

A DIPLOMACIA ECONÓMICA NUM MUNDO MULTICÊNTRICO

NOTAS SOBRE O CASO PORTUGUÊS (PARTE II)

José Pedro Teixeira Fernandes

ISCET | Instituto Superior de Ciências Empresariais e do Turismo

RESUMO

O primeiro objetivo deste artigo é efetuar uma revisão sobre a literatura teórica mais relevante em matéria de diplomacia económica. Em seguida, o estudo sobre a literatura especializada no assunto será completado com uma abordagem específica ao caso português. Para o efeito, a análise será dividida em duas partes. Na primeira (Parte I), vai procurar avaliar-se em que medida a atividade diplomática se transformou nas últimas décadas. Não se restringirá a análise a uma lógica estatocêntrica. Esta incidirá também no papel dos atores não estaduais, especialmente as empresas multinacionais. Na segunda (Parte II), a abordagem prosseguirá com um estudo específico sobre o caso português. O principal objetivo será avaliar em que medida as tendências detetadas na literatura teórica e na prática diplomática de outros Estados, se refletem, também, nas dinâmicas de organização da atual diplomacia estadual portuguesa.

Palavras-chave: Literatura teórica; Diplomacia económica; Portugal; Atividade diplomática; Caso português.

ABSTRACT

The first objective of this paper is to provide an overview of the most relevant theoretical literature on economic diplomacy. The study will be completed with a specific approach to the Portuguese case. For this purpose, the analysis is divided into two parts. The first (Part I) will seek to assess the extent to which diplomatic activity was transformed in recent decades. The approach is not restricted to a state-centered view. It will also address the role of non-state actors, especially multinational companies in economic diplomacy. In the second part (Part II), the paper will continue with a specific study on the Portuguese case. The main objective is to find in what extent the trends detected in the theoretical literature, and the diplomatic practice of other states, are also reflected in the current organization of the Portuguese state diplomacy.

Keywords: Theoretical literature; Economic diplomacy; Portugal; Diplomatic activity; Portuguese case.

O contexto económico e político mundial sofreu nas últimas décadas mudanças significativas que impeliram os Estados a procurarem novas abordagens em defesa dos seus interesses, nomeadamente económicos e políticos. [...] A recomposição dos poderes político e económico a nível mundial e regional traz responsabilidades acrescidas para a defesa dos interesses estratégicos dos estados sendo a componente económica incontornável. Nunca, como agora, a diplomacia económica assume papel de tão grande relevância enquanto componente essencial da política externa e em apoio à internacionalização das economias e das empresas.

Ennes Ferreira e Gonçalves (2009, p. 115)

1. A RECONFIGURAÇÃO DA ATIVIDADE DIPLOMÁTICA PARA AS QUESTÕES ECONÓMICO-COMERCIAIS

Nas últimas décadas do século XX e inícios do século XXI, o mundo passou por importantes transformações que acentuaram o peso dos aspetos económicos e comerciais na vida dos Estados e sociedades. As raízes destas transformações encontram-se na década de setenta do século passado, mas o processo intensificou-se com a atual globalização surgida ao longo da década

de oitenta. A combinação entre inovações tecnológicas, sobretudo nas tecnologias de informação e comunicação e a ideologia neoliberal teve um profundo impacto. A nova realidade mundial passou a afetar igualmente o estilo e conteúdo da diplomacia num duplo sentido: (i) o da crescente relevância de novos atores, nomeadamente das grandes empresas multinacionais, na arena da diplomacia económica; (ii) o da reorientação da diplomacia estadual para atividades que podem ser qualificadas como diplomacia económica e/ou comercial (Susan Strange, 1992; Christian Chavagneux, 1999).

Tais transformações tiveram, naturalmente, impacto em Portugal, quer na discussão teórica sobre o assunto, quer sobre a prática diplomática do Estado português. É sobre este segundo aspeto – o do seu impacto na organização do corpo diplomático e dos organismos públicos vocacionados para essa atividade –, que vamos efetuar uma breve análise.

O momento fundador da moderna diplomacia económica portuguesa terá ocorrido em 1949, com a criação do Fundo de Fomento de Exportação (Ennes Ferreira e Gonçalves, 1999, p. 119). Mas não é sobre esses proto-desenvolvimentos que vai incidir esta abordagem. Apenas nos vamos referir aos ocorridos mais próximos da atualidade, já num contexto de integração europeia e de globalização da economia portuguesa, em particular durante a última década. Tal como se verifica noutros Estados (ver o quadro infra, com alguns modelos de diplomacia económica), detecta-se na diplomacia portuguesa um esforço de adaptação à nova realidade internacional. De facto, hoje predomina, no plano internacional, um ambiente de competição económico-comercial bastante agressiva. Assim, os aspetos económicos e comerciais adquiriram uma crescente preponderância face às questões internacionais de perfil estritamente político, a grande tarefa tradicional do corpo diplomático estadual.

