

DIPLOMACIA ECONÓMICA, GEOECONOMIA E A ESTRATÉGIA EXTERNA DE PORTUGAL

Miguel Santos Neves

msneves1@gmail.com

Professor Geoeconomia e Análise Políticas Externas, Universidade Autónoma de Lisboa (Portugal), Investigador Observare, Presidente Network of Strategic and International Studies (NSIS)

Resumo

O texto analisa os desafios que a glocalização coloca aos Estados e às sociedades e as estratégias de resposta ensaiadas, em especial a reestruturação da ação externa, assente na abordagem da diplomacia económica que se consolidou no período pós-Guerra Fria no quadro da nova relevância da geoeconomia, e desenvolve uma reflexão sobre a reforma da acção externa de Portugal. A evolução do quadro conceptual demonstra que a diplomacia económica implica uma inovação significativa e uma mudança de paradigma na acção externa assente numa abordagem holística que articule os 3 Ms multidimensionalidade (cruzando as dimensões económica, política e de segurança) multi-actor e multinível. O texto aborda o caso de Portugal analisando aspectos marcantes da dinâmica das relações económicas externas no período 2002-2015, as vulnerabilidades estruturais e as diversas tentativas falhadas para estruturar uma nova abordagem durante a última década, no essencial centradas no Estado e marcadas pela visão tradicional da diplomacia comercial. Neste contexto, e tendo em conta as experiências e boas práticas de outros Estados, são discutidas linhas estratégicas para a estruturação de uma efetiva diplomacia económica em Portugal que articule três eixos fundamentais, organizacional, operacional e de inovação.

Palavras-chave

Geoeconomia; Globalização; Diplomacia económica; Relações económicas externas; Acção externa de Portugal

Como citar este artigo

Neves, Miguel Santos (2017). "Diplomacia económica, geoeconomia e a estratégia externa de Portugal". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 8, N.º 1, Maio-Outubro 2017. Consultado [online] em data da última consulta, <http://hdl.handle.net/11144/3035>

Artigo recebido em 13 de Fevereiro de 2017 e aceite para publicação em 20 de Março de 2017





DIPLOMACIA ECONÓMICA, GEOECONOMIA E A ESTRATÉGIA EXTERNA DE PORTUGAL

Miguel Santos Neves

Introdução

O processo de globalização e a sua aceleração no pós Guerra Fria tem gerado um conjunto de efeitos complexos e difusos com um impacto estrutural significativo sobre os Estados soberanos vestefalianos que, de um modo geral, os enfraqueceram ainda que de forma assimétrica, reduzindo a respetiva margem de manobra num sistema internacional marcado por uma crescente complexidade e elevado nível de risco¹. Esta tendência é o resultado da interação entre diferentes mecanismos que se reforçam mutuamente.

O crescente poder e influência dos atores não-estatais, em especial dos grandes conglomerados económicos e financeiros transnacionais, e o seu impacto na desestruturação da regulação, quer no plano doméstico quer internacional, contribui para o enfraquecimento dos Estados soberanos. A globalização reforçou a lógica das economias de escala desencadeando processos de fusões e aquisições que se traduzem na formação de grandes conglomerados económicos e financeiros em diferentes sectores, com um enorme poder de mercado e que abusam do mesmo conduzindo a uma oligopolização da economia global. Estes conglomerados possuem uma capacidade sem precedentes para se oporem e resistirem aos mecanismos de hetero-regulação pública e frustrarem a ação regulatória do Estado através de uma combinação de estratégias de captura regulatória e de "too big to fail"². No plano internacional a situação é ainda mais problemática face à inexistência de um quadro de regulação global do comportamento dos grupos multinacionais e de outros atores não-estatais que tiram partido da enorme liberdade de movimentos associada a este deficit regulatório.

Para este declínio da soberania também contribui de forma decisiva a tendência estrutural para a erosão da base fiscal dos Estados a qual limita severamente a respectiva capacidade de ação e implementação de políticas públicas. Esta erosão resulta fundamentalmente da crescente capacidade de evasão fiscal dos grandes conglomerados multinacionais³ - através de *transfer pricing*, operações transnacionais cruzadas de sub- e sobre-faturação com recurso a *off shores* ou de arbitragem fiscal e manipulação

¹ Strange, Susan, *The Retreat of the State – the diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996, pg.14.

² Stiglitz, 2010, *Freefall: America, Free Markets and the Sinking of the World Economy*, Norton & Company, New York.

³ Henry, James, 2012, *The Price of offshore revisited*, Tax Justice Network, July 2012.



fraudulenta das contas e resultados – exatamente quando o seu peso na atividade económica é crescente e detêm quotas cada vez mais significativas do mercado pelo que deveriam proporcionalmente pagar mais impostos⁴. A deterioração das contas públicas e aumento dos deficits públicos é ainda agravada pelo facto de esta erosão da base fiscal ocorrer no mesmo momento em que o Estado é forçado a aumentar a despesa pública para compensar os custos sociais da globalização, aumentando as despesas sociais para apoiar os excluídos da globalização, mas também para responder aos novos desafios à segurança e fazer face às novas ameaças não-tradicionais e difusas que se intensificaram com a globalização.

Os constrangimentos ao nível das políticas públicas assumem particular relevância num contexto marcado por uma crescente vulnerabilidade dos Estados face ao crescimento das ameaças não-tradicionais, não-militares e difusas à segurança. Esta é uma dimensão central do processo de globalização, envolvendo essencialmente o crime organizado transnacional e as mafias internacionais, o crescimento dos diferentes tipos de tráfico (armas, droga e pessoas) e do terrorismo internacional cujo *modus operandi* se torna cada vez mais sofisticado com recurso às novas tecnologias de informação e comunicação e ao sistema financeiro internacional. A nova ameaça do ciberespaço, em permanente mutação, onde o crime organizado transnacional tem posição relevante, e os novos desafios da cibersegurança face aos riscos do cibercrime ou até da ciberguerra criaram maiores vulnerabilidades para os Estados⁵.

Por outro lado, a qualidade e eficácia das políticas públicas e das decisões dos Estados tendem a diminuir face à pressão associada ao aumento do número e da complexidade das questões gerado pela globalização e às crescentes exigências da gestão da *multilevel governance*. Neste contexto, os Estados e as respectivas burocracias centrais para além de um deficit de *know how* para responder aos novos problemas, padecem também do síndrome da fragmentação e rígida divisão de competências que prejudica uma maior cooperação interdepartamental bem como com os sectores privado e social, inviabilizando uma abordagem holística e integrada das questões.

Por último, a erosão da legitimidade do Estado e dos Governos afecta o exercício do poder em consequência não só da emergência de novas fontes de lealdade dos cidadãos, que concorrem com a nacionalidade e que fomenta múltiplas identidades associadas às diferentes redes sociais transnacionais em que estes estão envolvidos, mas também da incapacidade de o poder político controlar o poder económico, ou do agravamento da crise das democracias representativas.

⁴ O processo BEPS (Base Erosion Profit Shifting package) desenvolvido no âmbito da OCDE/G-20 é um processo de soft law que pretende reforçar a coordenação entre os Estados para combater a evasão fiscal via arbitragem fiscal que permite a transferência artificial dos lucros para jurisdições com baixa carga fiscal onde não se regista atividade económica efetiva (cfr. <http://www.oecd.org/tax/beps/beps-about.htm>, consultado em 10.8 2015).

⁵ Os Estados, em especial os mais dependentes do ciberespaço, não estão preparados para controlar e minimizar os riscos vd. sobre a vulnerabilidade e falta de preparação dos Estados, no caso dos EUA, Richard Clarke and Robert Knake, 2010, *CyberWar: the next threat to national security and what to do about it*, HarperCollins Publishers.

Sobre os aspectos de regulação ver a interessante reflexão sobre a aplicação das regras de direito internacional, designadamente de *jus ad bellum* e de *jus in bello*, à guerra cibernética Michael Schmitt (ed.), 2013, *The Tallinn Manual on the International Law applicable to Cyber Warfare*, Cambridge University Press, elaborado por um grupo de peritos por iniciativa do Cyber Defence Centre of Excellence da NATO (www.motherjones.com/politics/2013/03/can-nato-drone-computer-hackers).



Os Estados soberanos têm procurado responder aos desafios decorrentes da perda de poder e da posição monopolista como atores do sistema internacional, através de um conjunto de estratégias muito diversificadas que envolvem:

- (i) a participação em processos de integração macro-regional, combinando recursos e esforços com outros Estados para minimizar as vulnerabilidades e melhor responder aos desafios da globalização;
- (ii) a exploração de novos modelos de cooperação e alianças com os atores não-estatais, adoptando modelos de co-regulação que coexistem com os modelos tradicionais de hetero-regulação que reforcem a efetividade das normas;
- (iii) a reforma e melhoria do sistema de governance, promovendo a descentralização no plano interno no sentido de criar vários centros de decisão tirando partido do dinamismo e inovação regional e local e consolidando as redes de conhecimento regionais; promovendo a reforma da estrutura do Estado e reforçando a sua flexibilidade na resposta à mudança, a transparência e responsabilização;
- (iv) a aceleração de reformas estruturais que permitam uma transição mais robusta para a sociedade/economia do conhecimento e um reforço da competitividade na economia global;
- (v) a reforma do sistema político procurando desenvolver mecanismos de democracia participativa que estimulem o envolvimento dos cidadãos e contribuam para o reforço da legitimidade.

O desenvolvimento da diplomacia económica e de um novo paradigma a partir dos anos 90 constituiu uma outra estratégia de resposta dos Estados no contexto de uma economia global que, por detrás de uma aparência de reforço da lógica de mercado e da concorrência, tem sido marcada paradoxalmente por tendências precisamente opostas. Por um lado, uma crescente concentração de poder económico e a oligopolização de muitos sectores com conglomerados e empresas transnacionais que abusam do seu crescente poder de mercado, limitando e distorcendo a concorrência. Por outro, uma interferência crescente de factores políticos nas questões económicas e da influência das potências, incluindo dos novos poderes emergentes, com o caso extremo do modelo de capitalismo de Estado da China.

Neste contexto, e contrariamente ao discurso optimista sobre a globalização, não basta ser eficiente e competitivo nem solucionar os problemas estruturais internos para poder ter sucesso na economia global. É necessário também ter as conexões, ligações institucionais e participar nas coligações relevantes. Ser competitivo e ter uma economia inovadora é apenas uma condição necessária, mas não suficiente para responder aos desafios da globalização e da sociedade do conhecimento. A diplomacia económica pode ser vista em boa medida como uma estratégia para responder a este paradoxo e á crescente integração entre as dimensões económica, política e securitária.

O artigo está estruturado em quatro partes. A primeira parte aborda o conceito de diplomacia económica e a mudança de paradigma que o mesmo implica em termos de abordagem do espaço internacional. A segunda parte desenvolve uma análise parcial das relações económicas externas de Portugal no período 2002-2015, procurando identificar as tendências marcantes da evolução do comércio externo de bens e serviços e dos fluxos



de investimento estrangeiro, e a sua interligação com uma verdadeira diplomacia económica. A terceira parte, analisa as diversas tentativas para estruturar uma diplomacia económica durante a última década e as razões do seu insucesso. Finalmente, são propostas e discutidas linhas estratégicas para a estruturação de uma diplomacia económica em Portugal, numa lógica de contributo para o debate e mobilização para uma ação urgente e de abordagem holística da questão.

1. Diplomacia económica: conceito e mudança de paradigma

O desenvolvimento da diplomacia económica constitui uma das manifestações do novo papel e relevância da geoeconomia⁶ no sistema internacional pós-Guerra Fria, em contraste com a era do mundo bipolar em que a perspectiva da geopolítica predominava. As novas bases do poder geo-económico – a capacidade de gerar conhecimento e os recursos humanos; transformação sector agrícola e controlo sobre recursos; consolidação de uma classe média urbana e inovações de governance; capacidade fiscal dos Estados para financiar infra-estruturas e capacidades militares – sustentaram a emergência dos dois casos paradigmáticos de potências geoeconómicas no pós-Guerra Fria, a China e a Alemanha, que conseguiram transformar o seu poder económico em poder e influência política e militar⁷.

