadores do conhecimento não sejam os seus pontos fortes, a região beneficia da grande presença de investidores estrangeiros, que estão associados à transferência de algum conhecimento através dos trabalhadores e gestores, da formação de grupos de PME locais, e da proximidade de Hong Kong, um centro internacional com serviços baseados no conhecimento. Nos últimos anos, as regiões de conhecimento chinesas têm subido rapidamente na escala de competitividade, conforme é indicado pela avaliação comparativa mais recente das regiões de conhecimento realizada pelo World Competitiveness Index of Regions de 2014, que coloca Xangai/Delta do Rio Iangtsé (41.º) e Pequim/Orla do Bohai (42.º) na lista das 50 regiões mais competitivas do mundo¹¹. Apesar do elevado nível de autonomia destas regiões, o Governo Central da China e as estruturas do Partido Comunista Chinês a nível provincial mantêm um controlo considerável sobre as atividades de paradiplomacia nos níveis regional e local, o que tem sido reforçado em resultado da estratégia de recentralização levada a cabo por Xi Jinping. Vários exemplos demonstram isto. Em primeiro lugar, o papel da Associação do Povo Chinês para a Amizade com Países Estrangeiros, organizada pelo Estado, com vista a supervisionar e coordenar a participação das cidades chinesas no United Cities and Local Governments (UCLG). Em segundo lugar, o controlo exercido sobre Xangai pelo Governo Central, que rejeitou em 2015 o plano desta cidade de iniciar um «intercâmbio de infraestrutura» no contexto do programa Cities Development Initiative for Asia do

Banco Asiático de Desenvolvimento, o que levou à cessação da participação de Xangai¹², basicamente porque esta participação era vista como contrária à nova estratégia chinesa de promover o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB) como uma alternativa ao Banco Asiático de Desenvolvimento, dominado, do ponto de vista de Pequim, pelos interesses dos Estados Unidos e do Japão.

No que respeita às regiões europeias, as nove regiões acima referidas são regiões de conhecimento superior nos seus respetivos países e apresentam desempenhos de competitividade diferentes, com a Ilha de França a surgir como a mais competitiva, ocupando o 16.º lugar no índice de Huggins de 2014, e as outras regiões em posições inferiores – em particular os *Länder* alemães, que têm registado um declínio contínuo nas suas posições nos índices.

Um exemplo paradigmático é a relação entre a Baviera e a província de Xandong, que desenvolveram laços especiais e estabeleceram uma relação de regiões-irmãs em 1987 que abrangia uma variedade de áreas, não apenas as económicas (como o comércio e a promoção de investimentos mútuos); mas também a educação (em particular o ensino superior, a formação de funcionários públicos e, mais recentemente, de trabalhadores industriais); a alta tecnologia (com a criação de 25 plataformas de cooperação tecnológica); e a cultura¹³. Foram estabelecidas câmaras de comércio, o que garantiu uma presença permanente no terreno. Em 1997, a Baviera abriu uma representação em Xandong e, em 2006, o Governo Provincial de Xandong abriu em Munique o Gabinete de Representação Empresarial de Xandong, com a bênção do Governo Central da China. Em 2017 celebrou-se o trigésimo aniversário das relações oficiais entre a Baviera e Xandong, tendo sido definido um novo compromisso de prioridade à cooperação nas novas indústrias 4.0 da Alemanha e à estratégia «Made in China 2025», com foco nas áreas tecnológicas como as novas energias, a digitalização, o setor aeroespacial e a aviação.

Outro exemplo é a parceria entre Baden-Wurtemberg e a província de Jiangsu, desde 1986, e Liaoning, desde 1982. No caso de Jiangsu, o primeiro acordo de parceria foi assinado em 1994, e um novo acordo, assinado em 2018, debruçou-se sobre a cooperação em áreas prioritárias de mobilidade, indústria 4.0 e inteligência artificial. Uma câmara de comércio foi inaugurada através da Baden-Wurtemberg International, que apoia a entrada das chamadas B&W «Mittelstand» (PME) no mercado chinês. Os laços não se limitam às relações de comércio e investimento, mas também incluem ciência e tecnologia, por exemplo, cooperação em biotecnologia e bioeconomia entre a Universidade de Karlsruhe e o Instituto de Tecnologia de Nanjing, bem como cooperação judicial em áreas relevantes para as empresas, no contexto do Programa de Cooperação Jurídica Sino-Alemão, que inclui visitas e formação de juizes chineses em Baden-Wurtemberg, visando soluções para garantir a execução das sentenças e a celeridade do processo civil¹⁴.

Outras regiões europeias também estabeleceram os seus próprios gabinetes de comércio em Jiangsu, como os *Länder* alemães da Renânia do Norte-Vestefália ou o departamento

de Altos do Sena. No caso da Renânia do Norte-Vestefália, Jiangsu retribuiu e o Governo Provincial escolheu Düsseldorf para sede dos cinco gabinetes económicos e comerciais que abriu na Europa em 1996, que incluem delegações em Paris, Chelmsford, no condado de Essex (Reino Unido), Tilburg, na província de Noord-Brabant (Holanda), e Estocolmo (Suécia).

Por razões óbvias, Xangai é uma importante localização de gabinetes de comércio e investimento da paradiplomacia das regiões da UE, tendo desenvolvido relações especiais com Barcelona, Milão, Roterdão, Hamburgo, Liverpool, Marselha ou Antuérpia. Um

POR RAZÕES ÓBVIAS, XANGAI É UMA IMPORTANTE LOCALIZAÇÃO DE GABINETES DE COMÉRCIO E INVESTIMENTO DA PARADIPLOMACIA DAS REGIÕES DA UE, TENDO DESENVOLVIDO RELAÇÕES ESPECIAIS COM BARCELONA, MILÃO, ROTERDÃO, HAMBURGO, LIVERPOOL, MARSELHA OU ANTUÉRPIA.

exemplo do relacionamento cada vez mais próximo que levou a projetos conjuntos foi a criação, por Baden-Wurtemberg e Xangai, de um portal conjunto na internet (<http://www.bw.shanghai.de/portal.jsp>).

A província de Guangdong é provavelmente pioneira, tendo desenvolvido desde meados da década de 1990, sob a coordenação do Gabinete de Negócios Estrangeiros do seu

Governo Provincial, relações especiais com algumas «províncias-irmãs» em vários continentes. No que diz respeito à Europa, Guangdong desenvolveu relações de paradiplomacia com sete províncias/regiões europeias: Utreque (2002), com iniciativas nas áreas de proteção ambiental, agricultura e comércio; Skane (Suécia, em 1997), especialmente intercâmbios em educação, meio ambiente e cuidados de saúde; Alpes-Costa Azul (2000); Catalunha (2003); região de Fyn (Dinamarca) 2004; e Baviera (2004).

Ressalte-se, porém, que a paradiplomacia não se restringe ao nível provincial, uma vez que existem também iniciativas de paradiplomacia ao nível dos municípios e condados que contribuem para um quadro muito mais complexo, especialmente porque o nível mínimo de coordenação que existe entre os governos Central e Provincial é muito mais difícil de assegurar em relação aos níveis mais baixos do governo.

A figura da «cidade-irmã» é relevante a este respeito, e em 2013 havia cerca de 710 acordos entre regiões/cidades europeias (incluindo Rússia, UE e países da Europa de Leste) e províncias/cidades chinesas, abrangendo dois tipos de acordo: entre regiões e entre cidades. Os países mais ativos da UE foram precisamente a França (81 acordos), a Alemanha (75) e a Itália (58), seguidos do Reino Unido (49), o que representa, em conjunto, 37% de todos os acordos. Do lado chinês, as províncias mais ativas foram Jiangsu (95), Xandong (48) e Guangdong (42).

