

política

O SIGNIFICADO E A IMPORTÂNCIA DAS PRÁTICAS CONVENCIONAIS NAS RELAÇÕES LUSO-CHINESAS

*António Vasconcelos de Saldanha**

O estudo que aqui se inicia está subordinado ao tema da relevância das práticas convencionais nas relações entre Portugal e a China. O que é dizer, uma reflexão sobre um aspecto específico — e para nós explicativo — do fenómeno dos mais de quatro séculos de presença portuguesa em Macau.

Referimo-nos à importância que as convenções entre Portugueses e Chineses assumiram como garante da operacionalidade do «compromisso» que cedo se tornou o timbre do relacionamento entre autoridades ou comunidades de ambas as partes.

Sendo este estudo apresentado num âmbito não necessariamente vinculado a uma disciplina específica, sentimos mais à vontade para nos acomodarmos à necessidade de interseccionar conhecimentos, referências e metodologias próprias de outras disciplinas como sejam o Direito Internacional, a História ou o estudo das Relações Internacionais. De facto, a análise das linhas de força de quatro séculos de relações políticas entre Portugal e a China é demasiado complexa para que qualquer análise centrada numa dessas áreas dispense o contributo das restantes.

Valha esta advertência liminar para determinar a latitude do conceito de «convenção» que temos presente nesta apresentação.

Ao jurista essa figura associar-se-á necessariamente ao conceito de convenção ou tratado internacional; conceito normalmente definido como o acordo entre dois ou mais sujeitos de Direito Internacional, destinado a gerar, declarar ou modificar normas jurídicas de carácter internacional.

A amplitude cronológica da nossa área de questões é, porém, demasiado vasta para poder ser analisada por recurso a uma definição baseada nas actuais versões do conceito de Estado, de personalidade jurídica internacional, de comunidade internacional, ou mesmo, no

* Docente do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas de Lisboa; Director do Centro de Estudos das Relações Luso-Chinesas da Fundação Macau.

actual Direito Internacional, moldado por circunstâncias pouco mais velhas que o século.

De facto, a esses conceitos, como aplicá-los à compreensão das relações internacionais da China nos séculos XVI, XVII, XVIII e mesmo parte de XIX, ou às práticas ou matrizes de relacionamento internacional que precisamente para esse período Portugal desenvolveu no curso da sua gesta expansionista?

Conceitos peculiares de origem, natureza e objectivos do poder, concepções patrimoniais do Estado, sistemas vassaláticos, sistemas meramente tributários, hierarquias de soberanos, impérios contendo em si parcelas territoriais com graduações diferentes de subordinação ao centro, tudo isto são os factos que constituem a «realidade» do complexo sistema internacional que Portugal encontrou na Ásia do século XVI até ao século XIX e que o próprio Jean Bodin, bebendo na experiência portuguesa, já usava para ilustrar alguns passos do seu trabalho clássico sobre o conceito de *soberania*.

Leva-nos isto a crer que a determinação da natureza e do papel das «práticas convencionais» nas seculares relações luso-chinesas, tenha que levar em conta um conceito de «convenção», juridicamente coerente, mas muito mais lato do que aquele que é imposto pelo moderno Direito Internacional.

A não ser assim, basta pensar que, a aplicar esse critério restrito de convenção internacional, a história das relações entre Portugal e a China ficaria reduzida a três únicas convenções bilaterais: o Tratado de 1887, o de 1928 e a Declaração Conjunta de 1987, o que é manifestamente insuficiente.

Efectivamente, considerando um ambiente marcado profundamente quer pelo sistema de relacionamento internacional chinês, que foi tradicionalmente contrário à celebração de pactos internacionais em forma, quer pela representação de Portugal na China através do governo de uma cidade com peculiares características de autonomia, onde colocar e classificar toda uma série de pactos e de acordos regionais que justificaram e sustentaram o «compromisso» de quatrocentos anos, que constitui a substância da existência de Macau como comunidade autónoma no seio da China?

As práticas convencionais de que falamos, reportam-se, assim, a um conceito de convenção definido simplesmente como resultante da concordância expressa de dois ou vários sujeitos, que, aplicando uma regra de direito — a *regra pacta sunt servanda* — desse mesmo pacto se servem para regular as suas relações recíprocas, vinculando-se à realização de uma conduta a que anteriormente não estavam obrigados.