Quadro 1 – Alguns modelos de diplomacia económica estadual

Modelo americano

Assenta principalmente nas fundações e instituições privadas, mais recentemente também em agências autónomas face aos departamentos ministeriais com formas jurídicas muito diversas. No seu arranque, o modelo diplomático prevalecente durante o século XX, inspirou-se um pouco na prática francesa, com secções comerciais nas embaixadas mais cuja competência se limitava ao apoio às empresas.

Modelo britânico

Alicerça-se num organismo específico – o *UK Trade and Investment* – criado em 2003 e colocado sob a tutela do Ministério do Comércio e do Investimento. Apoia a expansão das empresas no estrangeiro mas também os investimentos estrangeiros no Reino Unido, bem como a imagem dos produtos britânicos nos mercados estrangeiros. Observa-se o mesmo movimento de fusão de equipas no seio das embaixadas. Os britânicos praticam, desta forma, uma delegação da gestão da ação externa. Em 2008, o governo britânico criou o *Business Ambassadors Network* com o objetivo de ajudar as PME, não tanto a ganhar oportunidades comerciais mas sobretudo a aceder aos mercados.

Modelo alemão

É bastante diferente dos modelos anteriores pois, desde o final da II Guerra Mundial, que se baseia nas câmaras de comércio com o apoio dos *Länder*¹. A presença do Estado é limitada às iniciativas consulares ou profissionais a favor das empresas.

Modelo italiano

Baseia-se num centro nacional do comércio externo abrangendo secções regionais direcionadas para as PME e departamentos únicos no estrangeiro ligados à rede diplomática.

¹ Os *Länder* são os Estados não soberanos que integram a atual República Federal da Alemanha.

Modelo japonês

Assenta essencialmente no MITI, o Ministério da Economia, erigido a seguir à II Guerra Mundial, mas a diplomacia económica japonesa (*keizai gaikou*) sofre bastante com a fraqueza das ambições políticas do país na cena externa. Assim, foram as multinacionais japonesas que desenvolveram largamente uma *business diplomacy*.

Modelo chinês

Tem origem numa outra lógica. Se a diplomacia chinesa, tal como as ocidentais, tem por objetivo apoiar o desenvolvimento económico do país, tem também por missão acompanhar o processo de emergência política da China na cena internacional. Mas a diplomacia chinesa é sobretudo amplamente dedicada à questão da segurança de aprovisionamento de matérias-primas e minerais, daí a importância da diplomacia do petróleo.

Fonte: CCIP (2012, p. 2) – adaptação

A observação anterior é particularmente válida para um Estado que tem uma pequena economia aberta e não está diretamente envolvido em conflitos internacionais clássicos, de tipo político-militar, como é atualmente o caso português. Assim, em Portugal ocorreram vários desenvolvimentos significativos em matéria de diplomacia económica. Por simplificação, vamos restringir a análise à atuação do XVII Governo Constitucional (2005-2009) e do atual executivo, o XIX Governo Constitucional, no poder desde meados de 2011.

2. ARQUITETURA INSTITUCIONAL DA DIPLOMACIA ECONÓMICA DO XVII GOVERNO CONSTITUCIONAL

No âmbito da atuação do executivo anterior, merece particular destaque o quadro legal regulador a diplomacia económica criado pela resolução do Conselho de Ministros nº 152/2006.² Nesse texto legal começou por ser explicitada a definição oficial de diplomacia económica, sendo esta apresentada como abrangendo as seguintes instituições públicas e atividades:

[A] atividade desenvolvida pelo Estado e seus institutos públicos fora do território nacional, no sentido de obter os contributos indispensáveis à aceleração do crescimento económico, à criação de um clima favorável à inovação e à tecnologia, bem como à criação de novos mercados e à geração de emprego de qualidade em Portugal.