Entretanto, deve ressaltar-se que nem todas as relações de cidade-irmã podem ser consideradas paradiplomacia, uma vez que esta pressupõe a existência de canais formais, o envolvimento de governos não centrais, atividades regulares, uma densidade mínima de relações, bem como a coordenação robusta entre uma rede de atores estatais e não estatais. Os casos em que os acordos não são implementados ou as atividades

são irregulares e descontínuas não cumprem estes critérios. Além disso, deve ser feita uma distinção fundamental entre, por um lado, uma modalidade permanente e estruturada de paradiplomacia, desenvolvida principalmente pelas regiões de conhecimento mais ricas seguindo uma estratégia de longo prazo, e, por outro lado, atividades de paradiplomacia esporádica e não estruturada envolvendo instrumentos específicos para fins de curto prazo. Existe uma importante diferença qualitativa entre estas duas modalidades, que deve ser reconhecida pois tem implicações claras para o estatuto internacional dos governos subnacionais.

A relevância das redes de regiões e cidades-irmãs é maior do que geralmente se acredita no quadro do desenvolvimento das relações económicas e políticas entre a UE e a China. Diferentes estudos encontraram uma correlação positiva entre relações de paradiplomacia/cidade-irmã e vários fluxos: de turismo¹⁵, de comércio¹⁶, de investimento estrangeiro direto e migratórios, bem como intercâmbios culturais e educativos.

Acrescenta-se desta forma uma nova dimensão ao enfoque tradicional no comércio e no investimento diretos na China, por sua vez ligados ao avultado investimento direto chinês nos países da UE, que aumentou para níveis sem precedentes desde a crise financeira e a subsequente crise da dívida soberana da UE, em particular desde 2011. A este respeito, Zhang encontrou uma forte correlação entre acordos de cidade-irmã sino-europeus e a distribuição do investimento estrangeiro direto da China na UE¹⁷, mostrando que a localização dos novos fluxos de investimento chinês apresenta uma forte sobreposição com o mapa da rede de regiões/cidades-irmãs, tanto no caso de investidores de média dimensão como de grandes investidores. As empresas chinesas, incluindo as estatais, tendem a localizar-se em cidades que possuem acordos formais com províncias/cidades chinesas.

Existem duas explicações para esta situação. A primeira refere-se aos benefícios que o quadro institucional existente pode proporcionar em termos de redução dos riscos de investimento, em particular os riscos políticos associados a decisões burocráticas arbitrárias, expropriação indireta ou riscos legais/judiciais. Numa economia global em que o nível de risco aumentou significativamente, esta surge como uma forma eficaz e decisiva de controlar e reduzir os riscos.

A segunda está relacionada com os benefícios que podem advir das redes sociais existentes, ou seja, das ligações entre as duas comunidades empresariais construídas ao longo dos anos e que contribuem para fortalecer o capital social. Estas redes facilitam o acesso por parte do investidor chinês a uma melhor informação, em particular informação privilegiada sobre práticas e regras não vinculativas que não estão publicamente disponíveis, garantindo simultaneamente uma maior proteção contra decisões administrativas discricionárias, uma atitude mais favorável por parte do governo local e, acima de tudo, uma melhor compreensão da cultura empresarial local. Em alguns casos, os governos locais da UE atraíram investidores chineses de forma proativa, disponibilizando serviços e assistência específicos para lidar com diferentes questões operacionais

como procedimentos administrativos, seleção de funcionários locais, informações sobre leis laborais ou pedidos de autorização de residência.

As regiões e cidades chinesas beneficiam e recorrem a um segundo canal complementar associado às redes da diáspora chinesa, em particular comunidades empresariais chinesas existentes em vários países da UE. Isto concede às províncias e cidades chinesas uma vantagem sobre as suas regiões parceiras da UE que não dispõem de um canal semelhante na China. Pesquisas sobre comunidades empresariais chinesas na UE¹⁸ demonstraram que estas desempenham três funções sistémicas no contexto da globalização da China: são catalisadores de fluxos económicos, abrindo portas para as exportações chinesas e mobilizando investimentos para a China; canalizam informações económicas para a China acerca das tendências de mercado da UE, incluindo os mercados locais; e os líderes das associações empresariais desempenham o papel de «embaixadores económicos» informais na paradiplomacia dos governos provinciais e locais chineses.

Neste contexto, tanto os investidores como os comerciantes chineses combinam dois canais: por um lado, um canal semiformal associado às relações região/cidade-irmã, e, por outro, um canal informal referente às redes de comunidades interligadas da diáspora chinesa.

VANTAGENS DOS CANAIS DE PARADIPLOMACIA

O nível descentralizado da paradiplomacia apresenta diferentes vantagens que contribuem para fomentar o investimento direto estrangeiro, o comércio, o turismo e outros fluxos de mobilidade humana. Em primeiro lugar, contribui para reduzir os níveis de risco político e os custos associados, em especial no que diz respeito a decisões arbitrárias que possam ser tomadas pelas autoridades administrativas, uma vez que as redes institucionais promovem uma atitude positiva e reduzem os riscos de discriminação. Em segundo lugar, a paradiplomacia contribui para reduzir os custos de transação, em particular aqueles relacionados com o acesso a informações relevantes e as custas legais de negociações contratuais e disputas judiciais, reduzindo assim o nível de conflitos e promovendo métodos informais de resolução de disputas.

Em terceiro lugar, as relações de paradiplomacia, quando envolvendo ativamente a sociedade civil, têm o potencial de diminuir as diferenças culturais e preencher as lacunas existentes entre a China e a UE ao nível da cultura empresarial, minimizando assim os mal-entendidos e orientando as expectativas em conformidade com os códigos culturais. Em quarto lugar, a paradiplomacia fornece canais alternativos quando os canais principais são interrompidos, permitindo assim contornar relações político-diplomáticas tensas entre estados ou fornecer uma alternativa quando dois estados não têm relações diplomáticas.

Por fim, a paradiplomacia permite isolar as relações e interesses económicos das tensões políticas, para que os primeiros não sejam prejudicados pelas últimas. No entanto,

a tensão política também pode permear as relações de paradiplomacia. É interessante notar que a suspensão ou cessação das relações entre cidades-irmãs tem sido cada vez mais utilizada como uma sanção política em reação a atos ou políticas com os quais um dos parceiros discorda fortemente, nomeadamente no que toca aos direitos humanos. A título de exemplo, veja-se os casos de Milão, Veneza e Turim, que suspenderam relações de cidade-irmã com São Petersburgo em reação à aprovação da legislação *antigay*, ou o caso de Nan-

jing, que em 2012 suspendeu relações com Nagoya depois de o presidente desta cidade negar o massacre de Nanquim¹⁹. É interessante notar que neste último caso a tensão política se manteve no nível local e foi impedida de contaminar o nível nacional. A reação foi contida ao nível das relações entre cidades-irmãs porque o Governo japonês se distanciou das declarações do presidente de Nagoya, reafirmando a posição oficial de que o massacre ocorreu e prevenindo dessa forma uma reação por parte do governo central da China.

Para além das relações bilaterais, é importante salientar que existe também uma dimensão «multilateral», uma vez que algumas regiões da UE e províncias chinesas são membros de coligações globais em que interagem na defesa de objetivos comuns. Um exemplo paradigmático é o C40 Cities Climate Leadership Group, criado em 2005, que reúne 96 cidades de todo o mundo comprometidas a tomar medidas imediatas e decisivas para reduzir as emissões de gases, indo para além dos compromissos internacionais assinados pelos governos nacionais. As principais cidades de algumas regiões da UE e da China são membros da rede, como Paris, Milão, Veneza, Pequim, Guangzhou, Nanjing, Xangai, e Shenzhen. Atualmente, Paris, Milão e Nanjing fazem parte do Comité Executivo²⁰.