Se essa vinculação opera no ordenamento jurídico internacional, entre sujeitos desse ordenamento, ou se num âmbito muito mais restrito, de ordem interna — ainda que a interpretação e a aplicação do acordo se reporte muitas vezes a preceitos do Direito Internacional — é questão que não nos interessa dirimir, sacrificada ao objecto primacial da determinação da vontade das partes num processo de relacionamento bilateral desta natureza.

Pensamos assim que a análise das práticas convencionais luso-chinesas permitirá, nos diferentes ritmos e modalidades da sua continuidade, ganhar uma perspectiva global de objectivos essenciais cujo delineamento, infelizmente, ainda não está concluído.

O objectivo deste breve estudo não é também, de modo algum, inventariar e muito menos historiar a génese ou determinar o significado e conteúdo de cada um desses pactos. Permitimo-nos somente e em primeiro lugar, sublinhar a continuidade das práticas deste tipo, procurando determinar cinco módulos sucessivos de «estilos» convencionais, directamente decorrentes de outras tantas fases da história das relações luso-chinesas em Macau.

O primeiro é condicionado pela ordem interna do Império. Iniciado em meados do século XVI, é directamente determinado pela adesão da comunidade portuguesa às condições definidas, primeiro pelos Ming e depois pelos Qing, para a permanência dos Portugueses no território. K. C. Fok, nos estudos que tem dedicado à «fórmula de Macau», revelou os termos da longa discussão que correu os trâmites da burocracia imperial e que conduziu a essa permissão e à razão de ser do modelo de, pelo menos, três grandes repositórios de regras, baseados, como dissemos, na adesão dos portugueses de Macau a rigorosos códigos de conduta ditados pelo Império por razões de controle político e segurança na fronteira marítima da China.

Aludimos aos «pactos» de 1617, de 1741 e de 1749, a cuja adesão portuguesa correspondeu da parte do Império a tolerância da ocupação do território, com as correlativas vantagens em termos comerciais e de protecção.

Sucessivamente actualizados como resposta ao estímulo de novas formas de perturbação da ordem política e social, vamos encontrar esses «códigos de conduta» preenchidos por medidas muito variadas. Uma de ordem social, outras de ordem comercial, outras ainda de ordem administrativa, mas todas subordinadas à contenção da subversão da «ordem celestial». Algumas vezes, como em 1802, por ocasião duma tentativa de desembarque dos Ingleses, ou em 1809, quando o Império se revelou impotente para resolver o problema da pirataria costeira, os compromissos são pontualmente renovados por escrito, com intervenção das autoridades superiores de Macau e de Guangdong, sempre presente o desiderato último da defesa conjunta da fronteira marítima.

É importante notar-se que esta situação nem sempre foi confortável para os Portugueses, quer por considerar-se afectar o normal desenvolvimento da colónia, quer por colidir com interesses de ordem religiosa, quer, enfim, por razões de prestígio nacional que as autoridades de portuguesas de Goa, de Macau ou de Lisboa, tiveram muita dificuldade em aceitar. A tentativa de renegociar ou re-interpretar esses pactos em função de interesses da Metrópole ou simplesmente ditados pelas conveniências do Senado de Macau, está na base das motivações de algumas das embaixadas quinhentistas, seiscentistas e setecentistas enviadas a Pequim. A missão de D. Alexandre de Gouveia em 1784 é,

por exemplo, o caso paradigmático de uma missão que, sobrepondo-se à teia dos interesses provinciais portugueses e chineses, tentou baldada-mente junto do Imperador e por comissão expressa da Coroa de Portugal a revogação dos antigos pactos e a negociação de um novo acordo que regulasse as relações de Macau com o Império em termos mais consentâneos com a dignidade do Estado. Outra tentativa frustrada ocorre aquando da mencionada negociação do pacto de 1809 sobre o apoio a dar China em matéria do combate à pirataria, onde uma das cláusulas inscritas na convenção previa precisamente a correcção da atitude das autoridades imperiais, acusadas de incumprimento dos compromissos assumidos para com Macau.