O movimento de reforma da ação externa dos Estados iniciou-se a partir de finais dos anos 90 liderado pelos Estados mais ativos e competitivos na economia global, em especial os EUA, a China, a Índia, o Brasil, o Reino Unido, a Suécia ou a Alemanha⁸. Em causa estava a necessidade de reformar e adaptar um modelo de diplomacia dominado pelas questões políticas e militares, e marcado pela tensão entre a prossecução de interesses económicos e objectivos estratégicos como salienta Gertz⁹, que prevaleceu durante a Guerra Fria, e promover a transição para um modelo que atribui maior relevância às questões económicas promovendo um novo equilíbrio com as questões políticas. O novo ênfase na diplomacia económica não significa a exclusividade ou predomínio do económico, mas sim um maior equilíbrio e articulação entre as dimensões política e económica da ação externa, não a emergência de uma política externa mercantilista.

O conceito de diplomacia económica, que não se confunde e vai muito para além do conceito tradicional de diplomacia comercial centrado na promoção das exportações e

⁶ Luttwak, Edward. (1990) 'From Geopolitical to Geo-economics, Logic of Conflict, Grammar of Commerce', *The National Interest*, no 20, p. 17-24; Mark P. Thirlwell, 'The Return of Geo-economics: Globalisation and national Security', Lowy Institute for International Policy, September 2010. Available at: <http://www.lowyinstitute.org/Publication.asp?pid=1388>.; Sanjaya Baru, 2012, *A New Era of Geo-economics: Assessing the Interplay of Economic and Political Risk*, IISS Geo-economics and strategic programme, Paper IISS Seminar.

⁷ Sanjaya Baru, *ibidem*.

⁸ Para uma análise comparativa destes modelos ver Miguel Santos Neves (2007) *O Triângulo Diplomacia-Cooperação-Negócios*, in Fernando Jorge Cardoso (coord.) *Diplomacia, Cooperação e Negócios: o papel dos actores externos em Angola e Moçambique*, IFEI/IPAD, Lisboa, 2007.

⁹ Geoffrey Gertz, *Commercial Diplomacy and American Foreign Policy*, GEG Working Paper 119, August 2016, que argumenta que a diplomacia comercial reemergiu como prioridade na política externa dos EUA a partir de 1990, designadamente na intervenção diplomática do Departamento de Estado na solução de conflitos sobre investimento em que estão envolvidas empresas americanas, em contraste com o período da Guerra Fria em que esta acção de diplomacia comercial era vista como disfuncional criando sérios riscos de conflitos nas relações bilaterais, desviando da prioridade das questões politico-estratégicas e contribuindo para alienar e empurrar países para a órbita de influência da União Soviética.



subalternizado à diplomacia política, tem sido analisado por diferentes autores com perspectivas distintas.

Berridge and James¹⁰ encaram a diplomacia económica como o “*trabalho diplomático para apoiar os sectores empresarial e financeiro de um determinado país*” ... através da “*utilização de recursos económicos, como recompensas ou como sanções, na prossecução de um objectivo específico de política externa*”. O pressuposto de base é o papel exclusivo dos Estados e estruturas públicas não incluindo a nova dimensão da ação dos atores não-estatais. Por outro lado, a essência da diplomacia económica residiria na utilização de instrumentos económicos, positivos e negativos, para fins políticos.

Outros autores como Bayne e Woolcock identificam a diplomacia económica com o processo de decisão-económica internacional¹¹, defendendo que a sua caracterização não se baseia nos instrumentos, mas sim no seu conteúdo e nas diversas questões económicas que o integram. Por outro lado, salientam que o conceito envolve uma mudança qualitativa face à diplomacia tradicional, cujos estereótipos não lhe são aplicáveis, pondo em evidência a interação entre as dimensões doméstica e internacional do processo, as ligações entre as dimensões política e económica e a crescente relevância da participação dos atores não-soberanos e sua interação com os Estados, que são encarados como atores não unitários. Na perspectiva destes autores a diplomacia económica tenta gerir três tipos de tensões fundamentais (i) entre política e economia; (ii) entre Estado e atores não-estatais (iii) entre pressões internacionais e pressões domésticas, processo negocial internacional e processo negocial doméstico¹².

Kishan Rana reforça esta visão salientando que se trata de um processo, e não de estruturas, orientado para a resposta aos desafios externos e a maximização das vantagens comparativas

“The process through which countries tackle the outside world, to maximize their national gain in all the fields of activity, including trade, investment and other forms of economically beneficial exchanges, where they enjoy comparative advantage... it has bilateral, regional and multilateral dimensions, each of which is important”¹³.

Esta última referência remete para a dimensão multinível da diplomacia económica que se aproxima da posição de Bayne e Woolcock que a associam à interligação entre 4 níveis: bilateral, regional, plurilateral e multilateral.

¹⁰ Berridge, Geoff R. Alan James, *A Dictionary of Diplomacy*, Ed. Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2005, p. 38.

¹¹ Bayne, Nicholas e Woolcock, Stephen (eds), 2007 *The New Economic Diplomacy –decision-making and negotiation in international economic relations*, Ashgate, 2nd edition.

¹² Bayne, Nicholas e Woolcock, Stephen (eds), 2007 *The New Economic Diplomacy –decision-making and negotiation in international economic relations*, Ashgate, 2nd edition, pp.10.

¹³ Kishan S. Rana, 2007, *Economic diplomacy: the experience of Developing Countries* in Bayne, Nicholas, Stephen Woolcock, *The New Economic Diplomacy-decision-making and negotiation in international economic relations*, Ashgate, 2nd ed., pp.201-220.



A perspectiva de Okano-Heijmans¹⁴ põe em evidência o facto de a diplomacia económica não estar limitada nem à economia nem à diplomacia, implicando um conceito amplo que tem de ser entendido à luz de uma pluralidade de disciplinas científicas, as relações internacionais, a economia, a economia política internacional e os estudos diplomáticos.

Em suma, apesar do consenso sobre a mudança de paradigma existem divergências sobre o âmbito e objectivos da diplomacia económica na literatura. A perspectiva que melhor capta a complexidade e a mudança de paradigma é a proposta por Bayne e Woolcock que implica não apenas uma ampliação do objecto, mas também uma nova lógica e formas de conceber e implementar a ação externa. Com efeito, a diplomacia económica ampliou de forma significativa o conjunto de questões que tradicionalmente eram tratadas no plano da promoção dos interesses externos de um país, comércio e investimento, combinando sete dimensões distintas¹⁵:

- (i) Promoção comercial, em especial das exportações, mas também a correção dos deficits comerciais crónicos e gestão das negociações comerciais multilaterais.
- (ii) Promoção do investimento, quer na perspectiva da captação de investimento direto estrangeiro inward FDI quer do apoio à expansão do investimento do país no exterior outward FDI.
- (iii) Promoção do turismo
- (iv) Gestão dos fluxos migratórios e atração de quadros qualificados.
- (v) Promoção da ciência e tecnologia procurando captar novas tecnologias e estabelecer laços fortes com centros de inovação de referência.
- (vi) Gestão da ajuda ao desenvolvimento
- (vii) Promoção da imagem país

No entanto, o conceito implica para além desta ampliação do objecto uma mudança qualitativa e uma maior complexidade que decorre de três transformações fundamentais que marcam a diplomacia económica do pós-Guerra Fria, os 3Ms: multidisciplinaridade; multi-ator; multinível.

Em primeiro lugar, a multidisciplinaridade decorre de uma visão mais holística sobre a relação entre as diferentes questões económicas e da interação entre economia, política e segurança refletindo um novo equilíbrio entre geoeconomia e geopolítica. Em segundo lugar, a natureza multi-ator já que a diplomacia económica não é mais uma atividade exclusiva dos Estados, mas antes de uma multiplicidade de atores estatais e não-estatais que agem através de duas vias: por um lado influenciando o processo de decisão da política pública; por outro, atuando diretamente no plano internacional agindo como atores autónomos. A nova diplomacia económica requer a adopção de uma abordagem de *multitrack diplomacy* uma combinação inteligente e flexível entre *track I diplomacy* (plano formal oficial), *track II diplomacy* (plano não-oficial, não-estruturado, informal

¹⁴ Maaïke Okano-Heijmans, 2011, *Conceptualizing Economic Diplomacy: the crossroads of International Relations, Economics, IPE and Diplomatic Studies*, in *The Hague Journal of Diplomacy*, vol.6, nºs 1-2, 2011, pp.7-35.

¹⁵ A articulação entre os sete pilares amplia a visão mais restrita proposta por Rana, Kishan, 2002 *Bilateral Diplomacy*, DiploHandbooks, DiploFoundation, ch.4.



com participação de atores não-estatais, ONGs, académicos) e track III diplomacy (informal, iniciativas ao nível das comunidades, *people to people*).

Em terceiro lugar a dimensão multinível, porque a ação decorre em simultâneo nos planos internacional, macro-regional, nacional e sub-nacional, incluindo a nova dinâmica da paradiplomacia, implicando uma compreensão, coordenação e exploração das interligações entre os diferentes níveis. Por outro lado, põe em causa a visão tradicional da separação e dicotomia entre os planos externo e interno, considerando que as dimensões da política interna e da ação externa têm de ser encaradas como uma unidade e um contínuo.

Importa sublinhar que a diplomacia económica não é uma realidade homogénea e com um padrão uniforme, tratando-se de um processo está sujeita a uma evolução gradual e a uma diversidade de padrões. O contributo de Rana¹⁶ é particularmente relevante na caracterização desta diversidade ao considerar que existem distintas fases de desenvolvimento da diplomacia económica e identificando quatro fases fundamentais, por ordem crescente de complexidade:

- (i) Primeira fase de "promotion", centrada na expansão do comércio, promoção de exportações e na atração de investimento estrangeiro;
- (ii) Segunda fase de "networking", que envolve a mobilização de clusters de apoiantes e participantes quer no país quer no estrangeiro (empresas, universidades, *think tanks*, câmaras de comércio) nas áreas comércio, investimento e aquisição de tecnologias;
- (iii) A terceira fase de "country promotion" está centrada no reforço da imagem e da reputação do país assim como das suas empresas por forma a atrair fluxos de investimento e fluxos de turistas;
- (iv) A quarta fase "regulatory phase", que se centra na conclusão e gestão dos acordos de comércio bilaterais e multilaterais e de tratados bilaterais de investimento.

Embora estas fases tenham uma lógica sequencial e a consolidação de uma seja fundamental para o arranque e consolidação da seguinte, tendem a co-existir no tempo e no espaço sendo o sentido de evolução de crescente complexidade e impacto sistémico. Assim, em geral não se verifica um cenário puro mas sim misto, marcado pela coexistência e sobreposição parcial entre as diferentes fases embora em diferentes proporções dependendo do grau de maturação do sistema.

Neste contexto, e na linha de Bayne e Woolcock, podem ser identificados três vectores estratégicos para pensar a ação externa, profundamente interligados, cuja estruturação constitui um desafio central para os Estados.