A INTERAÇÃO E DINÂMICA DA ESTRUTURA DE TRÊS NÍVEIS DAS RELAÇÕES UE-CHINA

Tal como referido anteriormente, as relações UE-China desenvolvem-se segundo uma estrutura de três níveis: um nível macrorregional, o nível UE-China *stricto sensu*; um segundo nível intermédio, que inclui as políticas e relações entre os estados-membros e a China; e um terceiro nível de paradiplomacia subnacional, que inclui a interação direta entre as regiões da UE e as regiões/províncias da China. Este terceiro nível tem-se mantido, de um modo geral, invisível e sido marginalizado pelos decisores da UE que se concentram apenas nos dois primeiros níveis, UE e nacional²¹, como ficou patente na Nova Estratégia da UE para a China de 2016. De facto, não existe qualquer referência ao terceiro nível em falta, mesmo quando se mencionam intercâmbios no âmbito da Agenda Estratégica de Cooperação UE-China 2020²². Esta situação coloca o desafio

POR FIM, A PARADIPLOMACIA PERMITE ISOLAR AS RELAÇÕES E INTERESSES ECONÓMICOS DAS TENSÕES POLÍTICAS, PARA QUE OS PRIMEIROS NÃO SEJAM PREJUDICADOS PELAS ÚLTIMAS. NO ENTANTO, A TENSÃO POLÍTICA TAMBÉM PODE PERMEAR AS RELAÇÕES DE PARADIPLOMACIA.

de uma análise multinível mais complexa, bem como de uma abordagem de governação multinível mais estratégica e articulada para as relações UE-China.

Mais importante do que descrever a estrutura de três níveis das relações UE-China, a questão fundamental é compreender a dinâmica e interações entre estes três níveis. Pode dizer-se que tem havido uma divisão de tarefas entre os três níveis, mas baseada numa lógica de «separação» e não de «coordenação».

NÍVEL MACRORREGIONAL

O primeiro nível, o nível macrorregional UE-China, pode ser caracterizado principalmente como um nível regulatório cuja função prioritária estabelece as regras nos domínios em que a UE tem competência exclusiva, tradicionalmente o comércio externo e mais recentemente a política monetária e as pescas, bem como a gestão de litígios comerciais bilaterais e multilaterais no contexto da OMC. Além disso, em domínios de competência partilhada com os estados-membros, a UE negociou acordos de cooperação com a China, nomeadamente nos domínios da ciência e da tecnologia – como o acordo UE-China para a cooperação científica e tecnológica –, do ambiente – em especial as alterações climáticas –, da energia e do investimento. A negociação de um acordo de investimento UE-China que vise garantir a proteção do investimento e o acesso aos mercados, substituindo os tratados de investimento bilaterais existentes entre cada Estado-Membro e a China, é um dos processos mais visíveis e relevantes neste contexto, estando marcado por tensões na medida em que a UE pretende reequilibrar as suas relações de investimento num momento em que o investimento chinês entra livremente no mercado europeu enquanto a China não garante a reciprocidade.

Este primeiro nível lida ainda com outras duas dimensões importantes. Uma delas é a do diálogo político, em especial as questões sensíveis como os direitos humanos e o Estado de direito, que tendem a ser transferidas para este nível a fim de não prejudicar as relações económicas dos estados-membros com a China e impedir a retaliação bilateral. Em segundo lugar, a dimensão da governança internacional e global através da qual a UE e a China desenvolvem a sua cooperação em questões que vão desde as mudanças climáticas, a governança dos oceanos, a reforma do G20 ou da OMC, bem como segurança e não proliferação nuclear. Neste contexto, tem-se registado uma proliferação considerável dos processos de diálogo entre a UE e a China, resultando nos atuais 60 diálogos setoriais, o que não só reflete uma abordagem demasiado fragmentada que negligencia a necessidade de uma visão holística e ignora as ligações entre diferentes áreas, mas também sinaliza a inexistência de prioridades claras e a sensação de que o diálogo se torna um fim em si mesmo, independentemente dos resultados efetivos.

NÍVEL BILATERAL

O segundo nível, intermédio, diz respeito às relações bilaterais e políticas nacionais dos estados-membros para com a China, e os seus focos principais são: relações de

segurança, em especial a cooperação militar entre a China e estados-membros específicos da UE; relações económicas, principalmente os projetos de investimento de grande escala, em particular com uma escala de âmbito nacional na China; grandes acordos comerciais; e relações ao nível da ciência e tecnologia, com ênfase na cooperação universitária e de investigação. Embora exista uma grande variedade de posições entre os estados-membros, a tendência tem sido para que questões políticas contenciosas como os direitos humanos, o Tibete ou Hong Kong sejam arreadadas do nível bilateral e às vezes transferidas para o primeiro nível, a fim de evitar danos aos interesses económicos e devido a preocupações quanto a possíveis retaliações económicas da China.

Este nível caracteriza-se por um baixo grau de coordenação e por contradições e concorrência permanentes, não só entre as posições dos estados-membros mas também DE incoerência com as políticas e posições assumidas pela UE no primeiro nível. Estas contradições intensificaram-se

em resultado da influência económica e política sem precedentes que a China alcançou junto de alguns estados-membros, nomeadamente, Portugal, Grécia, Malta, Finlândia, Hungria e República Checa, desde a crise da dívida soberana, quando a China se aproveitou da inadequada resposta da UE às dificuldades económicas que estes países atravessavam para reforçar os seus investimentos diretos em setores estratégicos.

Esta nova influência chinesa teve implicações fundamentais para o primeiro nível em duas questões essenciais. A primeira diz respeito à proposta de 2017 de criar um mecanismo europeu de triagem do investimento estrangeiro direto, na verdade uma tentativa de controlar o crescente investimento chinês, em muitos casos realizado através de empresas estatais em setores estratégicos, em particular energia, telecomunicações e setor financeiro, e tecnologia de ponta, em especial inteligência artificial, robótica ou semicondutores. Entre as principais potências económicas, a UE é a única que carece de um mecanismo de triagem unificado e eficaz. Existe apenas um sistema fragmentado e parcial baseado em 14 sistemas nacionais de triagem sem regras harmonizadas, enquanto os Estados Unidos (o Committee on Foreign Investment), o Japão, o Canadá e a própria China possuem esse tipo de sistema.

Dentro do Conselho da UE, alguns países, em particular aqueles que estão sob forte influência chinesa, nomeadamente a Grécia, Portugal, Malta, Chipre, e o Luxemburgo, expressaram oposição à proposta, enquanto outros países, como a Hungria, a República Checa ou a Áustria, se mostraram críticos. Apesar da oposição, um acordo básico foi alcançado em novembro passado para aprovar um regulamento que é visto como mais

EMBORA EXISTA UMA GRANDE VARIEDADE DE POSIÇÕES ENTRE OS ESTADOS-MEMBROS, A TENDÊNCIA TEM SIDO PARA QUE QUESTÕES POLÍTICAS CONTENCIOSAS COMO OS DIREITOS HUMANOS, O TIBETE OU HONG KONG SEJAM ARREDADAS DO NÍVEL BILATERAL E ÀS VEZES TRANSFERIDAS PARA O PRIMEIRO NÍVEL, A FIM DE EVITAR DANOS AOS INTERESSES ECONÓMICOS E DEVIDO A PREOCUPAÇÕES QUANTO A POSSÍVEIS RETALIAÇÕES ECONÓMICAS DA CHINA.

exigente do que a proposta inicial da Comissão Europeia, na medida em que prevê uma obrigação por parte da Comissão de selecionar acordos «do interesse da União» e alarga a lista de setores de importância crítica para incluir também o setor aeroespacial, a saúde, a nanotecnologia, os meios de comunicação social e o fornecimento de alimentos²³. Em suma, a divergência de interesses entre os estados-membros, juntamente com a estratégia bem-sucedida da China de «dividir e governar» no seio da UE, criou muitos obstáculos, causando um atraso na resposta e levando à criação de um mecanismo que ainda não é suficientemente robusto e cuja efetividade enfrenta sérias limitações e ainda tem de ser comprovada.

A segunda questão diz respeito às divergências entre os estados-membros em relação aos direitos humanos, e que levaram a UE a não intervir no primeiro nível. De facto, a UE não tomou posição sobre a política de direitos humanos da China e não emitiu nenhuma declaração no Conselho de Direitos Humanos da ONU a criticar a China por abusos de direitos humanos em junho de 2017, uma vez que a Grécia vetou a decisão²⁴, enquanto outros países, como a Hungria, se opuseram sistematicamente a qualquer tomada de posição sobre questões de direitos humanos. Neste caso, não só as questões polémicas foram transferidas para o primeiro nível, como a dinâmica no segundo nível

conseguiu bloquear qualquer ação conjunta, com custos negativos para a imagem e credibilidade da UE, uma vez que os estados-membros, sob pressão da China, viram que poderiam ser recompensados pela sua intervenção nesta matéria.