Os Portugueses só teriam nova oportunidade para renovar esforços para proceder à revisão dos velhos acordos logo de seguida à 1.^a Guerra do Ópio. De facto, quando o Governo de Macau foi posto perante o facto consumado e inaudito de ver a China arrastada para uma convenção imposta pela força das armas inglesas, Portugal alimentou imediatamente a esperança de conseguir do Império um reajuste da velha ordem. Note-se, contudo, que se esse *aggiornamento* tinha subjacente razões de prestígio nacional ou de «face» perante outras potências europeias e a preocupação em garantir o futuro comercial de Macau na nova ordem de circunstâncias, ainda não chegava ao ponto de contestar a velha fórmula de subordinação aos pactos seculares que colocavam o território na ordem interna do Império.

O resultado das negociações do Comissário Português Silveira Pinto com o Comissário Imperial Qi Ying, arrastadas entre 1843 e 1844, resultaram efectivamente num novo acordo. Novo, mas substancialmente aquém das esperanças dos Portugueses, em termos de medidas de progresso económico, de confirmação do alargamento efectivo dos limites territoriais definidos no século XVI e da abolição do arcaico tributo pago ao Império, pouco ou nada consentâneo com a tradição da Coroa Portuguesa.

A falta de flexibilidade das autoridades imperiais, motivada porventura pela ignorância de Qi Ying ao distinguir o carácter da presença de Portugal na China do de outras potências recém-chegadas, levou ao governo de Ferreira do Amaral e este à ruptura violenta do consenso baseado nos acordos em que durante três séculos se fundara a convivência luso-chinesa.

Estava assim aberta uma segunda fase das relações com o correspondente e diverso módulo de práticas convencionais.

Escapados ao círculo de ferro da ordem interna do Império e com a necessidade de criar *ab ovo* um novo padrão de entendimento, os Portugueses procurarão fazê-lo em moldes de paridade inter-estatal. Estava-se na época dos tratados celebrados no estilo e com os desideratos ditados por um Direito Internacional de matriz europeia que a China era agora compelida a estudar e a aplicar.

Com o apoio de outras grandes potências em processo de expansão asiática, como a Rússia e a França, Portugal entabula negociações para

a celebração do seu 1.º tratado com a China, tratado assinado em 1862 e que — como que procurando consagrar pelo consenso o que Amaral impusera com a força — declarava logo no 2.º artigo caducos todos os acordos até então vigentes, instaurando uma ordem nova anunciada em termos muito expressivos:

«É inteiramente anulado e tido como nunca existente por este tratado tudo o que até hoje, em qualquer lugar ou época, possa haver sido escrito ou impresso ou verbalmente convencionado com respeito às relações entre Portugal e o Império da China e entre o governo da Cidade de Macau e as autoridades chinesas, visto que de ora em diante servirá de único regulamento válido para as mesmas relações o presente Tratado...».

Por razões a que adiante aludiremos, o Tratado de 1862 nunca chegou a ser ratificado, conservando-se um vácuo de regras institucionalizadas, vácuo esse que forçou ocasionalmente ao recurso — depois tantas vezes verificado — ao «acordo local», celebrado entre as autoridades regionais de Macau e Guangdong, com vista à criação de um *modus vivendi* que, simultaneamente, garantisse um convívio sem sobressaltos e não comprometesse os direitos e as pretensões que ambos os Estados quisessem no futuro consagrar num tratado internacional em forma. É, por exemplo, o caso dos acordos negociados nas décadas de 70 e 80 sobre os limites do exercício da fiscalização alfandegária.

A terceira fase e o terceiro módulo de práticas convencionais luso-chinesas é aberta com o chamado *Protocolo de Lisboa* e com o *Tratado de Amizade e Comércio* de 1887. Por um lado, Portugal lograra, enfim, além daquilo que pretendia na cláusula 2.ª do frustrado tratado de 1862, um título jurídica e internacionalmente válido em termos da definição do seu estatuto na China, e ainda colocar-se em pé de igualdade na posse de privilégios e de imunidades já gozados na China por outras potências, nomeadamente o da representação diplomática.