Em primeiro lugar a continuidade das dimensões interna e externa. Os fenómenos transnacionais aboliram as barreiras entre os planos interno e externo e colocam em causa as divisões tradicionais entre políticas domésticas prosseguidas por instituições específicas e política externa desenvolvida por estruturas especializadas com elevados

¹⁶ Rana, Kishan e Bipul Chatterjee, 2011, *Economic Diplomacy: India's experience*, CUTS International, Japur. Anteriormente Rana defendeu a existência de um sistema ligeiramente diferente com três fases (i) Salesmanship, (ii) Network and Advocacy e (iii) Regulatory management.



níveis de descoordenação e deficit de coerência. O novo contexto implica pensar o interno e externo como um *continuum* de modo a reforçar a coerência das intervenções

Em segundo lugar, a visão holística dos problemas e abordagem multi-actor. A complexidade das questões suscitadas pela sociedade do conhecimento e pela competitividade sistémica no plano global, implica a abordagem dos problemas de forma integrada e holística, o que não é facilitado pela lógica sectorial e fragmentada como o Estado organiza a sua máquina e planeia as políticas públicas. Por outro lado, implica conceber o processo decisório como um processo multi-actor, participado, em que os atores não-estatais interagem e cooperam com o Estado numa lógica de parceria por forma a maximizar a eficácia da ação externa, abandonando a ideia tradicional de que a política externa é área reservada dos Estados.

Em terceiro lugar, a abordagem multinível, numa perspectiva diferente da de Bayne e Woolcock. reconhecendo a legitimidade de diferentes níveis de ação externa - global, macro-regional, nacional, micro-regional e local - e a necessidade de gestão das complexas relações entre os mesmos por oposição a uma visão centralista baseada no predomínio do Governo central e do nível nacional. O crescimento do fenómeno da paradiplomacia dos governos sub-nacionais, particularmente ativos no caso dos Estados que melhor souberam responder aos desafios da globalização, é uma das tendências mais significativas no atual sistema internacional e que complementa e reforça, não fragiliza, a ação externa dos Estados¹⁷.

2. Relações Económicas Externas de Portugal 2002-2015

As relações económicas externas envolvem uma dupla dimensão, não apenas um conjunto de fluxos económicos, comerciais, de bens e serviços, financeiros, de turismo, de investimento direto, de tecnologia, migratórios, mas também uma rede de relações interpessoais, entre indivíduos e organizações com diferentes culturas, que geram e sustentam estes fluxos. A interconexão entre as diferentes dimensões política, económica, de segurança e cultural é cada vez mais densa, mas a abordagem dominante continua a ser fragmentada e simplificadora, arrumando a realidade em compartimentos estanques e não adoptando uma perspectiva holística. A análise das relações económicas externas implica abordar não apenas as interações no plano do comércio externo, do investimento e dos fluxos financeiros, mas também os fluxos migratórios, os fluxos de tecnologia, aspectos da cultura associados às trocas económicas e questões relacionadas com a segurança económica que é um objectivo de grande relevância, mas distinto da, e por vezes em conflito com a prosperidade económica. A abordagem aqui desenvolvida centra-se nas dimensões sobre as quais existem mais dados consistentes em particular o comércio externo, o investimento direto estrangeiro, os fluxos turísticos e os fluxos migratórios.

¹⁷ Sobre o fenómeno da paradiplomacia, Brian Hocking, *Localizing foreign policy – non-central governments and multilayered diplomacy*, London, St. Martin's Press 1993; Hans Michelmann, and Soldatos (ed) *Federalism and international relations – the role of subnational units*, Clarendon Press, 1990; Francisco Aldecoa and Michael Keating (eds.), *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*, Routledge, 2013; Miguel Santos Neves "Paradiplomacy, knowledge regions and the consolidation of «Soft Power»" in Janus.net e-journal of International Relations, nº 1, Autumn 2010.



Comércio externo

No período 2002-2015 o comércio externo total (importações e exportações) de Portugal, incluindo bens e serviços, aumentou de 90,2 mil milhões de euros para 145,7 mil milhões, embora com uma evolução irregular registando um declínio significativo em 2009, em resultado da crise internacional, para recuperar em 2010 e atingir em 2011-2012 valores idênticos aos de 2008 (vd. Quadro 1).

A evolução das importações e exportações de bens e serviços registou um crescimento contínuo, quer das importações quer das exportações, entre 2002 e 2008 e uma quebra significativa em 2009 com uma redução de -18,2% das importações e de -15,5% das exportações.

Quadro 1 – Comércio externo bens e serviços 2002-2015, Mil milhões de euros

| ANO | Importações | Exportações | Saldo | Comércio total |
|------|-------------|-------------|--------|----------------|
| 2002 | 50,8 | 39,4 | - 11,4 | 90,2 |
| 2003 | 50 | 40,2 | - 9,8 | 90,2 |
| 2004 | 55 | 42,7 | - 12,3 | 97,7 |
| 2005 | 57,7 | 43,4 | - 14,3 | 101,1 |
| 2006 | 63,9 | 50,5 | - 13,4 | 114,4 |
| 2007 | 68,2 | 55,5 | - 12,7 | 123,7 |
| 2008 | 73,4 | 57,1 | - 16,4 | 130,5 |
| 2009 | 60,1 | 48,3 | - 11,8 | 108,4 |
| 2010 | 67,5 | 55 | - 12,5 | 122,5 |
| 2011 | 68,7 | 62,2 | - 6,5 | 130,9 |
| 2012 | 64,2 | 64,4 | + 0,2 | 129,1 |
| 2013 | 65,4 | 68,6 | + 3,2 | 134,0 |
| 2014 | 68,8 | 70,8 | + 2,0 | 139,6 |
| 2015 | 71,2 | 74,5 | + 3,3 | 145,7 |

Fonte: Banco de Portugal, Estatísticas de Balança de Pagamentos; AICEP "Comércio Internacional Português de Bens e Serviços 1996-2011", Dezembro 2012 e "Comércio Internacional Português, evolução das exportações portuguesas de bens e serviços em 2012 Jan/Dez", Fevereiro 2013, 2014, 2015. Cálculos do autor

A queda das exportações em 2008 e 2009 resultou do efeito combinado da diminuição da procura nos principais mercados, em especial o espanhol, e de um euro forte que afectou negativamente a competitividade das exportações para mercados extra-comunitários¹⁸. A recuperação iniciou-se logo em 2010: as exportações recuperaram para níveis de 2007, crescendo significativa e continuamente entre 2011 e 2015 para atingirem os valores mais elevados do período em 2015 com 74,5 mil milhões de euros. Este aumento tem como motor essencial a performance positiva do sector do turismo e o aumento das respectivas receitas, sobretudo a partir de 2012 aumentando de 8,6 mil

¹⁸ A evolução da taxa de câmbio do euro face ao dólar tem registado uma evolução errática sendo possível distinguir três períodos distintos: (i) fase inicial do euro fraco entre 1999-2002, com o declínio da taxa inicial de 1.2 para 0.85 em 2001 e 0.9 em 2002 ; (ii) fase do euro forte no período 2002-2008, registando uma forte tendência de valorização de 0.9 em 2002 para o pico de 1.6 em final de Julho de 2008, ainda que com flutuações e períodos de desvalorização entre 2005-2006; (iii) fase do euro instável e moderadamente forte entre finais de 2008-2013, caracterizada por maior instabilidade do euro com sucessivas valorizações e desvalorizações, variando numa banda entre 1.5. e 1.2 face ao US dólar, desde início da crise financeira: movimentos valorização entre Nov 2008 - Dez 2009; Junho 2010 (1.2) - Abril 2011 (1.46); Julho 2012 (1.2) e Fevereiro 2013 (1.33); movimentos desvalorização entre Dez 2009 - Jun 2010; Abril 2011 (1.46) -Jul 2012 (1.2) - ver European Central Bank, ECB Statistical Data Warehouse (http://sdw.ecb.europa.eu/quickview.do?SERIES_KEY=120.FXR.D.USD.EUR.SP00.A#top, consultado em 10.9.2013) e <http://www.ecb.europa.eu/stats/exchange/eurofxref/html/eurofxref-graph-usd.en.html>, consultado em 11.9.2013)j



milhões para 11,5 mil milhões em 2015 o que representa 15,4% das exportações totais de bens e serviços¹⁹.

No que toca às importações, depois da recuperação em 2010 cresceram de forma lenta em 2011 e registaram um declínio em 2012, refletindo os efeitos da recessão económica doméstica e do impacto do programa de ajustamento, estabilizando em 2013 para voltarem a crescer em 2014-2015.

As relações comerciais externas foram marcadas no período 2002-2015 por desequilíbrios com duas fases distintas. A primeira fase entre 2002-2011 registou um deficit persistente com um saldo negativo sempre superior a 10 mil milhões de euros, tendo atingido o valor mais elevado em 2008 com - 16,4 mil milhões de euros. Embora se tenha registado uma ligeira redução do deficit externo em 2009, resultado de uma quebra quer das importações (-18,2%) quer das exportações (-15,5%) de bens e serviços, mas mais acentuada nas importações, só em 2011 se regista uma correção significativa com uma redução para metade do valor do deficit em relação ao ano anterior, resultado de um crescimento assimétrico marginal das importações (1,8%) e vigoroso das exportações (13%).

A segunda fase, entre 2012-2015, registou um superavit que se consolidou atingindo em 2015 um excedente de 3,3 mil milhões de euros. Este valor é explicado pelo superavit da balança de serviços, o qual mais do que compensa o deficit persistente da balança de bens (-10.5 mil milhões em 2015), em especial a balança turística cujo superavit de 7,8 mil milhões em 2015 representava 56,6% do montante total do superavit dos serviços. Em 2012, pela primeira vez, registou-se um superavit marginal de 229 milhões de euros, que resultou da conjugação entre uma quebra das importações (-6,2%) e um crescimento das exportações (3,8%), o qual se consolidou em 2013-2015, embora em níveis baixos, atingindo um valor médio de 3 mil milhões de euros.

A desvalorização do euro face ao dólar a partir de 2011 e que se acentuou em 2015 e 2016²⁰ e o crescimento dos fluxos turísticos, como resultado conjugado da crescente insegurança em destinos alternativos no Maghreb, da redução do preço do petróleo e da projeção de uma imagem positiva de Portugal como destino turístico, foram dois dos factores que contribuíram positivamente para esta evolução.

Fluxos turísticos

Os fluxos turísticos para Portugal²¹ (*inbound flows*) cresceram de forma rápida desde finais da década de 2000 e em particular no período entre 2012 e 2015 com um crescimento de mais de 30%, aumentando de 7,5 milhões em 2012 para cerca de 10 milhões de turistas em 2015 com taxas de crescimento de 13% em 2014 e 10% em

¹⁹ Segundo estatísticas da Organização Mundial de Turismo UNWTO, Portugal registou um total de 10,2 milhões de chegadas em 2015 e reforçou a sua posição em termos globais sendo o 26º maior mercado de turismo e o 33º em termos de receitas (UNWTO World Tourism Barometer, May 2016).

²⁰ A taxa de câmbio anual média do Euro relativamente ao US dólar desvalorizou-se de 1.39 em 2011 para 1.11 em 2015 com algumas flutuações neste período: desvalorização para 1.28 em 2012 com ligeira recuperação estabilizando em 1.33 em 2013 e 2014 e nova desvalorização em 2015 para 1.11 vd. Statista ECB data (disponível em <https://www.statista.com/statistics/412794/euro-to-u-s-dollar-annual-average-exchange-rate/>).

²¹ UNWTO Statistics Portugal: Country-specific: Basic indicators (Compendium) 2011 - 2015 (09.2016), UNWTO e-library. Disponível em <http://www.eunwto.org/doi/abs/10.5555/unwtotfb0620010020112015201609>.



2015. Esta evolução positiva teve também reflexos significativos no crescimento das receitas de turismo que aumentaram de forma ainda mais intensa 33% neste período passando de 8,6 mil milhões para 11,5 mil milhões de euros em 2015 (ver quadro 2).