No entanto, em termos das ligações entre os dois níveis, a questão mais estrutural e complexa diz respeito à Alemanha, à consolidação do seu poder dentro da UE após

A VERDADE É QUE A CHINA SE TORNOU O PRINCIPAL PARCEIRO COMERCIAL DA ALEMANHA E AS EXPORTAÇÕES PARA A CHINA TORNARAM-SE FUNDAMENTAIS PARA O CRESCIMENTO ECONÓMICO DA ALEMANHA, AINDA MAIS QUANDO OS MERCADOS DA UE ESTAGNARAM DURANTE A CRISE DA DÍVIDA SOBERANA.

a crise financeira e à mudança fundamental no equilíbrio de poder na UE que levou à germanização da política da UE em relação à China, privilegiando os interesses nacionais alemães. Até certo ponto, esta renacionalização do processo europeu representa uma fusão parcial entre o primeiro e o segundo nível, através da qual este último se tornou dominante sob a forte influência de um único Estado-Membro e o primeiro perdeu relevância, levando a China a aproximar-se da UE através da Alemanha.

A Alemanha e a China são os dois principais poderes geo-económicos que se tornaram parceiros muito próximos e complementares, uma verdadeira simbiose baseada numa troca de tecnologia-por-mercados, como é defendido por Kundnani e Plesner: a Alemanha precisa do mercado da China para crescer e a China precisa da tecnologia alemã para transitar para uma economia verde e orientada pela inovação²⁵. A verdade é que a China se tornou o principal parceiro comercial da Alemanha e as exportações para a China tornaram-se fundamentais para o crescimento económico da Alemanha, ainda mais quando

os mercados da UE estagnaram durante a crise da dívida soberana, permitindo que Berlim permanecesse mais forte durante a crise e ganhasse argumentos para pressionar a UE a aceitar mudanças que por sua vez levaram à consolidação do seu próprio poder.

No entanto, existe um outro lado da moeda, na medida em que esta situação gerou uma dependência significativa da Alemanha em relação à China, o que aumentou o poder de Pequim e tornou Berlim mais vulnerável a retaliações. Ironicamente, a tradicional estratégia alemã face à China de «mudança através do comércio» (*wandel durch handel*), incluindo tanto a transição para a economia de mercado como a democracia, não só se tem mostrado ineficaz como é também através do comércio e do investimento que a China é agora capaz de restringir as escolhas da Alemanha, ou, citando Kundnani e Plesner, «é possível que, em vez de ser a Alemanha a manipular habilmente a China, seja a China que esteja, de facto, a manipular habilmente a Alemanha»²⁶.

Uma consequência importante deste processo é que a Alemanha, enquanto potência-líder da UE e a única capaz de impulsionar um primeiro nível de forma mais robusta, não estava interessada, desde a crise financeira de 2008 e subsequente crise económica, na construção de uma política europeia forte e coerente em relação à China, mesmo nas áreas do comércio e investimento, uma vez que isso poderia aumentar as tensões com Pequim e prejudicar os ganhos e recompensas a serem obtidos do novo relacionamento. Além disso, a lógica era a de transferir a «economia no comando» para o primeiro nível, o nível da UE, com a abordagem tradicional alemã de atribuir uma prioridade reduzida às questões de direitos humanos a ser substituída por uma maior ênfase no diálogo sobre o Estado de direito. Em suma, nesta matéria, a Alemanha não exerceu a liderança da UE.

Há sinais de mudança, pois a Alemanha percebeu que a abordagem «cooperativa» adotada durante a crise, quando, por exemplo, não apoiou um mecanismo de triagem de investimentos, ignorou o facto de a China ser também concorrente e abriu as portas para Pequim consolidar uma posição económica forte em vários países da UE e obter um grau de influência política sem precedentes, que desafia e enfraquece a coesão da UE, bem como o domínio da Alemanha na sua própria área de influência. Um desses sinais foi a decisão em julho de 2018 de vetar pela primeira vez um investimento chinês na Alemanha após a revisão da lei de investimentos vindos do exterior²⁷, no caso da empresa de engenharia de precisão Leifeld Metal Spinning AG da Renânia do Norte-Vestefália, que bloqueou assim a tentativa de aquisição do grupo chinês Yantai Taihai devido a preocupações de segurança no setor da energia nuclear²⁸, decisão essa que deve ser vista também como uma resposta ao aumento impressionante do investimento chinês na Alemanha em 2016-2017, quando este país se tornou o principal destino de investimento chinês na Europa.

NÍVEL MICRORREGIONAL

O terceiro nível, o microrregional, diz respeito às relações descentralizadas entre as regiões da UE e as regiões/províncias da China, e envolve as regiões de conhecimento

mais competitivas, quer da UE, quer da China. As questões mais importantes tratadas a este nível pertencem principalmente às áreas da «baixa política», em particular o comércio, decisões sobre acordos comerciais, promoção comercial e inteligência económica; pequenos e médios projetos de investimento, envolvendo PME e conglomerados, aprendizagem da cultura empresarial; cooperação cultural; questões sociais, como trabalho, formação e trabalhadores migrantes; cooperação científica e educativa; intercâmbios de boas práticas.

A este nível, embora haja coordenação dentro das regiões, regista-se uma falta de coordenação e interesses contraditórios entre regiões do mesmo país ou em relação aos níveis superiores, o que aumenta as contradições entre os estados-membros, já observada no segundo nível. Tanto na UE como na China existe uma assimetria considerável, uma vez que apenas as regiões mais ricas e desenvolvidas têm condições para participar ativamente no terceiro nível.

A interação entre estes três níveis é complexa e é possível apontar três tendências fundamentais.

A primeira tendência observada é que o nível de fricção diminui à medida que nos movemos para baixo, na medida em que questões mais sensíveis, principalmente questões políticas como direitos humanos ou disputas comerciais estruturais, como aquelas relativas aos mecanismos de resolução de litígios da OMC, tendem a subir ficando concentradas principalmente no nível UE-China. Isto implica um risco de «construção negativa» do primeiro nível para poupar o nível das relações bilaterais nacionais, bem como a emergência de múltiplas arenas de diálogo pelo diálogo, ou seja, com muito poucos resultados substantivos, já que tratam de questões contenciosas apenas para satisfazer as opiniões públicas domésticas ou para melhorar a imagem internacional dos parceiros.

A segunda tendência é a tensão entre regras e *guanxi*, em que a relevância das regras formais é mais elevada no primeiro nível e diminui à medida que descemos, ainda que a implementação e a aplicação de regras ao nível local sejam críticas. Em contraste, a relevância do *guanxi* aumenta à medida que descemos de nível, com os laços pessoais e as relações de confiança a mostrarem-se mais relevantes. Teoricamente, estes são dois sistemas alternativos de regulação, mas, na realidade, as regras e o *guanxi* coexistem e interagem, ainda que baseados em dois paradigmas divergentes.

Existe uma diferença importante entre a UE, com um Estado de direito desenvolvido, e a China, onde o Estado de direito ainda é subdesenvolvido, não só devido à prevalência de redes de *guanxi*, mas também porque as regras são vistas mais como um instrumento técnico usado pelo Estado para implementar políticas públicas (o governo pela lei) e não como critérios comportamentais que vinculam as instituições do Estado e protegem os direitos dos cidadãos. Um grande desafio de governança na China está relacionado com a baixa efetividade das regras nos níveis mais baixos do Estado, a saber, os níveis provincial e municipal, e, portanto, existe o risco de que as regras acordadas no primeiro nível não sejam cumpridas no nível local, podendo mesmo surgir práticas opostas. A interação

entre os três níveis levanta a questão do equilíbrio certo entre as regras e o *guanxi* a fim de garantir que um sistema baseado em regras não seja prejudicado.