Mas se até à subscrição do Protocolo de Lisboa, em 26 de Março de 1887, e ao sequente Tratado de Amizade e Comércio subscrito em Pequim em 1 de Dezembro de 1887 e ratificado em 28 de Abril de 1888, a «Questão de Macau» foi preenchida essencialmente pelo problema da determinação e reconhecimento do título da presença dos Portugueses em Macau pela China, desde esse momento e até à 1.ª metade do nosso século, a mesma questão passou a significar diferentemente o problema da delimitação marítima e terrestre de Macau, problema que, devido à habilidade de Sir Robert Hart e às instâncias de Zongli Yamen, Portugal fora forçado a deixar em aberto precisamente pelo artigo 2.º do Tratado de Pequim:

«Fica estipulado que comissários dos dois governos procederão à respectiva delimitação que será fixada por uma convenção especial, mas enquanto os limites se não fixarem, conservar-se-á tudo o que lhe diz respeito como actualmente, sem aumento, diminuição ou alteração por nenhuma das partes».

E assim, quase todos os momentos de mais acentuada controvérsia nas relações luso-chinesas têm na base problemas afins ou são domina-

dos pela preocupação em delimitar o Território, tornando a questão dita «dos limites de Macau» na *causa célebre* da política externa portuguesa no Extremo Oriente, catalisada simultaneamente por considerações de prestígio histórico e pela convicção de que a solução do problema dos limites despoletaria uma reacção em cadeia, que, passando pela liberdade de construção de novo porto e pela concretização da projectada linha férrea Macau-Cantão, acabaria por trazer ao território o desafogo eco-nómico de outras eras, libertando-o do estigma da dependência das receitas do jogo e da exploração do ópio.

Não cabe nesta sede desenvolver a definição exacta do problema dos limites e tão pouco expender os termos complexos da argumentação debitada por cada uma das partes em favor das suas posições. Importa sim sublinhar o acento no recurso a uma série de acordos regionais, acordos que resultaram de negociações desenroladas directamente entre o Governo de Macau e de Cantão, com conhecimento de Lisboa e de Pequim, e que, salvaguardando a operacionalidade do mecanismo do artigo 2.º do Tratado de 1887, conduziram a convenções de consideráveis virtudes em termos da moderação ou contenção dos conflitos locais. Basta pensar no acordo de 1897, negociado pelo Conselho Governativo de Macau com o Vice-Rei, relativo à não-ocupação da Ilha da Montanha, ou noutros acordos relativos ao uso das águas limítrofes.

Apesar da adesão de Portugal ao Protocolo Internacional de 1901 e da celebração de um tratado que em 1928 abrangia exclusivamente questões aduaneiras e de extraterritorialidade, poder-se-á dizer que desde 1887 a 1949 Portugal se manteve, na matéria dos limites, num impasse, sem possibilidade visível da solução de uma questão tida como vital no dia-a-dia do território, dependendo unicamente para a manutenção de um *modus vivendi* do frágil equilíbrio permitido por esses acordos regionais.

Porque, de facto, Portugal cedo compreendeu que a mudança de regime ocorrida em 1912 na China não alterara em nada a rigidez monolítica da posição que os mandarins de Pequim ou de Cantão sempre invocaram ao considerar as pretensões portuguesas no território: que Macau era território chinês ocupado pelos Portugueses, circunscrito à península do mesmo nome e totalmente desprovido de águas territoriais.

A proclamação da República Popular da China em 1949 abre a 4.º fase e o 4.º módulo de práticas convencionais.

Uma fase com características completamente diferentes das imediatamente anteriores. Por um lado — e como consequência da contrariedade da política de reconhecimento recomendada pelos diplomatas portugueses na China — porque marcada pela quebra de todas as vias oficiais de comunicação diplomática estabelecidas desde 1887. Por outro, porque assistiu à anulação de todos os equilíbrios que, mal ou bem eram ainda sustentados por vários acordos, pulverizados agora pela doutrina chinesa da nulidade dos tratados ditos «desiguais».

O Dr. Oliveira Salazar considerou sempre com especial atenção as questões de Macau desde a altura em que acumulou a Presidência do

Conselho de Ministros com a pasta do Ministério dos Negócios Estrangeiros. Da sua acção neste âmbito, merecem especial referência duas atitudes de grande relevância para a compreensão da história convencional de Macau.