Quadro 2. Fluxos turísticos para Portugal (inbound) e receitas, 2011-2015

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|-------|-------|-------|--------|--------|
| Nº Turistas (milhões) | 7,3 | 7,5 | 8,1 | 9,1 | 9,9 |
| Dormidas (milhões) | 27,9 | 29 | 31,1 | 34 | 36,4 |
| Receitas (€ million) | 8.146 | 8.606 | 9.250 | 10.394 | 11.451 |
| Pour mémoire | | | | | |
| Total turistas a nível global (milhões) | 994 | 1.040 | 1.086 | 1.134 | 1.186 |

Fonte: UNWTO Statistics e Banco Portugal (receitas turismo)

Esta evolução positiva insere-se numa tendência generalizada de aumento dos fluxos turísticos globais que têm crescido a uma taxa média de 5% ao ano ultrapassando a meta dos mil milhões de turistas em 2012 e registando em 2015 o valor de 1.186 milhões, dinamismo que se explica em parte pela redução do preço do petróleo e pela expansão da classe média nas economias emergentes. A diferença é que a taxa média de crescimento de Portugal tem sido desde 2012 o dobro da taxa média global e da Europa o que se explica desde logo por factores de contexto regional já que Portugal se insere na região Southern Mediterranean Europe que é aquela que atrai mais turistas a nível global sendo responsável por 19% dos fluxos totais tendo atraído 225 milhões de turistas em 2015. Existem ainda factores específicos que favorecem o perfil de Portugal como destino turístico, designadamente a crescente preocupação com questões de segurança sendo Portugal percepcionado como país seguro e alternativa ao destino Maghreb; a forte dimensão cultural na imagem-país; reforço da percepção positiva sobre a qualidade e diversidade da oferta turística alicerçada em prémios internacionais e feed back positivo no espaço digital.

No entanto, o crescimento dos fluxos turísticos não foi acompanhado por uma diversificação da sua origem que continua fortemente concentrada nos mercados tradicionais da Europa. Estes representavam 82% dos turistas em 2012 e continuam a representar 80,5% em 2015, seguido dos EUA e da Ásia Oriental e Pacífico que aumentou o seu peso de 4% em 2012 para 6% em 2015 mercê de um ligeiro crescimento dos fluxos de turistas chineses e sul-coreanos. Neste plano não tem existido uma estratégia proactiva efetiva de diversificação para captar mais fluxos de turistas chineses, o maior mercado emissor do mundo, e para explorar uma maior complementaridade com Espanha, o segundo maior mercado de turismo da Europa.

Em termos gerais, uma das características da estrutura do comércio externo português é o elevado nível de concentração das exportações, tal como das importações, num reduzido número de mercados, o que envolve um baixo grau de diversificação e, consequentemente, um maior nível de risco de choques externos de maior amplitude relacionados com quebras na procura externa. O elevado grau de concentração é demonstrado pelos dados do quadro 3.

Os três maiores mercados, Espanha, França e Alemanha, absorveram ao longo do período considerado quase metade das exportações portuguesas, 49% em 2002, subindo para 49,7% em 2005 e reduzindo ligeiramente a partir de 2008 mas mantendo em 2012 um



valor muito idêntico 46,6%²². Em 2013 e 2014 registou-se uma ligeira redução do nível de concentração para 42.8% mas esta tendência não se consolidou voltando a subir em 2015 par 44.1%. Esta elevada concentração verifica-se quer relativamente às exportações de bens quer às exportações de serviços. No caso do turismo os três maiores mercados de origem de turistas, Reino Unido, França e Espanha, representavam 49,4% do total de dormidas (34,4 milhões) e 47% das receitas totais (11,5 mil milhões euros) em 2015²³.

Quadro 3 - Nível concentração das exportações portuguesas nos maiores mercados de exportação, % percentagem

| ANO | 10 maiores mercados a) % Exportações Totais | 3 maiores mercados b) % Exportações Totais |
|------|--|---|
| 2002 | 83,1 | 49 |
| 2003 | 82,8 | 49,1 |
| 2004 | 82,9 | 49,3 |
| 2005 | 81,7 | 49,7 |
| 2006 | 81,1 | 49,6 |
| 2007 | 79,9 | 49,5 |
| 2008 | 77,7 | 48,1 |
| 2009 | 78,3 | 47,8 |
| 2010 | 77,5 | 47,6 |
| 2011 | 77,1 | 46,4 |
| 2012 | 75,3 | 46,6 |
| 2013 | 74,7 | 42,8 |
| 2014 | 75,4 | 42,9 |
| 2015 | 75,4 | 44,1 |

Fonte: Cálculos do autor a partir de estatísticas Banco de Portugal e AICEP 2002-2015

- a) Os 10 maiores mercados de exportação incluem por ordem decrescente Espanha, França, Alemanha, Reino Unido, Angola, Holanda, EUA, Itália, Bélgica, Brasil
 b) Os 3 maiores mercados são por ordem Espanha, França e Alemanha

Se analisarmos os dados relativos aos 10 maiores mercados de destino das exportações durante o período selecionado– Espanha, França, Alemanha, Reino Unido, Angola, Holanda, EUA, Itália, Bélgica, Brasil - também se detecta um elevado nível de concentração nestes mercados que absorveram cerca de 4/5 das exportações na primeira parte do período até 2007 (83% em 2002 e 80% em 2007), diminuindo ligeiramente a partir de 2008 para ¾ em 2012 (75,3%) valor que se manteve estável em 2014 e 2015 (75,4%). Registou-se, assim, uma ligeira diversificação de mercados de exportação a partir de 2009 que se detecta mais ao nível do grupo dos 10 maiores mercados e não tanto ao nível dos três maiores mercados de destino, apesar de o quadro de fundo ser um índice de concentração muito elevado.

Investimento

No plano do investimento direto estrangeiro (IDE) em Portugal, a evolução entre 2002-2015 foi errática e pouco favorável, os fluxos tiveram reduzida expressão em função quer da dimensão da economia portuguesa quer da performance de outras economias concorrentes. Com referência ao IDE líquido, os fluxos caracterizaram-se por uma grande

²² Para medir o grau de concentração das exportações em mercados de destino são usados normalmente 3 indicadores, o 'Herfindahl Hirschman Index', o 'Gini Hirschman Index' e o 'entropy coefficient'.

²³ AICEP, Estatísticas, Portugal Ficha País, Set 2016.



instabilidade e flutuações, como ilustra o quadro 4, com um nível relativamente modesto em 2002 de 1,9 mil milhões de euros mais do que triplicando em 2003 para 6,3 mil milhões para voltar a cair nos anos seguintes e crescer novamente em 2006, ano em que atingiu o pico do período com 8,7 mil milhões de euros. A fase entre 2007-2010 foi de quebra do nível de investimento a que se seguiu uma fase de recuperação em 2011 e 2012 para 8 mil milhões e 7 mil milhões respetivamente. Os anos seguintes foram caracterizados por um novo declínio nos fluxos de IDE para 2 mil milhões em 2013 e 2,2 mil milhões em 2014 aumentando novamente em 2015 para 6,2 mil milhões.

Quadro 4 - Investimento Direto em Portugal –principais investidores (% do total IDE); stocks e Investimento Líquido (mil milhões de euros)2002-2012

| Países | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| Holanda | 14,8 | 14 | 13,5 | 13,2 | 14,6 | 14,3 | 16,3 | 17,7 | 12,5 | 22,5 | 8,5 | | | |
| Espanha | 8,4 | 11 | 16,4 | 14,6 | 12,8 | 16,5 | 15,6 | 13 | 14,4 | 17,7 | 22,9 | | | |
| França | 18,9 | 11,5 | 11,4 | 14,1 | 13,1 | 10,4 | 12,7 | 17,5 | 16,8 | 16,4 | 18,2 | | | |
| Reino Unido | 14,5 | 13,4 | 15,2 | 12,6 | 14 | 16 | 15,8 | 20,5 | 10,8 | 13,8 | 15,7 | | | |
| Alemanha | 12,8 | 8,9 | 12,6 | 16,8 | 15,8 | 19,7 | 15,1 | 13,1 | 16,1 | 10,1 | 13,6 | | | |
| Total 5 | 69,4 | 58,8 | 69,1 | 71,3 | 70,3 | 76,9 | 75,5 | 81,8 | 70,6 | 80,5 | 78,9 | | | |
| IDE, Líquido (€ mil milhões) | 1,9 | 6,3 | 1,5 | 3,2 | 8,7 | 2,2 | 3,2 | 1,9 | 1,9 | 8 | 6,9 | 2.0 | 2.2 | 6.2 |
| Stocks (€ mil milhões) | | | | | | | 71,8 | 79,8 | 83,5 | 86,4 | 86.8 | 90.4 | 98.1 | 105.5 |

Fonte: Banco de Portugal; AICEP

É interessante notar que, no contexto da crise das dívidas soberanas na zona euro, os fluxos de investimento aumentaram precisamente nos anos de mais acentuada recessão económica em Portugal, tendo os inflows quadruplicado em 2011 quando comparado com 2010, fenómeno que se registou também na Grécia e em Itália²⁴. Este é um fato paradoxal, mas que pode ser explicado pela interação entre dois fatores, privatizações e “round-trip investment”.

Em primeiro lugar, a implementação do plano de privatizações, componente do programa de ajustamento no contexto do Memorando de Entendimento celebrado com a Troika, que atraiu investidores estrangeiros como foi o caso da privatização em 2011 da participação de 21,35% do Estado no capital da EDP adquirida pela empresa estatal chinesa China Three Gorges por 2,7 mil milhões de euros. De acordo com dados do Fundo Monetário Internacional, a receita global das privatizações entre 2010 e 2013 foi de 7,2 mil milhões de euros²⁵.

O aumento significativo dos fluxos de IDE em 2011 e 2012 e parte nos anos seguintes é fundamentalmente explicado pelo novo fenómeno do investimento chinês de grande escala em Portugal tal como sucedeu noutros países da UE, em especial na Europa do Sul. Este investimento concretizado através de M&A foi realizado essencialmente por empresas estatais chinesas, com a exceção da Fosun, que aproveitaram a oportunidade de adquirir activos a baixo preço num contexto de uma economia fortemente fragilizada e vulnerável. Regista-se também um padrão de forte concentração em sectores

²⁴ World Investment Report 2012, pp. 62-63.

²⁵ Vd. IMF 2013, Portugal: Seventh Review under the Extended Arrangement, Country Report nº 13/160, June 2013, table 4.



estratégicos com consolidação de posições dominantes, em especial no sector da energia (participações na EDP, EDP Renováveis e REN) e sector financeiro (BES Investimento, Caixa Seguros Saúde/Fidelidade, mais recentemente BCP) e num segundo plano no sector da saúde (BES saúde), imobiliário e utilities (água), atingindo até 2014 um montante total de 5.5 mil milhões de euros. Tal corresponde a um padrão de investimento com características peculiares: grande carga política, sem valor acrescentado em termos de tecnologia e criação de emprego, mas com impacto significativo em termos de restrição da concorrência e de desafios regulatórios²⁶.

Em segundo lugar, um efeito de distorção associado ao processo de "round-trip investment", através do qual os grandes grupos multinacionais portugueses têm vindo crescentemente a investir em Portugal a partir do exterior por razões fiscais e estratégias de evasão fiscal, o que cria um efeito ilusório já que não se trata de investimento estrangeiro real²⁷.

Importa sublinhar o elevado grau de concentração do IDE num número muito reduzido de países de origem, Holanda, Espanha, França, Reino Unido e Alemanha que já representavam em conjunto cerca de 70% do IDE em Portugal em 2002 e cujo peso cresceu ainda mais a partir de 2007 atingindo no final da década 80% do total (quadro 4). Em suma, até 2011 não se registou uma tendência de diversificação, mas antes um reforço da concentração e do papel dos investidores tradicionais, num quadro de quebra significativa do valor dos investimentos.

Esta situação alterou-se na medida em que a recuperação dos fluxos de IDE em 2011 está associada a um processo de diversificação com a entrada do investimento chinês atenuando a relevância do efeito "round-trip investment". No entanto, a fase mais intensa do investimento chinês mostra sinais de se ter esgotado, não obstante novos investimentos de menor dimensão possam vir a concretizar-se nos próximos anos, o que volta a dar maior peso ao efeito round-trip investment como é visível nos dados de investimento de 2015-2016 em que a Holanda volta a surgir como primeiro investidor (24,3%) seguido da Espanha (23%) e do Luxemburgo (19,3%)²⁸. Esta nova e surpreendente posição do Luxemburgo que nunca foi um investidor tradicional, parece explicar-se pela intensificação do fenómeno do round-trip investment surgindo agora dois centros off-shore como as principais origens do IDE em Portugal representando quase metade dos fluxos totais (43,6%).