Por sua vez, o mesmo diploma aponta também, no seu nº 2, como principais objetivos da diplomacia económica portuguesa os seguintes:

- a) Promover a imagem de Portugal como país produtor de bens e serviços de qualidade para exportação, como destino turístico de excelência e como território preferencial de intenções de investimento, no quadro de uma economia internacional globalizada;
- b) Cultivar e aprofundar relações com os principais agentes económicos estrangeiros que tenham ou possam vir a ter relações com Portugal, com os decisores de grandes investimentos económicos e com os criadores de fluxos e rotas importantes no plano turístico;
- c) Apoiar a internacionalização das empresas portuguesas, quer no respeitante a estratégias de comercialização quer no atinente à fixação de unidades produtivas no exterior, quer ainda por via da deteção de oportunidades geradoras de maisvalias potenciais para o País e suas empresas.

A nível governamental, as incumbências da diplomacia económica passaram a recair sobre dois ministérios – Negócios Estrangeiros e Economia –, como referem os nº 3 e 4 do mesmo diploma, que atribuíam as seguintes tarefas ao Ministério dos Negócios Estrangeiros:

² O texto da resolução do Conselho de Ministros nº 152/2006 pode ser consultado no Diário da República eletrónico em <http://dre.pt/pdf1sdip/2006/11/21600/77837784.PDF> [Acedido em 16/01/2014]. Este diploma revogou o modelo anterior de diplomacia económica, baseado no despacho conjunto nº 39/2004, de 6 de janeiro, dos Ministros dos Negócios Estrangeiros e da Economia, publicado no *Diário da República*, 2ª série, nº 18, de 22 de janeiro de 2004.

- a) Sedimentar a imagem externa de Portugal e representar os interesses nacionais, estabelecendo contactos e criando um ambiente favorável à atracção dos agentes económicos estrangeiros pelo mercado português e à abertura dos mercados externos aos bens, serviços e investimentos portugueses, designadamente através das embaixadas e consulados que o integram;
- b) A detecção, através da acção dos representantes diplomáticos, de oportunidades de negócio, alertando as entidades portuguesas responsáveis para elas;
- c) Estreitar contactos com as comunidades de empresários portugueses no estrangeiro e suas relações com a economia portuguesa.

Por sua vez o Ministério da Economia – na altura Ministério da Economia e da Inovação, atualmente Ministério da Economia e do Emprego –, incluindo as entidades públicas na sua dependência, passou a ter as seguintes incumbências no âmbito da diplomacia económica estadual portuguesa:

- a) Promover as acções previstas na lei na defesa dos interesses nacionais com vista à promoção da Marca Portugal, salientando a imagem do País como país moderno, inovador e competitivo;
- b) O fomento das exportações, à promoção da captação e manutenção do investimento estrangeiro;
- c) A internacionalização das empresas portuguesas;
- d) A atracção do turismo e a promoção de Portugal como destino turístico.

Conforme se pode verificar pela organização descrita, a diplomacia económica do Estado português tem procurado articular o tratamento de assuntos económicos efetuado, tradicionalmente, por dois diferentes ministérios: o dos Negócios Estrangeiros e o da Economia. Entre as mudanças operadas, contam-se por exemplo, a integração dos delegados do ex-Instituto do Comércio Externo de Portugal (ICEP) na estrutura das embaixadas, passando a ser designados como conselheiros económicos e comerciais.

Posteriormente, já sob o governo seguinte, ao nível do Ministério da Economia e da Inovação, determinou-se a extinção do ICEP e a integração das suas atribuições na Agência Portuguesa para o investimento (API), esta última reestruturada e redominada Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal (AICEP) – ou seja ICEP/API/AICEP. Ao nível do MNE foi criada a Direcção-Geral dos Assuntos Técnicos e Económicos (DGATE), responsável pela condução da diplomacia económica em articulação com os restantes agentes competentes.

3. ARQUITETURA INSTITUCIONAL DA DIPLOMACIA ECONÓMICA DO XIX GOVERNO CONSTITUCIONAL

Chegando ao poder no meio da grave crise financeira e económica que afetou, e afeta, o Estado português, o XIX Governo Constitucional deu um particular ênfase à diplomacia económica. Esta surgiu mesmo como uma espécie de bandeira, juntamente com o apoio às empresas do sector exportador, para solucionar a crise.

Quadro 2 – Três alternativas para a diplomacia económica portuguesa

Alternativa 1 (continuidade com AICEP sob tutela funcional do Ministério da Economia)

Basicamente seria uma manutenção do modelo de diplomacia económica existente, com pequenas modificações como a passagem da dependência hierárquica da rede externa da AICEP para a tutela no Ministério da Economia. A dependência funcional da AICEP manter-se-ia na Economia, assim como o IAPMEI. Este modelo tem a desvantagem da difícil coordenação entre estes dois organismos e de colocar sob tutelas diferentes os vários fundos do IAPMEI e da AICEP.