Em primeiro lugar, ao tomar uma posição categórica em relação à definição exacta do estatuto de Macau à luz do que desde 1887 ficara definido num instrumento de Direito Internacional; isto é, uma solução de ocupação e governo perpétuos que se baseava numa concepção jurídica de «domínio dividido» entre Portugal e a China.

Neste particular, o pensamento de Salazar era compreensível. Saberá, por exemplo, que, por questões de prestígio nacional, Portugal sacrificara várias convenções negociadas, para resguardar o «consenso» que esse prestígio salvaguardava. Logo em 1862, para não inviabilizar a concretização futura de uma «cláusula de estatuto» como a que se conseguiu em 1887. Em 1902 e 1904, recusando a ratificação das importantes negociações levadas a cabo por João de Azevedo Castelo Branco, para não diminuir o valor dessa mesma cláusula. Em 1928, condicionando expressamente as negociações que conduziram ao tratado de Dezembro desse ano, à intocabilidade do mesmo preceito. Em 1930, quando se pensou negociar um novo tratado de comércio e navegação, instruindo o Ministro de Portugal na China no sentido de não consentir em qualquer alteração a essa parte do Tratado de 1887 que ainda se considerava em vigor.

Em 1961, retomando a linha de conduta dos antecessores e contestando a doutrina da nulidade dos tratados ditos «desiguais», Salazar confirmava a vigência e o carácter objectivo da cláusula 2^a do Tratado de 1887 e garantia publicamente que *«a existência de Macau como terra sujeita à soberania portuguesa, se funda em velhos tratados entre os Reis de Portugal e os Imperadores da China»*.

A segunda atitude de Salazar com relevo para a «Questão de Macau» nesta fase, diz respeito à definição que logo em 1949 deu da pauta de comportamento a que Portugal necessariamente teve que se cingir localmente durante o longo black out diplomático que perdurou até 1974; ou seja, o estabelecimento de *«relações de facto, impostas pela vizinhança e necessidades da vida das populações de uma e outra parte, relações correctas sempre, mas que não podem comprometer a atitude geral que o Governo tenha de seguir em harmonia com os princípios afirmados ou acordo internacional»*.

Nesse cenário das «relações de facto», para lá do papel desempenhado pela meritória e oficiosa acção individual de macaenses que sustentaram as comunicações entre ambas as partes durante anos a fio, o «consenso» que, ao modo tradicional permitiu ultrapassar os momentos de mais aguda crise, gerou dois únicos acordos escritos que, na sequência de dramáticos eventos ocorridos em 1952 e em 1966 e em circunstâncias que podemos definir como de pura coacção, resultaram das negociações travadas entre os Governos de Macau e de Cantão. Porém, como mais tarde notou um Ministro do Ultramar sobre esta

última crise, num estilo que diz muito à história convencional de Macau, «ganha a batalha quem conserva o terreno».

Mas, como também escreveu Lord Dahrendorf, «saber viver com o conflito é em si mesmo uma virtude». E os benefícios colhidos do exercício dessa virtude são sentidos desde o restabelecimento de relações diplomáticas entre Portugal e a China. O ano de 1979 aponta, efectivamente, o início da 5.^a fase em que actualmente vivemos, marcada logo pela celebração de um protocolo (o chamado «acordo secreto»), onde se consubstanciou o reconhecimento da velha realidade histórica da pertença da soberania territorial à China, confirmado e desenvolvido na Declaração Conjunta de 1987.

Este instrumento de Direito Internacional, cujas particularidades e consequências têm merecido grande atenção por parte dos juristas, deverá ser considerado como o *terminus*, o fecho do longo círculo de acordos, pactos ou convenções que, nas relações entre Portugal e a China, tiveram Macau e a sua existência como objecto. Não foi decerto levemente que os seus negociadores definiram liminarmente um dos objectivos da convenção como sendo o de consagrar «*uma solução apropriada da questão de Macau legada pelo passado*».

Estamos convictos que a sua leitura como tal reforçará a correcta compreensão da histórica «fórmula de Macau», contribuindo para a definição de uma outra fórmula sobre a qual resida não apenas o sucesso da futura zona especial de Macau, mas também o das relações entre Portugal e a China.