Esta quebra é explicada por uma conjugação de fatores externos e internos. No plano externo está em causa o reforço da concorrência internacional de outros destinos e o consequente redireccionamento destes investidores para outros polos de atração (Europa de Leste futuros membros com reforço após adesão em 2005, e as economias emergentes em especial a China, a Turquia, a Índia, o Brasil). Os fatores internos estão sobretudo relacionados com a instabilidade do quadro legal e do sistema fiscal sujeitos a

²⁶ Sobre o padrão do investimento chinês em Portugal ver Annette Bongardt e Miguel Neves, 2014, *The Chinese Business Community at a crossroads between crisis response and China's assertive global strategy - The case of Portugal*, MPC Research Report 2014/02, Robert Schuman Migration Policy Centre, European University Institute.

²⁷ Rodrigo Fernandez, Katrin MaGauran & Jesse Frederik, 2013, *Avoiding Tax in Times of Austerity - Energias de Portugal (EDP) and the Role of the Netherlands in Tax Avoidance in Europe*, Centre for Research on Multinational Corporations SOMO, the Netherlands, September 2013. Sobre o processo e mecanismos da evasão fiscal dos grandes conglomerados e seu impacto ver James S. Henry, 2012, *The Price of offshore revisited*, Tax Justice Network, July 2012.

²⁸ AICEP, Estatísticas, Portugal Ficha País, Set 2016.



constantes mudanças que prejudicam o planeamento a longo prazo, a que se juntam os problemas sistémicos da justiça portuguesa que agrava a incerteza e os custos de transação das empresas, e não tanto com a conjuntura económica como se viu acima.

Contudo, não obstante estes factores, é possível argumentar que a inexistência de uma estratégia de ação externa e de uma diplomacia económica estruturada também acabou por agravar esta evolução negativa já que não permitiu proactivamente contrariar, ou pelo menos atenuar, estas tendências e desenvolver uma ação eficaz de captação de novos investidores.

Relativamente ao investimento direto português no exterior (IDPE) depois do pico atingido no final dos anos 90, que constituiu o período dos grandes investimentos especialmente no Brasil, em boa medida para participar no programa de privatizações, e em Espanha, o IDPE caiu para níveis mais modestos com o investimento bruto a variar entre um mínimo de 7,7 mil milhões euros em 2007 e o máximo de 19,6 mil milhões em 2011, e o investimento líquido a registar níveis modestos e mesmo uma evolução negativa com fortes reduções, em especial a partir de 2008 com valores entre 1 e 2 mil milhões, uma queda acentuada em 2010 de -5,6 mil milhões em resultado de um forte desinvestimento. A evolução positiva em 2011 tem uma natureza excepcional, explicada pelo grande aumento do investimento direto português na Holanda, que cresceu cerca de 800%, relacionado com o processo de reestruturação das operações dos grandes grupos multinacionais portugueses, não alterando, contudo, o padrão dominante de declínio que marca particularmente a segunda metade da década e que foi confirmado em 2012.

Esta evolução não resulta apenas da crise económica, uma vez que existiam sinais da redução do IDPE já na primeira metade da década, mas é consequência da interação entre outros factores, em particular o movimento de retração de muitos investidores portugueses afectados pelo impacto da crise e o facto de os grupos multinacionais portugueses terem passado a investir no exterior a partir de centros offshore.

Quadro 5 - Investimento Direto de Portugal no Estrangeiro – principais países de destino (% do total IDPE) ; stocks e Investimento Líquido (mil milhões de euros) 2002-2012

| Países | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|--------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Holanda | 51,1 | 11,2 | 21,7 | 25,6 | 37,5 | 38,7 | 32,2 | 31,1 | 21,0 | 73,2 | 59,4 |
| Espanha | 23,8 | 9,4 | 22,5 | 17,7 | 11 | 13,1 | 19,6 | 16,2 | 7,9 | 9,2 | 12,6 |
| Brasil | 9,4 | 1,9 | 4,3 | 3,6 | 4,3 | 4,5 | 4,7 | 6,7 | 17,2 | 3,6 | 7,3 |
| Angola | 0,4 | 0,4 | 0,9 | 2,7 | 2,8 | ,0 | 6,8 | 8,9 | 6,8 | 1,6 | 3,5 |
| Dinamarca | ,02 | 25,6 | 23 | 3,6 | 1,2 | 3,0 | 1,2 | 6,8 | 0,1 | 0,5 | 1,0 |
| Total % | 84,7 | 48,5 | 72,4 | 53,2 | 56,8 | 62,3 | 64,5 | 69,7 | 53 | 88,1 | 83,8 |
| Investimento Líquido (€ mil milhões) | | | | | | 4 | 1,8 | 0,6 | -5,6 | 10,7 | 1,5 |
| Stocks (€ mil milhões) | 11,6 | 10 | 11,9 | 9,7 | 9,8 | 14,8 | 11,3 | 7,7 | 9,8 | 15,6 | |

Fonte: Banco de Portugal; AICEP e cálculos do autor

Também ao nível do investimento direto português no estrangeiro se verifica um fenómeno de concentração significativa num reduzido número de países de destino representando os três principais, Holanda, Espanha e Brasil, em média 2/3 do total e com tendência de agravamento no final da década representando em 2011 cerca de 86%



e em 2012 cerca de 80% do total de IDPE. As alterações mais significativas relativamente à década anterior têm a ver com a quebra significativa do investimento no Brasil e com uma redução do peso da Espanha como destino do IDPE.

Por outro lado, verifica-se um reforço da relevância da Holanda, em especial na segunda metade da década, como o maior destino do investimento direto português no exterior, em média representando mais de 1/3, tendência que se acentuou no final da década em 2011-2012 em que passou a representar 73% e 60% do total. Este fenómeno, juntamente com o facto de ser também um dos maiores investidores estrangeiros em Portugal, traduz a intensificação do processo de "round-trip investment", através do qual os maiores grupos económicos portugueses investem em Portugal a partir da Holanda motivados pela exploração de mecanismos de evasão fiscal, o que justifica primeiro o movimento de saída de capitais para investimento na Holanda e num segundo momento a reentrada de capitais sob a forma de IDE em Portugal²⁹. Tal é consistente com o facto de o IDE em Portugal se concentrar em termos de sectores no comércio por grosso e retalho que absorvia 38,9% dos stocks em 2011 (contra 31,9% em 2002), seguido das Actividades Financeiras com 22,3% (contra 19% em 2002) e das Industrias Transformadoras com 21% (contra 32,1% em 2002). Este último sector, que ocupava o primeiro lugar em 2002 com 32,1% dos stocks, foi aquele que registou a maior quebra dos stocks de IDE ilustrando o processo de desindustrialização da economia portuguesa.

Por seu turno a distribuição do IDPE por sectores revela uma esmagadora concentração no sector financeiro (atividades financeiras e seguros), que em 2012 representava 75,8% do total, mais de $\frac{3}{4}$, seguida a grande distância pela Indústria transformadora com 8,2% e das atividades de consultadoria, científicas e técnicas com 5,1%.

Fluxos migratórios

A gestão dos fluxos migratórios e a mobilidade do capital humano, em especial a capacidade de atração de fluxos de quadros altamente qualificados, assume relevância crítica na perspectiva da geoeconomia e da consolidação da capacidade científica, tecnológica e de inovação de um país no quadro da economia do conhecimento. No contexto de Portugal o aspecto marcante da evolução dos fluxos migratórios foi a conjugação entre a quebra dos fluxos de imigração a partir de 2009 e a expansão dos fluxos de emigração que aceleraram a partir de 2011 de que resultou um saldo migratório negativo com impacto demográfico disfuncional.

Ao crescimento da imigração até 2009 seguiu-se uma fase de declínio contínuo da população estrangeira residente que caiu cerca de 15 % de 451.754 em 2009 para 388.731 em 2015 que se explica pelo efeito conjugado da perda de atratividade de novos fluxos e retorno/re-emigração de imigrantes associado ao agravamento das condições do mercado de trabalho e pelo aumento dos casos de concessão da nacionalidade³⁰. No plano de emigração depois do pico de 2007 e da redução das saídas até 2010, assistiu-se a um aumento dos fluxos anuais a partir de 2011 que cresceram de 80,00 para

²⁹ Ver o estudo sobre a evasão fiscal dos grandes grupos multinacionais Rodrigo Fernandez, Katrin MaGauran & Jesse Frederik, 2013, *Avoiding Tax in Times of Austerity - Energias de Portugal (EDP) and the Role of the Netherlands in Tax Avoidance in Europe*, Centre for Research on Multinational Corporations SOMO, the Netherlands, September 2013.

³⁰ Serviço de Estrangeiros e Fronteiras SEF, Relatórios Imigração, Fronteiras e Asilo, 2010 a 2015.



110.000 em 2013 e 2014 perfazendo um total de cerca de 400.000 saídas entre 2011-2014 com uma forte incidência de jovens quadros qualificados³¹.

Estas tendências são explicadas quer pelo impacto da recessão económica em Portugal, com os seus efeitos sobre o mercado de trabalho quer em termos de desemprego quer de redução dos níveis salariais, quer por uma ausência de estratégia para a valorização de quadros qualificados na dupla perspectiva da atração de quadros do exterior e da retenção de quadros portugueses.

Não existindo dados consistentes sobre os fluxos de quadros qualificados para Portugal existem alguns dados dispersos indicativos, designadamente a percentagem de vistos de residência e de estadia temporária para imigrantes altamente qualificados a qual tem uma expressão marginal representando em 2011 apenas 3,3% do total de vistos de residência e 9,5% do total de vistos para estadias temporárias concedidos. De uma forma geral não existe uma política proactiva e consistente de recrutamento de quadros estrangeiros qualificados sendo que os dois instrumentos existentes (i) o regime de investigação científica no âmbito da Lei de Imigração de 2007 (arts. 61º e 90º); (ii) e o Cartão Azul com a transposição da Directiva Blue Card de 2009 apenas concretizada em 2012 e originando o novo art. 61-A introduzido pela Lei 29/2012 de 9 de Agosto, por serem recentes ou implementados de forma pontual não têm produzido resultados significativos.

Existem alguns casos excepcionais de sectores que têm sido objecto de políticas de recrutamento de quadros qualificados, em especial a medicina com a contratação de médicos estrangeiros para colmatar necessidades no Serviço Nacional de Saúde, não existindo acordos bilaterais de migração laboral de imigrantes altamente qualificados noutros sectores³². Por outro lado, algumas instituições de investigação científica de referência têm também procurado ativamente recrutar quadros estrangeiros altamente qualificados para o desenvolvimento dos seus projectos³³.

Relativamente aos quadros qualificados que emigraram, particularmente jovens com elevados níveis de formação, de forma mais intensa desde 2011 tal foi encarado exclusivamente de forma negativa como uma perda para a economia e sociedade portuguesas na lógica tradicional da abordagem do *brain drain*. Contudo, numa sociedade de conhecimento marcada por alta mobilidade e migrações circulares, é possível a ligação simultânea a, e a circulação por diversas redes de conhecimento pelo que a saída para outro espaço territorial não deve ser mais encarada como uma perda definitiva e irreversível mas antes deve ser vista como uma oportunidade de envolvimento desta diáspora qualificada em redes de conhecimento mais internacionalizadas e densas, o que reforça a sua capacidade de contribuir para a dinamização de redes de conhecimento em Portugal.