Alternativa 2 (Tutela geral do MNE + integração do IAPMEI e AICEP)

A rede externa da AICEP ficaria sob a dependência do MNE, sendo também criado um conselho de administração comum à AICEP e ao IAPMEI. A vantagem mais óbvia reside no facto de poder ser aplicado em continuidade do modelo anterior e de facilitar a coordenação entre o IAPMEI e a AICEP. Teoricamente, uma administração nestes dois organismos única permitirá acompanhar a evolução das empresas, desde o mercado interno até à internacionalização. Possíveis desvantagens residem no facto de implicar a tutela, direta ou indireta, do Ministério da Economia e da não abranger o Instituto do Turismo.

Alternativa 3 (Tutela geral do MNE + reconfiguração do IAPMEI e Instituto de Turismo)

Também aqui a AICEP ficaria sob a dependência do MNE, com o objetivo promover o apoio ao investimento direto estrangeiro e às empresa nos mercados externos. O Instituto do Turismo e o IAPMEI, por seu lado, seriam reduzidos e alterados, uma vez que o turismo perderia a promoção e o IAPMEI ficaria sem a gestão dos fundos de apoio á atividade interna das empresas. Nesta hipótese, a gestão dos fundos passaria para o Ministério das Finanças. Como desvantagens são apontadas o corte entre mercados interno e externo, dificuldades de coordenação com o IAPMEI.

Fonte: Quadro baseado em Lucília Tiago (2011) – adaptação

Conforme mostra o quadro supra, o atual Governo dispunha de várias hipóteses para atuar no âmbito da diplomacia económica, quer dando continuidade ao modelo anterior, quer procurando introduzir alterações de maior ou menor substância. No cerne de qualquer opção está o papel de dois ministérios: o Ministério dos Negócios Estrangeiros e o Ministério da Economia; e o de três organismos públicos: a AICEP, o IAPMEI e o Turismo de Portugal I.P. (Instituto do Turismo). Várias medidas legislativas e políticas foram adoptadas desde então, as quais vamos passar brevemente em revista.

Figura 1 – Organismos públicos envolvidos na diplomacia económica



Fonte: Figura elaborada pelo autor

3.1. A resolução do Conselho de Ministros nº 44/2011

A resolução do Conselho de Ministros nº 44/2011³, posteriormente alterada pela resolução do Conselho de Ministros nº 35/2012, estabeleceu a coordenação estratégica para a diplomacia económica e a internacionalização da economia. Através desta foi criado um quadro de colaboração institucional para a definição e execução de uma política de internacionalização da economia portuguesa, de promoção e captação de investimento estrangeiro e de cooperação para o desenvolvimento. A referida resolução determinou, ainda, a unificação das redes externas, mediante o total aproveitamento das missões diplomáticas com o respetivo reforço do papel dos chefes de missão.

3.1.1. O Conselho Estratégico de Internacionalização da Economia (CEIE)

O Conselho Estratégico para a Internacionalização da Economia (CEIE) foi criado em 2011 pela já referida resolução do Conselho de Ministros nº 44/2011. No ponto nº 2 da referida resolução estabeleceu-se que o CEIE é um organismo na dependência hierárquica direta do Primeiro-Ministro, sendo-lhe atribuída a seguinte missão:

[...] o CEIE fica na dependência direta do Primeiro-Ministro e tem por missão a avaliação das políticas públicas e das iniciativas privadas, e respetiva articulação, em matéria de internacionalização da economia portuguesa, da promoção e captação de investimento estrangeiro e de cooperação para o desenvolvimento.

Conforme estabelece o ponto nº 3 da referida resolução, a composição institucional deste inclui, para além do Primeiro-Ministro que o dirige, alguns ministros ligados à área e ainda representantes convidados de organizações do sector empresarial privado:

- a) O Primeiro-Ministro, que o dirige;
- b) O Ministro de Estado e das Finanças;
- c) O Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros;
- d) O Ministro da Economia e do Emprego;
- e) Quatro representantes de organizações do sector empresarial privado, a convidar de entre as mais diretamente ligadas aos processos de internacionalização e desenvolvimento.

Este organismo funciona em articulação com outros organismos-chave da diplomacia económica. Conforme é estabelecido no ponto 5º, o secretariado executivo do CEIE é assegurado pela AICEP, E. P. E., estando o presidente do conselho de administração desta presente nas reuniões. O CEIE visa, assim, articular as políticas públicas e do sector privado para promover a internacionalização da economia portuguesa. Exemplos de algumas iniciativas que tiveram a sua origem neste organismo, foram, por exemplo, a criação de um fundo de emergência para empresas exportadoras, o alargamento da rede de convenções internacionais para evitar a dupla tributação e o protocolo de Parceria Coordenadora da Promoção Externa, entre o Governo e a Associação Industrial Portuguesa (AIP), para reforçar as exportações e a internacionalização das empresas.