A terceira tendência diz respeito à tensão entre uma abordagem fragmentada e uma abordagem holística, e podemos observar que esta é reforçada à medida que nos movemos para baixo e pode ser observada em particular no terceiro nível, enquanto os primeiro e segundo níveis se caracterizam pela fragmentação que reflete a natureza da burocracia estatal. A abordagem holística explora as interligações entre diferentes áreas temáticas, promove soluções mais abrangentes e eficazes e é sustentada por uma rede de múltiplos atores, na qual atores estatais e não estatais cooperam e partilham conhecimento. Esta é uma abordagem importante, que demonstra que o terceiro nível pode contribuir para melhorar a eficácia e superar a abordagem centrada no governo que prevalece nos primeiro e segundo níveis.

Como referido anteriormente, a UE tem restringido o planeamento das suas políticas para com a China ao primeiro e ao segundo nível, ignorando o terceiro e deixando de lado a dinâmica da paradiplomacia entre regiões. A marginalização do terceiro nível leva a quatro limitações importantes da política da UE em relação à China.

Em primeiro lugar, esta política não consegue entender os fatores determinantes que explicam as tendências na evolução das relações comerciais e de investimento, os elos culturais, educativos ou de ciência e tecnologia, bem como a interligação entre fluxos económicos e laços institucionais.

Em segundo lugar, a eficácia das políticas estabelecidas no primeiro nível depende de questões operacionais e do que acontece no terceiro nível. O tratado de investimento UE-China, atualmente em negociação, constitui um bom exemplo disto, na medida em que a assinatura do acordo terá pouca eficácia se as regras não forem efetivamente aplicadas no terreno. A posição da UE ficaria mais robusta se se procedesse a um mapeamento do conhecimento detalhado que as regiões e empresas da UE possuem acerca das barreiras informais ao acesso ao mercado por parte dos investidores, bem como das práticas discriminatórias que violam o princípio do tratamento nacional, por exemplo, e que são muito diversas e variam de província para província. Por outro lado, será extremamente importante o papel do terceiro nível na monitorização da implementação efetiva das regras futuras do acordo, na identificação de práticas desviantes por parte dos diferentes governos provinciais/locais chineses, bem como na definição de estratégias preventivas.

Em terceiro lugar, a marginalização do terceiro nível tem custos na medida em que a UE não contraria a emergência de uma maior competição e divisão entre as regiões, abrindo assim espaço para a China explorar e exacerbar as contradições entre as regiões da UE, jogando umas contra as outras, e até mesmo gerando divisões dentro dos países. Por outras palavras, uma melhor coordenação entre os estados da UE pode ser facilmente enfraquecida pela adoção de estratégias individualistas pelas regiões mais influentes, que as torna vulneráveis a manipulação por parte da China.

Em quarto lugar, existe uma assimetria importante na qual a UE se encontra em desvantagem na medida em que a China, ao contrário da UE, considera plenamente o terceiro nível e articula e coordena políticas e atuações entre os três níveis, sendo que o Governo Central supervisiona de forma cada vez mais intensa a paradiplomacia das províncias e coordena a estratégia «Go Global». Apesar das diferenças entre os dois, a capacidade da China de agir de forma coerente, com uma única voz e de acordo com um plano de longo prazo é muito maior do que a da UE.

IMPLICAÇÕES POLÍTICAS PARA A ESTRATÉGIA UE-CHINA

A análise das relações de paradiplomacia entre regiões da UE e da China tem várias implicações políticas para a elaboração e implementação por parte da UE de uma estratégia eficaz para gerir as suas relações com a China.

A primeira implicação é que a estrutura dinâmica de três níveis deve ser reconhecida e deve haver uma integração completa da paradiplomacia entre regiões, que até agora tem sido marginalizada e deixada de fora da equação, no desenho e planeamento da estratégia da UE em relação à China. A experiência vasta e diversificada das regiões

A EXPERIÊNCIA VASTA E DIVERSIFICADA DAS REGIÕES E ATORES DENTRO DA UE CONSTITUI UM IMPORTANTE VALOR ACRESCENTADO E PODE OFERECER CONTRIBUTOS DE INTELIGÊNCIA ECONÓMICA PARA A CONCEÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS QUE TENHAM EM CONSIDERAÇÃO A DIVERSIDADE DA CHINA.

e atores dentro da UE constitui um importante valor acrescentado e pode oferecer contributos de inteligência económica para a conceção, implementação e avaliação de políticas que tenham em consideração a diversidade da China. Nesta perspetiva, em termos operacionais é crucial promover a participação de representantes das regiões da UE mais ativas na China no seio dos grupos

informais e formais de estados-membros e da Comissão que refletem sobre as relações com a China, nomeadamente o Grupo Informal de Peritos em Comércio e Relações de Investimento com a China, bem como organizar sistematicamente as informações sobre as atividades, laços institucionais e desempenho das regiões da UE na China.

A segunda implicação é a necessidade de uma mudança de paradigma que coloque maior ênfase em: (i) redes multiatores, com atores estatais e não estatais interagindo tanto no desenho quanto na implementação de políticas, em oposição a uma abordagem centrada no Estado; (ii) uma abordagem mais holística que explore as conexões entre as diferentes áreas, em oposição à abordagem fragmentada que prevalece hoje em dia, com uma proliferação de processos setoriais desconectados em que as prioridades se diluem e os efeitos cruzados são ignorados; (iii) uma visão de governação a vários níveis que tente promover a articulação e a coerência entre os diferentes níveis, incluindo uma divisão eficaz das tarefas, em oposição a uma perspetiva de centralização e concentração no nível da UE como solução ilusória para esconder contradições, ao mesmo tempo que a China continua a ser bem-sucedida a dividir a UE e a jogar uns membros contra os outros.

A terceira implicação diz respeito à necessidade de combinar canais formais e informais em termos de acesso ao mercado da China, no que concerne ao investimento. Regras como o Tratado Bilateral de Investimento UE-China em negociação e os tratados bilaterais de investimento existentes são uma condição necessária mas não suficiente para reequilibrar e garantir a reciprocidade. De facto, os laços de paradiplomacia e os acordos de cidade-irmã são cruciais para lidar com a ambiguidade entre o nível central e provincial/local na China no que diz respeito à implementação de regras, e também para combater as barreiras informais criadas pelas práticas e procedimentos dos governos locais.

A quarta implicação é que a UE deve explorar mais em seu benefício a concorrência entre as províncias chinesas e entre as cidades dentro das províncias, considerando que, apesar dos esforços de coordenação central, a China é muito diversa e economicamente não é um bloco monolítico.

Claramente, um dos principais desafios futuros é pensar estrategicamente sobre as atuais relações e redes entre regiões que, do lado da UE, têm respondido principalmente aos interesses específicos das regiões da UE, ávidas por promover os seus próprios interesses e identidade no estrangeiro, integrando essas redes num paradigma de governação a vários níveis para as relações UE-China.

CONCLUSÕES

As relações UE-China sofreram uma mudança dramática no rescaldo da crise financeira de 2008 e das subsequentes crises – económica e da dívida soberana – que atravessaram a UE. Uma UE enfraquecida e mais vulnerável, ainda para mais limitada por uma grande mudança no seu equilíbrio interno de poder, tem-se revelado incapaz de responder eficazmente aos desafios colocados por uma China mais forte e mais assertiva. Na ausência de uma maior coesão da UE e de uma voz unificada em assuntos essenciais, a estratégia da UE para gerir as suas relações com a China mostrou-se ineficaz e a relação UE-China tornou-se assim cada vez mais desequilibrada, assimétrica e densa, em certa medida substituída e ofuscada pela nova relação emergente entre a Alemanha e a China. A análise realizada aponta para quatro conclusões principais.