Por outras palavras, mesmo à distância estes quadros portugueses continuam a poder dar um contributo relevante ao país de origem sendo a estratégia mais adequada não o incentivo ao retorno imediato, aliás com poucas probabilidades de sucesso, mas sim os incentivos para a ligação a instituições em Portugal e participação em projectos. Assim,

³¹ Observatório da Emigração, Relatório Estatístico 2015.

³² SEF 2013, A Atração de Nacionais de Países Terceiros qualificados e altamente qualificados: o caso português, 2013.

³³ Um dos exemplos é a Fundação Champalimaud a qual para o Centre for the Unknown que investiga na área das neurociências, cancro e biomedicina, tem uma política activa de atração de cientistas altamente qualificados recrutados de forma competitiva em todo o mundo.



a estratégia definida no Plano Estratégico para as Migrações 2015-2020³⁴ parece disfuncional não só porque coloca o acento tónico no incentivo ao regresso a curto prazo e reintegração de emigrantes portugueses, em especial os que saíram depois de 2011, mas também porque não atribui qualquer prioridade à estratégia de atração de recursos humanos estrangeiros qualificados.

Tendências dominantes

A evolução das diversas dimensões das relações económicas externas de Portugal no período 2002-2015 revela três tendências fundamentais que importa sublinhar pelas suas implicações para a estruturação e implementação da diplomacia económica.

Em primeiro lugar, uma excessiva concentração das relações económicas externas num reduzido número de parceiros, mesmo no seio da UE, e com um peso marginal de países extra-comunitários, o que gera um contexto desfavorável de forte dependência e elevado risco que só pode ser diminuído e controlado mediante uma eficaz estratégia de diversificação. Mais grave, a evolução deste indicador não foi favorável e agravou-se em algumas dimensões, o que põe em causa as políticas seguidas: no caso do comércio externo detecta-se um nível muito elevado de concentração e uma redução muito marginal do nível de concentração das exportações nos 10 maiores mercados de exportação mas sem alteração ao nível dos 3 maiores mercados; no plano do investimento, quer do IDE quer do IDPE, a tendência é mesmo de reforço da concentração que a diversificação transitória introduzida pelo novo fenómeno do investimento chinês na economia portuguesa não conseguiu inverter. Por outro lado, a evolução positiva associada a alguma diversificação dos produtos de exportação (turismo, indústria alimentar, agricultura) não é suficiente para compensar o aumento de risco associado ao persistente elevado grau de concentração num reduzido número de mercados.

Em segundo lugar, uma forte financiarização das relações económicas externas quer através das operações de importação e exportação que em muitos casos são realizadas via offshores, quer dos fluxos de investimento nos dois sentidos que estão fundamentalmente ligados a operações financeiras que visam a evasão fiscal, em especial o fenómeno do "round trip investment" em que os conglomerados e empresas multinacionais portuguesas estão envolvidos. Este processo de financiarização não só debilita o Estado agravando a erosão da sua base fiscal e reduzindo a sua capacidade para implementar políticas públicas, designadamente a diplomacia económica, como acentuam a natureza especulativa dos fluxos e reforçam a natureza ilusória dos mesmos.

Em terceiro lugar, a oligopolização dos fluxos económicos, na sua maioria associados à atividade de grandes grupos económicos com posições dominantes no mercado, quer em termos de exportações quer de investimento. Nas exportações de bens e serviços os principais bens/serviços, com a exceção do turismo que ocupa o primeiro lugar, são sectores com forte peso dos grandes grupos – máquinas e aparelhos, veículos e material de transporte, combustíveis refinados e metais - que em conjunto representaram em 2015 quase 50% do total de exportações de bens e serviços. Tal é bem ilustrado pelo significativo crescimento do peso das exportações de combustíveis refinados da

³⁴ Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 12-B/2015 (disponível em [http://jrportugal.pt/images/memos/20150125-madr-pem-consulta-publica%20\(1\).pdf](http://jrportugal.pt/images/memos/20150125-madr-pem-consulta-publica%20(1).pdf)).



responsabilidade da GALP e queda do peso de outros sectores como o vestuário (cujo peso nas exportações de bens caiu para metade de 11% em 2001 para 5,4% em 2012) e calçado, em que a participação de PME's tem maior significado. Esta oligopolização e o crescimento de rendas de monopólio, gera condições adversas para as PME's e o crescimento do empreendedorismo essencial para o reforço do processo de inovação na economia, ao mesmo tempo que desvaloriza os recursos humanos qualificados alimentando fluxos migratórios indesejáveis.

Esta tendência reflete o facto de o nível de internacionalização das PME's ser ainda muito baixo, e ter mesmo registado um declínio no final da década, já que as empresas exportadoras são uma minoria envolvendo apenas 9,7% do total em 2009³⁵. No plano europeu, um estudo baseado em inquérito em relação a 2006-2008 revela um dado contraditório apontando para que a percentagem de PME's portuguesas que exportam ou exportaram nos 3 anos anteriores seja três vezes superior com 31%, acima da média da UE de 25%³⁶. Contudo, considerando que no estudo da UE os dados se referem a anos anteriores e inclui empresas que tendo exportado deixaram de o fazer, o estudo do INE traduz uma imagem mais rigorosa da situação em 2009, sendo possível considerar que a discrepância seja em parte explicada pelo desfazamento temporal e pelo facto de nos últimos anos se ter registado uma tendência para diminuição do nível de internacionalização das PME's em Portugal.

Importa sublinhar que o reduzido nível de internacionalização das PME's constitui precisamente uma consequência da inexistência de uma diplomacia económica, que deve prioritariamente mobilizar e envolver este sector, bem como de uma estratégia de clusterização ativa. Por outro lado, esta tendência de oligopolização gera obstáculos para a estruturação de redes ativas e participadas dado existir uma significativa divergência de interesses e objectivos entre as PME's e os grandes conglomerados multinacionais, que continuam a ter grande influência na definição de políticas públicas, colocando desafios significativos para promover a cooperação e ações complementares.

3. Modelo de ação externa em Portugal

O modelo de ação externa em Portugal tem sido marcado por quatro traços fundamentais: dualismo, centralização, estatização e reduzida inovação.

Em primeiro lugar o dualismo envolvendo uma intervenção simultânea de dois sectores governamentais e uma competição aberta e descoordenação entre o Ministério dos Negócios Estrangeiros e o Ministério da Economia. O modelo corresponde, no essencial, ao modelo de "competição" identificado por Rana³⁷ e que existe igualmente em países como a França e a Índia, associado a um elevado nível de descoordenação, desresponsabilização e reduzida eficácia. A partir da análise de experiências concretas Rana identificou 5 tipos de modelos organizacionais distintos:

³⁵ De acordo com o estudo de INE, *Estudos sobre Estatísticas Estruturais das Empresas 2007-2009*, Junho de 2011, só 9.7% das PME's eram exportadoras embora fossem as empresas mais dinâmicas, sendo responsáveis por 40% do volume de negócios total das PME's.

³⁶ European Commission, *Internationalisation of European SMEs*, 2010, um estudo sobre o nível de internacionalização das PME's nos 27 Estados Membros que concluiu que em média 25% das PME's na UE-27 exportam ou exportaram nos últimos 3 anos no período abrangido pelo inquérito (disponível em http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/market-access/internationalisation/index_en.htm#h2-3, consultado em 10.10.2013). São consideradas diversas formas de internacionalização.

³⁷ Rana, Kishan, 2002 *Bilateral Diplomacy*, DiploHandbooks, DiploFoundation, pp.70-71.



- (i) Unificados: unificação de foreign affairs e foreign trade, como o que vigora na Suécia depois da reforma de 2001, no Canadá e na Austrália em que a unificação é feita sob a liderança do MNE;
- (ii) Parcialmente unificado: envolve a criação de uma instituição operacional conjunta entre o MNE e o Ministério do Comércio como é o caso do UK Trade and Investment (UKTI)³⁸ no Reino Unido, criado conjuntamente pelo Foreign and Commonwealth Office e pelo Ministry of Trade and Industry e preenchido com quadros provenientes de ambos os Ministérios.
- (iii) Terceira Agência: o MNE tem pouco envolvimento na diplomacia económica excepto na definição das grandes orientações como no caso de Singapura, sem intervenção no plano operacional que está atribuído a duas instituições especiais Singapore Trade Board e Singapore Economic Development Board sob a supervisão do Ministério do Comércio e Indústria.
- (iv) Competição: modelo marcado pela competição entre o MNE e o Ministério da Economia/Comércio ambos com intervenção no plano da diplomacia económica marcado por elevado nível de descoordenação, desresponsabilização e reduzida eficácia (casos da França, de Portugal, Índia)
- (v) Renúncia: o MNE não tem papel ativo na diplomacia económica, em especial no plano bilateral, servindo apenas como apoio predominando o Ministério do Comércio que tem um estatuto e peso político superior ao do MNE, como sucede nos casos da China e da Alemanha.

Portugal está atualmente numa fase de indefinição depois de ensaiar uma transição do modelo de competição para um modelo unificado na sequência da iniciativa de reforma de 2011, adiante analisada, em que a diplomacia económica passou a ser liderada pelo MNE. Contudo, em 2013 verificou-se um retrocesso neste processo com o esvaziamento do papel do MNE e um retorno parcial ao modelo de competição.

Em segundo lugar, é um modelo muito centralizado com reduzida autonomia dos centros operacionais no terreno, designadamente embaixadas, e quase inexistência de estruturas descentralizadas de associações empresariais, com pouco input na formulação das políticas, em especial bilaterais.

Em terceiro lugar, um sistema fortemente estatizado, dominado pelo Estado, state-centric, com uma participação muito reduzida dos atores não-estatais, designadamente das empresas, ONGs, think tanks e universidades, quer na formulação de políticas quer na sua implementação e uma ausência de cultura de parcerias multi-actor na promoção externa dos interesses do país.

Finalmente, um sistema conservador com grande aversão ao risco e à inovação, sem cultura de avaliação de eficácia e claramente sobredimensionado face aos recursos e capacidades do país, com uma rede constituída por um total de 79 embaixadas (71 bilaterais e 8 multilaterais) e 51 consulados, com uma estrutura de custos pesada, que

³⁸ Sobre a avaliação de alguns dos programas ver o relatório do Parlamento Britânico (disponível em <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmbis/266/26607.htm>).



em boa parte resulta de custos elevados com património imobiliário e uma estrutura de recursos humanos assente em pessoal expatriado.

Ao longo da última década foram propostas e aprovadas, embora muitas vezes não implementadas, mudanças tendentes a ultrapassar algumas destas limitações e melhorar a eficácia do sistema de ação externa sendo utilizado o conceito de diplomacia económica. Contudo, a essência do sistema tradicional não foi alterada nem ocorreu ainda uma mudança de paradigma, essencial para lidar com os novos desafios da globalização e da sociedade do conhecimento.

A primeira tentativa falhada de reforma do sistema e de criação das bases de uma diplomacia económica foi ensaiada no âmbito do XV Governo Constitucional 2002-2004, cujo programa de governo incluía como objectivo “promover uma diplomacia económica activa”³⁹. A orientação adoptada apesar de se referir ao conceito de diplomacia económica estava mais próxima do modelo tradicional de diplomacia comercial, em que o Estado é ator exclusivo da ação externa sem qualquer envolvimento dos atores não-estatais e as questões económicas são abordadas de forma fragmentada e não numa lógica interdisciplinar holística. A abordagem era no essencial minimalista uma vez que a questão central se resumia a uma tentativa de reforço de coordenação entre os Ministérios dos Negócios Estrangeiros e o Ministério da Economia, “coordenando a ação dos organismos do Ministério da Economia com a atividade das embaixadas” no contexto de um sistema que permanecia, no essencial, dualista e dominado por uma lógica concorrencial entre departamentos do Estado. Importa salientar que, não obstante a preocupação com a coordenação e a coerência, no mesmo período foram adoptadas medidas contraditórias que iam num sentido oposto, designadamente a criação em 2002 da Agência Portuguesa para o Investimento (API) que contribuiu para uma ainda maior fragmentação do sistema, conseqüentemente aumentando os problemas de coordenação.