3.2. A Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, E. P. E.

Conforme já assinalado, a AICEP é um dos organismos centrais da diplomacia económica que tem sido implementada em Portugal, com melhores ou piores resultados, pelos sucessivos governos. No modelo em vigor, implementado pelo atual Governo, esta voltou a estar no centro da reorganização da diplomacia económica portuguesa, tendo sido objeto de vários diplomas legislativos.

³ A resolução do Conselho de Ministros nº 44/2011 pode ser consultada no Diário da República eletrónico em <http://dre.pt/pdfs-dip/2011/10/20500/0471604716.pdf> [Acedido em 16/01/2014].

⁴ Este documento foi subscrito pelo Governo e pelos representantes das entidades do setor empresarial privado com assento no CEIE. O acordo prevê a elaboração de uma estratégia de promoção externa, a preparação de um plano de promoção integrado das ações externas e a apresentação de sugestões nas áreas do investimento direto estrangeiro, economia, agricultura, turismo e cultura. Um plano nacional de promoção externa, quadrienal, deverá especificar as ações a desenvolver nos mercados internacionais, resultante da coordenação de esforços das instituições públicas e privadas.

Inicialmente o DL 86-A/2011⁵, que determinou a estrutura do XIX Governo Constitucional, estabeleceu a integração da AICEP na Presidência do Conselho de Ministros, na dependência do Primeiro-Ministro. Através do despacho nº 15681/2011⁶, do Primeiro-Ministro, a competência sobre a AICEP relativa à definição das orientações estratégicas e ao acompanhamento da sua execução, foi depois delegada no Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros, em articulação com o Ministro da Economia e Emprego. Este organismo passou a ficar com a responsabilidade pela promoção da imagem global de Portugal, das exportações de bens e serviços e da captação de investimento direto relevante em termos estruturais, bem como do investimento direto português no estrangeiro. Em finais do mesmo ano, o DL 121/2011⁷, que aprovou a nova orgânica do Ministério dos Negócios Estrangeiros, procedeu à extinção da Direção-Geral dos Assuntos Técnicos e Económicos e transferiu para a AICEP, as atribuições daquela direção-geral nos domínios da diplomacia económica e informação macro-económica.

Os objetivos e as novas atribuições deste organismo são desenvolvidos no artigo 5º e 6º DL 229/2012⁸. O artigo 5º começa por referir que a AICEP, tem por “objeto o desenvolvimento e a execução de políticas estruturantes e de apoio à internacionalização da economia portuguesa”, incluindo nestas as seguintes atividades específicas:

- a) A promoção das condições propícias à captação, realização e acompanhamento de projetos de investimento, de origem nacional ou estrangeira, independentemente da natureza jurídica do investidor, cujo valor seja igual ou superior a 25 milhões de euros, ou que, não atingindo esse valor, sejam da iniciativa de uma empresa com faturação anual consolidada superior a 75 milhões de euros ou de uma entidade não empresarial com orçamento anual superior a 40 milhões de euros;
- b) A promoção, captação e o acompanhamento de projetos de investimento não incluídos na alínea anterior, que pelo seu mérito ou pelos efeitos que produzam na cadeia de valor possam contribuir para o desenvolvimento ou expansão das empresas nacionais, desde que o respetivo acompanhamento pela AICEP, E. P. E., tenha o acordo prévio do Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação, I. P., (IAPMEI, I. P.), ou do Instituto do Turismo de Portugal, I. P., (Turismo de Portugal, I. P.), ou de outras entidades competentes na matéria;
- c) O acolhimento dos projetos de investimento direto estrangeiro não incluídos nas alíneas anteriores, sem prejuízo das competências de outros organismos para o respetivo acompanhamento;
- d) A promoção e divulgação no exterior, ou que neste se reflita, das atividades económicas desenvolvidas em Portugal, nomeadamente na área do comércio de bens e serviços;
- e) O apoio a projetos de internacionalização de empresas portuguesas, independentemente da sua dimensão e natureza jurídica, em cooperação com outros organismos públicos com responsabilidades ao nível do desenvolvimento e capacitação empresarial, nomeadamente o IAPMEI, I. P.;
- f) A promoção da imagem de Portugal no exterior e das marcas portuguesas de modo global e com impacto nas vertentes de promoção de exportações, internacionalização e captação de investimento, em articulação com o Turismo de Portugal, I. P., e com outras entidades competentes.