Em primeiro lugar, o pensamento político sobre as relações da UE com a China negligenciou em larga medida a dimensão subnacional das relações diretas entre as regiões da UE e as províncias chinesas, ainda que estas sejam de grande importância para a dinâmica dos fluxos económicos e dos laços sociais, culturais e políticos. Este artigo apresentou uma análise original de dados dispersos e raramente utilizados sobre o comércio de bens das principais regiões da UE – os *Länder* da Baviera, Baden-Württemberg e Renânia do Norte-Vestefália, no caso da Alemanha; as regiões da Ilha de França, Auvérnia-Ródano-Alpes e Alpes-Costa Azul, no caso da França; e as regiões da Lombardia, Veneto e Emília-Romanha, no caso da Itália – para apoiar a conclusão de que um número restrito de regiões da UE com relações institucionais de longo prazo com determinadas províncias chinesas é responsável por uma parte significativa dos fluxos comerciais totais entre a

UE e a China, na medida em que estas nove regiões da UE representavam, em 2012, 30,3% e, em 2017, 27% do comércio total da UE com a China.

Em segundo lugar, estes fluxos significativos estão em grande medida associados e sustentados por uma rede de relações institucionais diretas e estreitas, bem como de laços de confiança que estas regiões da UE têm cultivado com províncias chinesas específicas, em alguns casos desde finais da década de 1980, ou seja, há mais de três décadas. Esta situação demonstra até que ponto os fluxos económicos se encontram entrelaçados com laços institucionais e humanos que promovem e sustentam estas trocas.

Em terceiro lugar, o padrão de relações descentralizadas entre as regiões da UE e as províncias chinesas mostra, em oposição aos níveis da UE e nacional, uma maior prevalência de uma abordagem multidisciplinar e holística que pressupõe a articulação de

O NÍVEL DE PARADIPLOMACIA E OS VÍNCULOS QUE LHE SUBJAZEM APRESENTAM VANTAGENS QUE CONTRIBUEM PARA FOMENTAR O INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO, O COMÉRCIO, O TURISMO E OUTROS FLUXOS DE MOBILIDADE HUMANA NA MEDIDA EM QUE CONTRIBUEM PARA REDUZIR O RISCO POLÍTICO.

diferentes dimensões, um enquadramento multiator – onde atores estatais e não estatais (governos regionais, setor privado e terceiro setor) tendem a coordenar ações conjuntas em contraste com uma abordagem centrada no Estado –, bem como uma combinação mais equilibrada entre regras e *guanxi* (relações pessoais), que garante que a implementação de regras formais seja

menos discriminatória ou arbitrária. Ao contrário da perceção dominante, esse processo não abrange apenas os fluxos económicos mas envolve também, e é sustentado por, laços políticos e institucionais, assim como intercâmbios culturais e educativos.

O nível de paradiplomacia e os vínculos que lhe subjazem apresentam vantagens que contribuem para fomentar o investimento estrangeiro direto, o comércio, o turismo e outros fluxos de mobilidade humana na medida em que contribuem para reduzir o risco político; reduzir os custos de transação, em particular o acesso a informações relevantes, negociações contratuais e disputas judiciais; colmatar as diferenças culturais e preencher as lacunas ao nível da cultura empresarial; e isolar as relações e interesses económicos das tensões políticas. No entanto, as vantagens são assimétricas na medida em que a China explora com maior profundidade as complementaridades entre os três níveis e garante um grau mínimo de coordenação, enquanto a UE ignora o nível sub-nacional e adota uma lógica de separação, construindo até ligações negativas entre o primeiro e o segundo nível. Além disso, existe também assimetria no lado da UE na medida em que apenas algumas regiões com capacidade e experiência participam neste processo, alargando assim o fosso em relação às regiões não participantes.

Em quarto lugar, as relações de paradiplomacia entre a UE e a China têm várias implicações políticas para a elaboração e implementação por parte da UE de uma estratégia eficaz para gerir as suas relações com a China: (i) a necessidade de uma integração plena da paradiplomacia entre regiões no desenho e planeamento da estratégia da UE

para a China; (ii) uma mudança de paradigma que coloque maior ênfase nas redes multiatores, assentes nas interações entre atores estatais e não estatais, numa abordagem mais holística que explore conexões entre diferentes áreas em oposição à abordagem fragmentada predominante, e numa governança multinível; (iii) a necessidade de combinar canais formais e informais em termos de acesso ao mercado da China no que respeita ao investimento; (iv) a necessidade de a UE explorar em seu benefício uma maior concorrência entre as províncias chinesas e entre as cidades dentro das províncias. O principal argumento apresentado é o de que as relações UE-China devem ser analisadas e operacionalizadas com base num quadro de três níveis, mas o pensamento político negligenciou, apesar da sua relevância, o nível subnacional da paradiplomacia entre regiões, que não foi incluído no planeamento de políticas levado a cabo ao nível da UE. Isto limita a eficácia da estratégia europeia e coloca a UE em desvantagem, na medida em que a China explora e coordena totalmente a estrutura de três níveis. A UE tem de colmatar esta lacuna e integrar plenamente o terceiro nível, que pode dar um contributo significativo para uma maior eficácia da sua estratégia em relação à China de três formas diferentes: permitindo a exploração de canais mais informais e criando laços institucionais e pessoais que reduzam os riscos políticos e contrariem práticas restritivas ilegais por parte dos governos provinciais/locais chineses; promovendo uma lógica mais holística e multiator na abordagem da UE; e fornecendo inteligência económica detalhada e de alta qualidade sobre a China e a sua diversidade, crucial para melhorar a qualidade, o pragmatismo, a adaptabilidade e a afinação das políticas da UE. **RI**

TRADUÇÃO: JOÃO REIS NUNES

Data de receção: 5 de novembro de 2018 | Data de aprovação: 12 de dezembro de 2018

Miguel Santos Neves Doutorado pela London School of Economics and Political Science (LSE), mestre em Economia do Desenvolvimento pelo Institute of Development Studies (IDS) da Universidade de Sussex, e licenciado em Direito (Jurídico-Económicas) pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Professor associado na Universidade Autónoma de Lisboa e professor no Instituto Universitário Militar. Investigador do Observare-UAL e do CEMRI – Universidade Aberta. Membro do Conselho Académico da CASS Europe, membro do comité científico da revista *Asia Europe*

Journal. Coordenador da cátedra UNESCO People on the Move and Human Rights, e coordenador da cátedra Korea and East Asia da UAL. A investigação mais recente centra-se nos temas das migrações internacionais e diásporas globais, direitos humanos e sua regulação global, papel da *soft law* na regulação global e na gestão da *multi-level governance*, e as relações externas da UE com a Ásia, em particular a China e o Japão.
> Universidade Autónoma de Lisboa | Rua de Santa Marta, Palácio dos Condes do Redondo 56, 1169-023 Lisboa | msneves1@gmail.com