A implementação das novas orientações só viria a iniciar-se em 2004 na sequência do despacho conjunto da ministra dos Negócios Estrangeiros e das Comunidades Portuguesas e do Ministro da Economia⁴⁰ e centrou-se numa solução de coordenação formal de topo ao nível ministerial e na adopção de um sistema de dupla tutela em que os embaixadores podiam receber indistintamente instruções de qualquer um dos dois ministros sobre questões económicas (ponto 1 do despacho conjunto), o que gerou ambigüidade e incerteza. Por outro lado, deveriam implementar um plano de negócios para a ação comercial, elaborado por país, que incluiria objectivos quantificados sobre exportações para esse país e receitas de turismo originadas por cada mercado (pontos 7 e 9). Em paralelo deveria existir uma articulação entre os embaixadores e o presidente do ICEP (ponto 14) prevista de modo vago e sem mecanismos operacionais. Esta iniciativa, inspirada no modelo francês, traduz uma lógica correspondente à primeira fase de promoção da diplomacia económica de acordo com a classificação de Rana. Era uma abordagem formal a qual acabou por não ser concretizada não produzindo resultados concretos. Ao nível das exportações, por exemplo, os dados estatísticos referentes a 2004 e 2005 não revelam qualquer tendência nem de crescimento nem de diversificação

³⁹ Programa do XV Governo Constitucional, pp.21.

⁴⁰ Despacho Conjunto nº 39/2004 de 6 de Janeiro, da Ministra dos Negócios Estrangeiros e das Comunidades Portuguesas, Teresa Gouveia, e do Ministro da Economia, Carlos Tavares da Silva.



dos mercados de exportação, mantendo-se os mesmos níveis elevados de concentração num número reduzido de mercados.

A estratégia no período 2005-2010 foi dominada pela racionalização da máquina estatal de ação externa exclusivamente na área económica, reduzindo marginalmente a sua fragmentação com a fusão do Instituto de Comércio Externo de Portugal (ICEP) com a Agência Portuguesa para o Investimento (API) dando origem à criação em 2007 da Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, a AICEP Portugal Global E.P.E., dotada de uma natureza empresarial, mais flexível e com uma lógica orientada para o serviço ao cliente. Contudo, o ICEP permaneceu na tutela exclusiva do Ministério da Economia pelo que esta reforma não alterou a essência do sistema dualista nem pôs fim à competição entre o MNE e o Ministério da Economia na área das relações económicas externas.

A segunda tentativa de implementação de uma estratégia de diplomacia económica verificou-se a partir de 2011 no contexto do XIX Governo, cujo programa de governo incluía o reforço da diplomacia económica como uma nova prioridade estratégica nacional⁴¹. Com o objectivo de definir um plano operacional para implementar a nova aposta na diplomacia económica e ponderar diversas soluções alternativas, foi criado um grupo de trabalho coordenado pelo Prof. Jorge Braga de Macedo, que produziu uma reflexão sobre um novo modelo de organização e articulação dos serviços e organismos do Estado envolvidos na ação externa, tendo elaborado um relatório com propostas de reforma⁴². A identificação da necessidade de reforma tendente ao reforço da eficácia do sistema, a racionalização da articulação de competências entre o MNE e o Ministério da Economia e a unificação das redes externas são aspectos positivos que representam um esforço de racionalização num contexto difícil que exige pragmatismo.

No entanto, este documento apresentava diversas limitações que condicionam a implementação de uma verdadeira diplomacia económica. Desde logo porque se concentra quase exclusivamente nas questões do formato institucional das estruturas dos atores públicos, excessivamente centrado no Estado e nos canais formais, relegando para segundo plano o papel de outros atores e das redes e canais informais na ação externa. Não se afigura suficiente uma referência marginal à participação de grandes organizações empresariais num Conselho Consultivo, tanto mais quando estas não representam os interesses das PMEs. A participação ativa destas no processo decisório, numa lógica de verdadeira parceria e assunção direta de responsabilidades operacionais pela promoção externa e a divisão de trabalho com o Estado, parece uma via a explorar de forma mais sistemática.

Por outro lado, o documento não consagrava uma verdadeira estratégia para a ação externa com a definição de objectivos e prioridades já que não é possível prosseguir em simultâneo uma tão grande quantidade de objectivos, acabando por não definir de forma clara a articulação entre todos os pilares e o estágio de diplomacia económica a desenvolver. Com efeito não é suficiente a mera ação ao nível do salesmanship, como o documento sugere ao referir-se à promoção de exportações e atracção de IDE, é igualmente importante articular este nível com o desenvolvimento do "regulatory

⁴¹ Programa do XIX Governo Constitucional pp. 104, com detalhe em termos de objetivos operacionais pp.105-106.

⁴² Grupo de Trabalho criado pelo Despacho do Primeiro Ministro nº 9224/2011, cujo relatório datado de 19 Setembro 2011 foi apresentado publicamente em 26 Setembro.



management” mais complexo, envolvendo por exemplo a negociação dos tratados de investimento bilaterais que Portugal tem negligenciado.

Em terceiro lugar, existe um claro deficit de referencia a boas práticas e às experiências de outros países que iniciaram há vários anos este processo de reforma (por ex há uma referência meramente marginal de um dos membros à experiência da Suécia e da Dinamarca em apoio da opção C) as quais numa lógica de benchmarking podem contribuir positivamente para a reflexão sobre potenciais soluções.

Finalmente, o documento continha uma mera definição de um modelo institucional sem ponderação de aspectos operacionais fundamentais e questões práticas da ação externa que condicionam a sua eficácia, designadamente o nível de descentralização e autonomia das estruturas locais, o perfil e formação dos recursos humanos ou a exploração dos canais informais nem pondera as implicações da adopção de uma “multitrack diplomacy”. Tão importante como o modelo organizacional é a filosofia de acção, as práticas informais, os actores envolvidos, o nível de capital social, a capacidade de inovação ou a qualidade e formação dos recursos humanos.

Na sequência deste processo o Governo introduziu duas alterações fundamentais. A primeira alteração consistiu na adopção de um modelo unificado na organização institucional do Estado, inspirado na reforma da Suécia de 2001, assumindo o Ministério dos Negócios Estrangeiros a liderança do processo, o que encontra plena justificação no facto de este assegurar uma ponderação da dimensão política e de coordenar o principal instrumento de ação externa, a rede de embaixadas e consulados. Em termos potenciais tal poderia contribuir para eliminar a disfuncionalidade e desperdício de recursos resultante da competição entre diferentes atores públicos, ao mesmo tempo que cria condições para uma abordagem mais holística integrando as dimensões económica e política.

No entanto, aquilo que parecia ser uma linha estratégica clara para o futuro no que respeita ao modelo organizacional do Estado acabou por ser, surpreendentemente, posta em causa quando em Julho de 2013 foi adoptada uma orientação contrária à assumida em 2011 com o regresso do AICEP à tutela única do Ministério da Economia e a atribuição ao vice-primeiro ministro da coordenação da diplomacia económica, esvaziando o papel do MNE. Esta evolução errática e o regresso a um modelo dualista concorrencial agora ainda mais complexo, sem que o modelo unificado tivesse sequer tido tempo para ser testado e avaliado, não cria condições favoráveis para a consolidação de uma diplomacia económica eficaz ao recuar naquela que foi, provavelmente, a primeira medida estrutural que criou uma ruptura com o modelo tradicional.

A segunda alteração, envolveu o processo de alegada racionalização da rede de representação externa, embaixadas e consulados e representações permanentes, de modo a redimensioná-la e adaptá-la aos novos objectivos de promoção das exportações portuguesas, com diversificação de mercados, de atração de IDE e de fluxos turísticos. Desta iniciativa resultou o encerramento de 7 embaixadas - uma em África (Quênia) e 6 na Europa (Andorra, Eslovénia, Estónia, Letónia, Lituânia, Malta) - de 5 vice-consulados (dois na Alemanha e três em França) e na eliminação de representação autónoma em dois postos multilaterais, a UNESCO em que a representação passou a ser assegurada pelo embaixador de Portugal em Paris, e a OSCE, em que a representação passou a ser assegurada pelo Embaixador em Viena. Foi ainda criada uma nova embaixada no Qatar.



Como resultado o número de embaixadas bilaterais que era de 77 em 2011 diminuiu para 71 em 2012.

No entanto, esta racionalização acabou por ser um exercício marginal, sem alterações substantivas com impacto duradouro, parecendo ter sido mais determinada por considerações financeiras de curto prazo no sentido da redução da despesa pública, do que pelo objectivo de implementação de uma nova estratégia de ação externa de longo prazo que traduza uma mudança de paradigma. Vários argumentos apoiam esta perspectiva. Em primeiro lugar, a ausência de uma maior aposta na Ásia, região decisiva para a economia global, o que teria implicado a criação de algumas novas embaixadas tendo em conta que é a região que em termos relativos apresenta um maior deficit com apenas oito embaixadas (Japão, China, Índia, Coreia do Sul, Indonésia, Tailândia, Singapura, Timor-Leste) e, em compensação, o encerramento de mais embaixadas noutras regiões.

Em segundo lugar, a alteração da lista de representações diplomáticas é apenas um aspecto formal que não garante só por si maior eficácia já que tem de ser complementada com uma mudança na filosofia de ação operacional no terreno. Ora não existiu qualquer definição de um novo modelo de funcionamento operacional das embaixadas, que responda aos problemas do reduzido nível de autonomia local, do perfil inadequado do staff, que deve incluir mais quadros locais e menos expatriados, ou da reduzida articulação operacional local com empresários e outros sectores da diáspora.

Importa igualmente salientar que a tentativa de reforma de 2011 apresenta outras lacunas essenciais, já detectadas em iniciativas anteriores, uma vez que assume como premissa essencial que a diplomacia económica é uma atividade essencialmente do Estado. De facto, ainda que admita uma colaboração marginal das empresas e outros atores não-estatais, está longe de adoptar uma abordagem multi-actor. As empresas portuguesas são vistas mais como clientes do Estado e do AICEP e não tanto como parceiras. Em consequência, a atenção centrou-se apenas na reforma da máquina do Estado e nas relações entre departamentos públicos, excluindo o plano das relações entre o Estado e os atores não-estatais no planeamento e desenvolvimento da ação externa e a perspectiva de desenvolver parcerias ativas. Tal significa que Portugal regista um atraso e um claro deficit na implementação da segunda fase da diplomacia económica, a fase de "networking" orientada para a criação de redes consistentes de apoio quer no país quer no estrangeiro. Tal cria riscos de os esforços de projeção da imagem-país que têm sido desenvolvidos, integrados na terceira fase, possam ter a sua sustentabilidade comprometida por não serem suportados por coligações amigáveis nem por um trabalho em rede robusto e continuado.

Apesar da essencialidade do desenvolvimento de uma nova diplomacia económica para Portugal de modo a poder responder aos desafios e ameaças da globalização, tirar partido das oportunidades e projetar os seus interesses numa economia global crescentemente complexa, a verdade é que a última década foi uma década perdida em termos de estruturação e efetiva implementação da diplomacia económica com consequências negativas para a economia e sociedade portuguesas.



4. Desafios para o reforço da eficácia da ação externa e linhas estratégicas de uma diplomacia económica

A reforma da ação externa e da diplomacia em Portugal é na sua essência uma questão de Governance e deve ser pensada e planeada tendo em conta não apenas os factores condicionantes supra referenciados, mas também os eixos estratégicos para o futuro no contexto do aprofundamento da glocalização.

A análise envolve três áreas distintas, mas complementares: a dimensão organizacional; dimensão operacional; dimensão inovação.

4.1. Dimensão organizacional

A dimensão organizacional tem uma natureza estrutural e passa por um conjunto de mudanças essenciais para responder aos novos desafios a três níveis distintos.