Quanto ao artigo 6º, faz o elenco das atribuições conferidas a este organismo no âmbito das atividades de diplomacia económica, que também aqui se reproduzem:

- a) Contribuir para a competitividade das empresas portuguesas através da sua internacionalização, da promoção e aumento das exportações e do investimento direto estrangeiro no País;
- b) Participar na conceção, aplicação e avaliação das políticas de apoio e desenvolvimento das estratégias empresariais de investimento nacional e internacional;

5 O DL nº 86-A/2011 pode ser consultado no Diário da República eletrónico em <http://dre.pt/pdfs/2011/07/13201/0000200007.pdf> [Acedido em 16/01/2014].

6 Ver o despacho nº 15681/2011 do Gabinete da Presidência do Conselho de Ministros no Diário da República eletrónico em <http://dre.pt/pdf2sdip/2011/11/222000000/4571045710.pdf> [Acedido em 16/01/2014].

7 O teor do DL nº 121/2011 pode ser consultado no Diário da República eletrónico em http://www.portugal.gov.pt/media/381570/lo_mne.pdf [Acedido em 16/01/2014].

8 Ver DL nº 229/2012 no Diário da República eletrónico em <http://www.dre.pt/pdfs/2012/10/20800/0605506061.pdf> [Acedido em 16/01/2014].

- c) Contribuir para um contexto de eficiência propício e adequado ao investimento, internacionalização das em-presas portuguesas e aumento das exportações;
- d) Promover condições favoráveis à captação de investimento estrangeiro para Portugal, em parceria com os vários agentes públicos e privados;
- e) Apoiar, coordenar e estimular o desenvolvimento de ações de cooperação externa no domínio do setor empresarial;
- f) Apoiar, coordenar e estimular iniciativas de divulgação e promoção no exterior das competências, produtos e serviços das empresas portuguesas;
- g) Gerir, negociar e participar no desenvolvimento, caso a caso, de apoios ao investimento em Portugal e às empresas portuguesas no exterior, no âmbito dos sistemas de incentivos em vigor;
- h) Gerir e negociar programas de apoio relacionados com a promoção das marcas portuguesas no exterior e com a promoção da internacionalização da economia portuguesa;
- i) Gerir fundos de apoio ao investimento constituídos pelas verbas provenientes dos reembolsos dos incentivos financeiros atribuídos ou a atribuir a projetos de investimento, que nos termos da lei possam ser atribuídos à AICEP, E. P. E.;
- j) Acompanhar projetos de investimento em Portugal e projetos de internacionalização no exterior, nos termos previstos no artigo anterior;
- k) Conceber e propor acordos de cooperação económica empresarial em colaboração com outras entidades oficiais, participando na sua negociação e execução;
- l) Promover, constituir e participar em empresas ou outras formas de associação que tenham por objeto o reforço da competitividade e da imagem de Portugal nos mercados externos e a internacionalização das atividades dessas empresas;
- m) Constituir ou participar em entidades de direito privado e participar direta ou indiretamente na gestão de parques industriais e áreas de localização empresarial;
- n) Colaborar, em articulação estratégica com o Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE), no desenvolvimento da cooperação económica externa, bilateral, regional e multilateral;
- o) Promover o fortalecimento da diplomacia económica de forma unificada com os serviços periféricos externos do MNE;
- p) A recolha, tratamento e difusão das informações macroeconómicas e de mercados.

4. A DIPLOMACIA ECONÓMICA PORTUGUESA: EFICÁCIA E EXPECTATIVAS EMPRESARIAIS

A diplomacia económica portuguesa tem sido eficaz, nomeadamente no apoio à internacionalização das empresas e à sua expansão nos mercados internacionais? Que visão e expectativas têm os empresários portugueses sobre esta? Embora se verifique um crescente interesse pela diplomacia económica, a nível académico esta é ainda uma área relativamente pouco explorada. No caso português, constata-se, sobretudo, a ausência de estudos que permitam avaliar os resultados e a eficácia desta. Uma exceção é o trabalho de Ennes Ferreira e Gonçalves (2009), que efetuaram um estudo de caso sobre a internacionalização de duas empresas portuguesas, a Galp e a Unicer, no mercado de Angola. Todavia, a sua análise, para além de se restringir a duas empresas, só reflete a atuação da diplomacia económica portuguesa até ao XVII Governo constitucional. Apesar destas limitações, vale a pena passar um olhar sobre as ilações e recomendações que resultaram desse estudo. Estas foram as seguintes (2009, pp. 129-130):