- 1** YAHUDA, Michael – «China and Europe: the significance of a secondary relationship». In ROBINSON, Thomas; SHAM-BAUGH, David, eds. – *Chinese Foreign Policy: Theory and Practice*. Oxford: Clarendon Press, 1994.
- 2** «CHINA-EU – international trade in goods statistics». Eurostat. Março de 2018. Disponível em: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/China-EU_-_international_trade_in_goods_statistics.
- 3** As estatísticas europeias sobre os fluxos comerciais da UE com a China apresentam em 2017 uma grande discrepância em relação às estatísticas nacionais alemãs relativas às importações provenientes da China, na medida em que apontam para um valor total de 101 mil milhões de euros de importações e, portanto, um défice desfavorável à Alemanha. Ver «Foreign trade, ranking of Germany's trading partners in foreign trade. Statistisches Bundesamt (Destatis)». In *Statistisches Bundesamt*. 26 de outubro de 2018. Disponível em: https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/NationalEconomyEnvironment/ForeignTrade/Tables/OrderRankGermanyTradingPartners.pdf?__blob=publicationFile. Por outro lado, as estatísticas do Eurostat apresentam um valor total de 72,3 mil milhões de euros de importações e uma situação de excedente favorável à Alemanha, mas coincidem nos números relativos às exportações; ver «CHINA-EU – international trade in goods statistics». Para os cálculos, foram utilizados os números globais da UE relativos ao comércio UE-China.
- 4** «SHANDONG Statistical Yearbook 2017». Governo da China. 2017. [Consultado em: 28 de dezembro de 2018]. Disponível em: <http://www.stats-sd.gov.cn/tjnj/nj2017/zk/indexeh.htm>.
- 5** Ver «SHANDONG and Bavaria share great economic cooperative achievements». Department of Commerce of Shandong Province. 9 de maio de 2017. [Consultado em: 29 de dezembro de 2018]. Disponível em: <http://en.sdcom.gov.cn/news/1928>.
- 6** Um exemplo relevante no contexto de uma das relações mais longas (30 anos) entre a Baviera e a província de Xandong foi a visita, em julho de 2016, do governador de Xandong, Guo Shuqing, a Munique para o Fórum Empresarial Baviera-Xandong e para se encontrar com a ministra da Baviera, Ilse Aigner.
- 7** «SHANDONG Statistical Yearbook 2017».
- 8** Para Duchacek, existem três tipos de paradiplomacia de acordo com seu conteúdo e âmbito regional: (i) diplomacia regional transfronteiriça (ou microrregional), ou seja, relações transfronteiriças entre governos não centrais geografica-
- mente contíguos; (ii) paradiplomacia trans-regional (ou macrorregional), entre governos não centrais que não são contíguos; e (iii) paradiplomacia global, envolvendo atores distantes, incluindo estados soberanos, e abrangendo todas as questões do sistema internacional incluindo segurança e comércio internacional. Ver DUCHACEK, Ivo. D. – «Perforated sovereignties: towards a typology of new actors in international relations». In SOLDATOS, Panayotis; MICHELMANN, Hans J., eds. – *Federalism and International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 1990.
- 9** HUGGINS, Robert; IZUSHI, Hiro; PROKOP, Daniel; THOMPSON, Piers – *The Global Competitiveness of Regions*. Londres: Routledge, 2014; HUGGINS, Robert; IZUSHI, Hiro; DAVIES, Will; SHOUGUI, Luo – *World Knowledge Competitiveness Index 2008*. Gales: Centre for International Competitiveness, 2008, pp. 34-46. Na análise comparativa de PRD e YRD, ver XIANGMING, Chen – *Regionalizing the Global – Local Economic Nexus: A Tale of Two Regions in China*. Chicago: Great Cities Institute, 2006.
- 10** Ver «GUANGDONG: market profile». In *Hong Kong Trade Development Council*. 23 de fevereiro de 2018. Disponível em: <http://china-trade-research.hktdc.com/business-news/article/Facts-and-Figures/Guangdong-Market-Profile/ff/en/1/1X00000/1X06BUOU.htm>.
- 11** HUGGINS, Robert; IZUSHI, Hiro; DAVIES, Will; SHOUGUI, Luo – *World Knowledge Competitiveness Index 2008*.
- 12** Ver ACUTO, Michele; MORISSETTE, Mika; CHAN, Dan; LEFFEL, Benjamin – *City Diplomacy and Twinning: Lessons from the UK, China and Globally*. Londres: UK Government Office for Science, 2016, p. 16.
- 13** ZHIIHAO, Tang – «SHANDONG and Bavaria mark 30 years of relations». In *China Daily*. 7 de julho de 2017. [Consultado em: 3 de dezembro de 2018]. Disponível em: http://qingdao.chinadaily.com.cn/2017-07/07/content_30030419.htm.
- 14** A visita ocorreu em 2016 no contexto do Programa de Cooperação Jurídica Sino-Alemão desenvolvido no âmbito do Acordo Sino-Alemão de 2000 sobre Intercâmbio e Cooperação no Campo Jurídico, assinado entre o Governo Federal e a China, e que em 2018 realizou cursos de formação para juizes chineses em várias áreas como direito penal, direito de propriedade intelectual chinês, lei alemã de energias renováveis, e direito administrativo alemão. Ver «DELEGATION of judges from the provinces Henan, Hebei and Jiangsu visits Baden-Württemberg». In *Sino-German Legal Cooperation Programme*. Julho de 2016. Disponível em: <https://rechtskooperation-china.org/en/activities/delegation-of-judges-from-the-provinces-henan-hebei-and-jiangsu-visits-baden-wuerttemberg>.
- 15** CARRUTHERS, Daniel – *New Zealand and Chinese Sister Cities and Their Implications for Tourism*. Universidade de Otago, 2006. Dissertação de mestrado.
- 16** MASCITELLI, Bruno; CHUNG, Mona – «Using sister city relationships to access the Chinese market: new avenues for SMEs in regional Australia». In *Journal of International Trade Law and Policy*. Vol. 7, N.º 2, 2008, pp. 203-215.
- 17** ZHANG, Haiyan – *Euro-China Investment Report 2013-2014*. Antuérpia: Antwerp Management School, 2013.
- 18** NEVES, Miguel S.; BONGARDT, Annette – «The role of overseas Chinese in Europe in making China global: the case of Portugal». In *INA Papers*, N.º 29, 2007.
- 19** FACKLER, Martin – «Chinese city severs ties after Japanese mayor denies massacre». In *New York Times*. 22 de fevereiro de 2012. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2012/02/23/world/asia/chinese-city-severs-ties-after-japanese-major-denies-massacre.html>. A reação foi contida a nível local porque o Governo japonês se distanciou da posição do presidente de Nagoya e reafirmou a posição oficial de que o massacre ocorreu.
- 20** Ver C40 Cities, Climate Leadership Group, disponível em <https://www.c40.org/cities>.
- 21** Esta foi uma conclusão clara, confirmada empiricamente pelo autor durante o debate entre representantes de governo e decisores políticos na sessão do Grupo Informal de Peritos sobre as Relações de Comércio e Investimento com a China da Comissão/Estados-Membros da UE, reunião realizada em Bruxelas, a 19 de junho de 2014, após uma apresentação efetuada pelo autor [Relatório disponível em: <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetailDoc&id=15030&no=1>].
- 22** EUROPEAN COMMISSION – «Joint Communication to the European Parliament and the Council. Elements for a new EU Strategy on China». JOIN(2016) 30 final. 22 de junho de 2016.
- 23** A pressão no sentido de um sistema de triagem comum veio principalmente da Alemanha, da França e da Itália, que estabeleceram recentemente os seus próprios sistemas nacionais. De acordo com novas regras a serem aprovadas, os estados-membros que não dispõem de um mecanismo nacional de triagem não são obrigados a adotar um, e a decisão final de bloquear um investimento continua a pertencer aos estados-membros, ainda que o escrutínio da Comissão se intensifique.
- 24** EMMOTT, Robin; KOUTANTOU, Angeliki – «Greece blocks EU statement on China human rights at U.N.». Reuters. 18 de junho de 2017. Disponível em: <https://>

www.reuters.com/article/us-eu-un-rights/greece-blocks-eu-statement-on-china-human-rights-at-u-n-idUSKB-N1990FP. O silêncio da UE sobre as violações dos direitos humanos na China tem sido criticado desde 2017 por muitas ONG e grupos de direitos humanos, que propuseram que a UE suspendesse o diálogo com a China sobre direitos humanos; ver «EU: Suspend China Human Rights dialogue». Human Rights Watch. 19 de junho de 2017. Disponível em: <https://www.hrw.org/news/2017/06/19/eu-suspend-china-human-rights-dialogue>.

25 KUNDNANI, Hans; PARELLO-PLESNER, Jonas – *Germany and China: Why the Emerging Special Relationship Matters for Europe*. Londres: European Council on Foreign Relations, 2012. Disponível em: https://www.files.ethz.ch/isn/173460/ECFR55_CHINA_GERMANY_BRIEF_AW.pdf.

26 *ibidem*, p. 4.