- Em primeiro lugar, deve ser dispensada a mesma atenção à atividade das empresas quer sejam elas privadas, públicas ou com participação de capital público.
- Segundo, uma maior atenção deve ser dada à entrada e manutenção de uma empresa num mercado externo, exigindo-se profissionalismo, competências e qualificações, sejam diplomáticas ou técnicas, de apoio às empresas portuguesas. Isto é, as diplomacias comercial e económica devem deixar de ser aspectos subalternos para passarem a integrar o núcleo duro da diplomacia.
- Terceiro, é essencial o apoio prestado pela diplomacia económica ao sector empresarial em três dimensões fundamentais: informação, relações públicas e consultoria não ficando à espera, por exemplo, que seja a representação da União Europeia a fazê-lo.

- Quarto, deve existir uma maior sintonia entre a representação diplomática no exterior e as instituições nacionais vocacionadas para o comércio externo e o investimento.
- Quinto, a criação de uma nova atitude comportamental e cultura de prestação de serviço público por parte dos organismos do Estado, embaixadas e outras instituições, à comunidade empresarial
- Sexto, sendo a capacidade de diplomacia negocial de uma empresa de cariz multinacional muito superior à de outras, então maior é a necessidade de conjugação de esforços da diplomacia económica e da *business diplomacy*.
- Sétimo, sendo que há negócios que só se realizam por intervenção quer dos diplomatas económicos, quer dos Governos, pode considerar-se que também as empresas de maior expressão necessitam do apoio destes diplomatas.
- Oitavo, deve acabar-se com a ideia de que a ação económica externa de altos dignatários do Governo e do Estado é o modelo de diplomacia económica, situação que se torna pior quando se secundariza o papel dos atores privados.
- Nono, deve existir uma articulação das medidas de apoio à internacionalização da economia e das empresas portuguesas com a ação da diplomacia económica, específica da política externa.
- Décimo, é importante que as empresas, aquando da sua diplomacia negocial, tenham perfeita consciência dos atores locais, sejam governamentais ou não, das redes, das suas conexões, de modo a poderem inserir-se da melhor maneira ao tomarem em consideração as especificidades políticas, económicas e culturais locais.

Quanto à segunda questão, a de saber que visão e expectativas têm os empresários portugueses sobre a diplomacia económica, António Saraiva (2012), Presidente da CIP, dá-nos algumas pistas sobre este assunto. Estas são baseadas na auscultação dos seus associados pelo que permitem aferir, de alguma forma, as expectativas e visão empresarial. Segundo este, uma boa diplomacia económica estadual implica que as Embaixadas de Portugal e a rede AICEP deverão ser capazes de executar várias tarefas fundamentais, que este enuncia como sendo as seguintes:

- Promover uma imagem positiva de Portugal junto do Governo do país onde atuam, beneficiando, assim, de uma forma generalizada, as empresas nacionais potencial ou efetivamente presentes nesse mercado;
- Apoiar as empresas portuguesas a lidar com o funcionamento das administrações públicas nos seus mercados, nomeadamente na resolução de problemas práticos – alfandegários, fiscais, certificações da qualidade de produtos, vistos de residência / trabalho, registo de marcas e de propriedade intelectual, etc.
- Apoiar as empresas portuguesas no acesso aos mercados públicos;
- Prestar uma melhor informação sobre clientes, fornecedores, concorrentes e prestadores de serviços;
- Dispor de um serviço de prestação de informação mais detalhada, elaborada à medida, sobre o funcionamento e as regras dos mercados, quanto a produtos, serviços, laboral, etc;
- Participar em redes europeias de prestadores de serviços, públicos e privados, a empresas, nomeadamente as de iniciativa comunitária, tirando partido dos respetivos programas de promoção da internacionalização no país terceiro em causa.

António Saraiva faz notar também a importância de um adequado “planeamento das ações de promoção de internacionalização, muitas das quais com apoio público, por forma a evitar sobreposições e, acima de tudo, por forma a explorar sinergias”, sobretudo no atual contexto de exiguidade de recursos financeiros. Este acrescenta ainda que Conselho Estratégico da Internacionalização da Economia é já “um valioso instrumento de colaboração entre os setores públicos e os setores privados na política de internacionalização – onde se destaca a diplomacia económica –, tanto a nível da conceção de um plano de ação, como da articulação necessária entre as entidades envolvidas para a sua execução e, finalmente, para a sua monitorização”.

CONCLUSÕES

Pela análise efetuada do período da última década constata-se que em Portugal tem havido uma preocupação crescente com a diplomacia económica da parte dos sucessivos governos. Esta atitude pode ser explicada quer pela tendência internacional para recentragem dos corpos diplomáticos estaduais nas questões económicas, quer pela situação difícil que o Estado e a sociedade portuguesa enfrentam, especialmente após o agudizar da crise de 2007/2008, a partir de finais de 2010 inícios de 2011. Quanto ao modelo de diplomacia económica usado em Portugal, deteta-se um misto de continuidades e de transformações.

Essencialmente o que tem estado em causa é encontrar formas de organização e de articulação, para uma boa gestão das matérias de diplomacia económica, entre o Ministério dos Negócios Estrangeiros e o Ministério da Economia, a AICEP, o IAPMEI e o Turismo de Portugal (Instituto do Turismo). Outra vertente fundamental é a da articulação com as ações do sector privado, associada à questão da eficácia das políticas públicas em matéria de diplomacia económica. Aqui, foi introduzido, em 2011, o Conselho Estratégico da Internacionalização da Economia, com o objetivo de efetuar uma articulação com outros organismos-chave da diplomacia económica e conjugar as políticas públicas e do sector privado para promover a internacionalização da economia portuguesa. Face a esta aposta forte na diplomacia económica a questão em aberto, mas que extravasa destas breves notas, é a da avaliação do grau de eficácia da diplomacia económica estadual portuguesa, aferida, desde logo, pela medição dos resultados concretos obtidos.

BIBLIOGRAFIA

- Chavagneux, Christian** (1999), “La diplomatie économique: plus seulement une affaire d’États” in *Pouvoirs - revue française d’études constitutionnelles et politiques* n°88, janeiro, pp.33-42.
- CCIP-Chambre de Commerce et d’ Industrie de Paris** (2012), *Annexe technique/Développement international des entreprises: Quel apport de la diplomatie économique?*, Acessível em <http://www.etudes.ccip.fr/rapport/337-diplomatie-economique> [Acedido em 16/01/2014].
- Farto, Manuel** (2005), “Objetivos e tarefas da nova diplomacia económica” in *Janus Online* 2006, Universidade Autónoma de Lisboa, Acessível em http://janusonline.pt/2006/2006_3_2_2.html [Acedido a 16/01/2014].
- Ferreira, Manuel Ennes e Gonçalves, Francisco Rocha** (2009), “Diplomacia Económica e Empresas de Bandeira: o caso da Galp e da Unicer em Angola” in *Relações Internacionais* n° 24, dezembro, pp. 115-133. Acessível em <http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/ri/n24/n24a12.pdf> [Acedido a 16/01/2014].
- Fernandes, José Pedro Teixeira** (2013), “A diplomacia económica num mundo multicêntrico (parte I)”, in *Percursos & Ideias*, 2ª série, n° 5, pp. 14-22, Acessível em http://www.iscet.pt/sites/default/files/PercursosIdeias/N_5/2013_RHI.pdf [Acedido 16/01/2014].
- IAPMEI** (2003), Sabia que a sua empresa tem um embaixador no estrangeiro? Diplomacia Económica, Acessível em <http://www.iapmei.pt/iapmei-art-03.php?id=1523> [Acedido 16/01/2014].
- Tiago, Lucília** (2011), “Os três cenários para a diplomacia económica” in *Dinheiro Vivo*, 26 de setembro, Acessível em <http://www.dinheirovivo.pt/CIECO015922.html> [Acedido a 16/01/2014].
- Saraiva, António** (2012), *Como fazer diplomacia económica*, comunicação apresentada no Seminário “Que diplomacia económica para Portugal?” 23 maio, ISCSP-Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Strange, Susan** (1998), *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.

LEGISLAÇÃO

- Despacho n° 15681/2011, da Presidência do Conselho de Ministros/Gabinete do Primeiro-Ministro, publicado no Diário da República de 18 novembro.
- DL (Decreto-Lei) 86-A/2011, publicado no Diário da República de 12 de julho.
- DL (Decreto-Lei) 121/2011, publicado no Diário da República de 29 de dezembro.
- DL (Decreto-Lei) 229/2012, publicado no Diário da República de 26 de outubro.
- Resolução do Conselho de Ministros n° 152/2006, publicada no Diário da República de 9 de novembro.
- Resolução do Conselho de Ministros n° 44/2011, publicada no Diário da República de 25 de outubro.
- Resolução do Conselho de Ministros n° 35/2012, publicada no Diário da República de 16 de março.