27 A Alemanha emendou a sua Lei de Comércio Exterior e Pagamentos (AWV) em julho de 2017 para aumentar o controlo sobre aquisições de empresas alemãs por empresas não pertencentes à UE, facilitando ao Ministério da Economia o bloqueio de aquisições de 25% ou mais de títulos que pudessem colocar em risco a ordem ou segurança públicas (o que abrangia empresas que operam infraestruturas críticas em setores como a energia, a tecnologia da informação, bem como telecomunicações, finanças, seguros, saúde e transportes), como resposta às aquisições multimilionárias da Energy from Waste (Eew) pela Beijing Enterprises e da Kuka pelo Chinese Media Group. Mais recentemente, em dezembro de 2018, uma nova emenda tornou ainda mais apertado o controlo, diminuindo o limite crítico para 10% e expandindo os setores abrangidos pela legislação; ver «GERMANY implements extended foreign investment control mechanisms». In *Her-*

bert Smith Freehills. 2 de agosto de 2017. Disponível em: <https://www.herbertsmithfreehills.com/news/germany-implements-extended-foreign-investment-control-mechanisms>.

28 O Governo alemão decidiu vetar a aquisição da Leifeld Metal Spinning AG por razões de segurança com base na nova lei, e o licitante retirou sua proposta. Houve um caso anterior relacionado à firma 50Hertz, em que o Governo alemão ordenou que o banco público KfW comprasse uma participação de 20% a fim de impedir que a State Grid Corporation da China adquirisse uma parte, como forma de proteger a infraestrutura crítica de energia; ver «CHINESE takeover of Leifeld collapses ahead of expected German veto». In *Deutsche Welle*. 1 de agosto de 2018. Disponível em: <https://www.dw.com/en/chinese-takeover-of-leifeld-collapses-ahead-of-expected-german-veto/a-44906055>.

BIBLIOGRAFIA

ACUTO, Michele; MORISSETTE, Mika; CHAN, Dan; LEFFEL, Benjamin – *City Diplomacy and Twinning: Lessons from the UK, China and Globally*. Londres: UK Government Office for Science, 2016.

CARRUTHERS, Daniel – *New Zealand and Chinese Sister Cities and Their Implications for Tourism*. Universidade de Otago, 2006. Dissertação de mestrado.

«CHINA-EU – international trade in goods statistics». Eurostat. março de 2018. Disponível em: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/China-EU_-_international_trade_in_goods_statistics.

«CHINESE takeover of Leifeld collapses ahead of expected German veto». In *Deutsche Welle*. 1 de agosto de 2018. Disponível em: <https://www.dw.com/en/chinese-takeover-of-leifeld-collapses-ahead-of-expected-german-veto/a-44906055>.

«DELEGATION of judges from the provinces Henan, Hebei and Jiangsu visits Baden-Württemberg». In *Sino-German Legal Cooperation Programme*. Julho de 2016. Disponível em: <https://rechtskooperation-china.org/en/activities/delegation-of-judges-from-the-provinces-henan-hebei-and-jiangsu-visits-baden-wuerttemberg>.

DUCHACEK, Ivo. D. – «Perforated sovereignties: towards a typology of new actors in international relations». In SOLDATOS, Panayotis; MICHELMANN, Hans J., eds. – *Federalism and International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 1990.

EMMOTT, Robin; KOUTANTOU, Angeliki – «Greece blocks EU statement on China human rights at U.N.». Reuters. 18 de junho de 2017. Disponível em: <https://www>

[reuters.com/article/us-eu-un-rights/greece-blocks-eu-statement-on-china-human-rights-at-u-n-idUSKB-N1990FP](https://www.reuters.com/article/us-eu-un-rights/greece-blocks-eu-statement-on-china-human-rights-at-u-n-idUSKB-N1990FP).

«EU: Suspend China Human Rights dialogue». Human Rights Watch. 19 de junho de 2017. Disponível em: <https://www.hrw.org/news/2017/06/19/eu-suspend-china-human-rights-dialogue>.

EUROPEAN COMMISSION – «Joint Communication to the European Parliament and the Council. Elements for a new EU Strategy on China». JOIN(2016) 30 fina. 22 de junho de 2016.

FACKLER, Martin – «Chinese city severs ties after Japanese mayor denies massacre». In *New York Times*. 22 de fevereiro de 2012. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2012/02/23/world/asia/chinese-city-severs-ties-after-japanese-mayor-denies-massacre.html>.

«FOREIGN trade, ranking of Germany's trading partners in foreign trade. Statistisches Bundesamt (Destatis)». In *Statistisches Bundesamt*. 26 de outubro de 2018. Disponível em: https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/NationalEconomyEnvironment/ForeignTrade/Tables/Order-RankGermanyTradingPartners.pdf?__blob=publicationFile.

«GERMANY implements extended foreign investment control mechanisms». In *Herbert Smith Freehills*. 2 de agosto de 2017. Disponível em: <https://www.herbertsmithfreehills.com/news/germany-implements-extended-foreign-investment-control-mechanisms>.

GODEMENT, François; Vasselier, Abigaël – *China at the Gates: A New Power Audit of*

eu-China Relations. Londres: European Council on Foreign Relations, 2017. Disponível em: https://www.ecfr.eu/publications/summary/china_eu_power_audit7242.

«GUANGDONG: market profile». In *Hong Kong Trade Development Council*. 23 de fevereiro de 2018. Disponível em: <http://china-trade-research.hktdc.com/business-news/article/Facts-and-Figures/Guangdong-Market-Profile/ff/en/1/1X000001X06BUOU.htm>.

HUGGINS, Robert; IZUSHI, Hiro; DAVIES, Will; SHOUGUI, Luo – *World Knowledge Competitiveness Index 2008*. Gales: Centre for International Competitiveness, 2008.

HUGGINS, Robert; IZUSHI, Hiro; PROKOP, Daniel; THOMPSON, Piers – *The Global Competitiveness of Regions*. Londres: Routledge, 2014.

KUNDNANI, Hans; PARELLO-PLESNER, Jonas – *Germany and China: Why the Emerging Special Relationship Matters for Europe*. Londres: European Council on Foreign Relations, 2012. Disponível em: https://www.files.ethz.ch/isn/173460/ECFR55_CHINA_GERMANY_BRIEF_AW.pdf.

MASCITELLI, Bruno; CHUNG, Mona – «Using sister city relationships to access the Chinese market: new avenues for SMEs in regional Australia». In *Journal of International Trade Law and Policy*. Vol. 7, N.º 2, 2008, pp. 203-215.

NEVES, Miguel S. – *Paradiplomacy, Knowledge Regions and the Consolidation of «Soft Power»*. In *JANUS.NET, e-journal of International Relations*. Vol. 1, N.º 1, outono de 2010, pp. 10-28.

NEVES, Miguel S.; Bongardt, Annette – «The role of overseas Chinese in Europe in making China global: the case of Portugal». In *INA Papers*, N.º 29, 2007.

«SHANDONG and Bavaria share great economic cooperative achievements». Department of Commerce of Shandong Province. 9 de maio de 2017. [Consultado em: 29 de dezembro de 2018]. Disponível em: <http://en.sdcom.gov.cn/news/1928>.

«SHANDONG Statistical Yearbook 2017». Governo da China. 2017. [Consultado em:

28 de dezembro de 2018]. Disponível em: <http://www.stats-sd.gov.cn/tjnj/nj2017/zk/indexeh.htm>.

XIANGMING, Chen – *Regionalizing the Global – Local Economic Nexus: A Tale of Two Regions in China*. Chicago: Great Cities Institute, 2006.

YAHUDA, Michael – «China and Europe: the significance of a secondary relationship». In ROBINSON, Thomas; SHAMBAUGH, David, eds. – *Chinese Foreign Policy: Theory and Practice*. Oxford: Clarendon Press, 1994.

ZHANG, Haiyan – *Euro-China Investment Report 2013-2014*. Antuérpia: Antwerp Management School, 2013.

ZHIHAO, Tang – «SHANDONG and Bavaria mark 30 years of relations». In *China Daily*. 7 de julho de 2017. [Consultado em: 3 de dezembro de 2018]. Disponível em: http://qingdao.chinadaily.com.cn/2017-07/07/content_30030419.htm.