Em primeiro lugar a opção pelo modelo da unificação das estruturas da ação externa no seio do Estado, desejavelmente no formato do modelo nórdico em especial da Suécia⁴³ e Dinamarca, que unifica negócios estrangeiros e comércio internacional/investimento sob a liderança do Ministério dos Negócios Estrangeiros, tem de ser definitivamente consolidada. Tal garante não só uma abordagem mais holística, que maximiza as interligações entre economia, política, segurança e cultura, mas também que o mesmo grupo de pessoas possa gerir de forma coerente e explorando sinergias a promoção de exportações, o investimento direto no exterior e atração do IDE e a ajuda ao desenvolvimento. Esta opção evita os efeitos disfuncionais de uma competição institucional e elevados custos de descoordenação, ao mesmo tempo que reduz o risco de um MNE marginalizado pelo ascendente de outros Ministérios sectoriais no plano externo gerar uma sub-utilização da rede de representação diplomática que constitui um dos instrumentos fundamentais e absorve recursos muito consideráveis.

Em segundo lugar, o desafio da adopção de uma verdadeira abordagem multi-actor envolvendo uma maior abertura à participação dos atores não-estatais, empresas, ONGs, universidades, think tanks, câmaras de comércio, na definição da estratégia e a formação de parcerias ativas para a ação externa, combinando *know hows* e recursos financeiros e humanos. Revela-se fundamental a atribuição de responsabilidade direta a estes atores pela execução de ações concretas (organização de feiras, estudos de mercado, missões comerciais) de acordo com as suas vantagens comparativas, contribuindo assim para diluir um excesso de ação estatal, que pode até gerar resistências no exterior, e para melhor chegar aos atores não-estatais e à sociedade civil do país-alvo. O envolvimento destes atores não-estatais permite explorar canais mais informais e as dimensões de track II e track III.

Neste contexto, e por forma a facilitar a lógica de equipa/parceria seria fundamental promover a circulação de recursos humanos entre as empresas/ONGs e o MNE/embaixadas, com períodos de estadia limitados de diplomatas em departamentos internacionais de empresas e de quadros de empresas nas representações diplomáticas. A promoção da rotatividade é essencial.

⁴³ *Swedish Policy for Global Development* (2003).



Em terceiro lugar, o desafio da requalificação dos recursos humanos, envolvendo o recrutamento de uma maior quota de diplomatas com formação económica e de gestão, por um lado, e com níveis mais elevados de experiência profissional adequada à intervenção na área da diplomacia económica, por outro. Neste sentido afigura-se essencial flexibilizar um sistema demasiado rígido e tradicional e admitir a possibilidade de entrada de quadros mais qualificados em níveis mais avançados da carreira, sem passarem pela fase inicial da carreira diplomática tradicional, podendo, assim, de forma rápida aumentar a capacidade de intervenção e estimular a inovação. Para além do recrutamento, o reforço da formação *on the job* é essencial quer inicial quer contínua ao longo da carreira. A possibilidade de o período de formação inicial dos diplomatas envolver estágios em empresas portuguesas internacionalizadas, em empresas multinacionais ou em ministérios sectoriais contribuiria certamente para reforçar a formação e as parcerias. A criação de equipas de formadores itinerantes que possam formar os quadros quando colocados no exterior nas representações diplomáticas, tomando como ponto de partida situações concretas, deveria também ser ponderada.

Por outro lado, o sistema de "rotatividade in-out" através do qual quadros superiores da Administração Pública se envolvem durante um período determinado na representação externa, tratando de dossiers na sua área de especialidade técnica, regressando posteriormente ao país para desempenharem funções no Estado, permite articular melhor os planos interno e externo com vantagens significativas a dois níveis: o reforço da qualidade da ação externa em áreas cada vez mais técnicas em que a sua experiência na gestão de dossiers nacionais lhes permite dar um input fundamental para aumentar a credibilidade da nossa participação internacional e conseqüentemente a influência; por outro lado, a experiência internacional e de negociação dá-lhes uma perspectiva mais abrangente e de interligação entre os vários níveis de Governance quando gerem os dossiers nacionais em Portugal.

De igual modo as instituições devem integrar a dimensão interna e a dimensão internacional, reconhecendo que as barreiras foram abolidas e que têm de ser pensados de forma integrada como um todo, pondo fim à divisão artificial que ainda predomina em Portugal. Uma das implicações práticas é que na vertente empresarial e de promoção de exportações e investimento não faz sentido existir o IAPMEI, orientado para o plano interno, e o AICEP, orientado para o plano externo, mas sim uma única estrutura que combine as iniciativas onshore e offshore partindo de um sistema de apoio à consolidação da competitividade das empresas, que no caso das PMEs muito depende dos esforços de promoção da clusterização que o Estado não tem estimulado, e encare a internacionalização como uma etapa do processo. Esta é a experiência positiva do Reino Unido com a criação do UK Trade and Investment em 2003 que promoveu a integração das iniciativas *onshore* e *offshore* de apoio à internacionalização⁴⁴.

Assim, a ação no plano externo deverá ser construída a partir da rede de relações interna criada com as empresas e as associações empresariais sectoriais. A ação externa é, pois, uma extensão natural da ação no plano interno dependendo da consolidação desta. A rede interna descentralizada montada para o acompanhamento de proximidade das empresas planeia com elas o projeto de internacionalização. Tal evita duplicação de

⁴⁴ Outra das inovações foi a aposta numa estratégia de sectores com a identificação dos sectores prioritários a partir da qual se decide então sobre os mercados em alternativa à estratégia tradicional de focagem nos mercados. Vd. <https://www.gov.uk/government/organisations/uk-trade-investment>, consultado em 5.12.2015.



esforços e incoerências nas políticas públicas para o empreendedorismo e o reforço da competitividade das PMEs.

4.2. Dimensão operacional

Em termos operacionais colocam-se também desafios complexos para promover uma diplomacia económica eficaz.

A redução e racionalização da rede de embaixadas e consulados, orientação que começou a ser implementada em 2012 mas de forma marginal, tem de ser aprofundada não apenas numa perspectiva quantitativa mas sobretudo qualitativa. A ideia da criação da figura de embaixadores itinerantes permitiria introduzir flexibilidade e substituir parcialmente estruturas permanentes. Não é suficiente reduzir a rede, é preciso alterá-la qualitativamente fazendo diferente. Com efeito, tão importante quanto a estrutura da rede é saber como ela funciona e agir sobre pontos de estrangulamento que reduzem a sua eficácia, sobre o que deve ser a missão e como deve ser desempenhada.

Neste plano duas questões operacionais assumem especial relevância. Em primeiro lugar, o desafio do reforço da descentralização no sistema de representação externa, reforçando o poder de decisão local das embaixadas e missões, após a definição prévia pelo centro de parâmetros de enquadramento, objectivos e da aprovação de um plano anual. Tal permite maior agilidade e *timing* mais adequado na resposta perante uma realidade em rápida mutação, mas também um aumento da qualidade da decisão atento o *input* fundamental que as Embaixadas e outras estruturas de representação externa devem dar para a formulação da política bilateral. Um dos problemas estruturais do nosso sistema externo é o seu elevado grau de centralização sendo Lisboa chamada a decidir tanto sobre questões de fundo como sobre questões de pormenor o que se torna disfuncional criando uma enorme sobrecarga que a reduzida estrutura central do MNE tem dificuldade em gerir.

O reforço da descentralização foi uma das opções tomadas no âmbito das reformas do Reino Unido e da Suécia no seu sistema de ação externa. No caso da Suécia e em relação à ajuda ao desenvolvimento, alguns escritórios de representação externa passaram a ter um sistema de "delegação plena" com competências para preparar o "plano anual do país" aprovado pelo centro, monitorizar e avaliar os resultados obtidos, garantir a gestão financeira e de recursos humanos e dar inputs para a definição da estratégia de cooperação bilateral com o país em causa.

Em segundo lugar, o reforço do recrutamento local de quadros qualificados, quer estrangeiros quer membros da diáspora portuguesa, alterando a opção atual de estruturas de representação com grande peso de expatriados, com vantagens claras a três níveis: (i) redução de custos designadamente dos associados à movimentação de expatriados; (ii) estabilidade no exercício das funções reduzindo o problema da rotatividade dos expatriados; (iii) maior conhecimento da realidade e língua locais e capacidade para ativar as ligações às redes de conhecimento locais contribuindo para maior profundidade de ação. Em muitos casos as embaixadas e consulados necessitam apenas de ter o número um e dois como nacionais, diplomatas de carreira ou técnicos de outras áreas sectoriais, podendo os restantes quadros ser recrutados localmente. Neste plano, e na medida em que pode contribuir também para a dinamização das



relações com a diáspora portuguesa em diversos países, o recrutamento de membros qualificados da diáspora reveste-se de especial interesse.

4.3. Dimensão Inovação

A terceira dimensão é a inovação, em especial na utilização e dinamização de canais informais essenciais no contexto do quadro de funcionamento da economia global e da sociedade do conhecimento, a qual constitui um vector estratégico fundamental. No caso de Portugal três dimensões afiguram-se prioritárias: diáspora portuguesa; a paradiplomacia; a inteligência económica.

A mobilização da diáspora portuguesa de mais de 5 milhões de pessoas⁴⁵ em especial de dois sub-sectores, a comunidade empresarial e a comunidade científica nas universidades e centros de investigação, constitui um factor estratégico da diplomacia económica e da política externa em geral. O paradigma neste capítulo tem sido a mobilização da diáspora chinesa que é um dos factores informais decisivos, porventura menos visível, da integração e sucesso da China na economia global⁴⁶. Esta tem sido uma das falhas mais significativas da estratégia de ação externa portuguesa, desperdiçando o potencial contributo da diáspora para a promoção da imagem e interesses do país numa lógica de benefícios mútuos, designadamente a quatro níveis: (i) portas de entrada das exportações portuguesas, sobretudo se considerarmos que muitos empresários de origem portuguesa estão ligados ao sector da distribuição; (ii) fonte de investimento direto em Portugal quer diretamente quer mobilizando investidores estrangeiros; (iii) disponibilização de inteligência económica para Portugal; (iv) ligação às redes de conhecimento mais dinâmicas no país e articulação com redes em Portugal.

Exemplos de medidas práticas para dinamizar este envolvimento incluiriam: (i) envolvimento de empresários portugueses da diáspora num conselho consultivo das embaixadas em cada país numa lógica descentralizada; (ii) envolvimento maior com a comunidade científica através de encomendas de trabalhos de consultoria e de análise prospectiva sobre as relações de Portugal com o país em questão e as oportunidades a explorar; (iii) recrutamento de quadros locais qualificados oriundos da diáspora para as estruturas da representação diplomática; (iv) maior articulação com as associações portuguesas da diáspora tendo em vista um reforço da participação dos membros da diáspora na vida política do país de destino. A criação recente de um Conselho da Diáspora Portuguesa a nível global, composto por 300 notáveis e assumindo uma lógica centralizada, não parece ser a resposta mais adequada nem um substituto para um mecanismo de articulação local, tendo em conta a necessidade de criação de redes de apoio locais, essencial para a implementação da segunda fase da diplomacia económica.

O desenvolvimento da paradiplomacia é uma outra dimensão informal essencial, em especial nas áreas da "low politics" envolvendo uma ação mais descentralizada no país

⁴⁵ A diáspora portuguesa tem crescido nos últimos anos e atingirá atualmente uma dimensão global estimada superior a 5.5 milhões de pessoas (portugueses e de origem portuguesa) repartido por diferentes países sendo as principais comunidades localizadas nos EUA (1.380.837), França (1.190.798), Brasil (612.203), Canadá (429.850), Suíça (288.465), Venezuela (268.500), África do Sul (200.000), Reino Unido (171.497), Alemanha (171.166), Espanha (148.789), Angola (113.194), Luxemburgo (99.730) e Austrália (50.157) – dados oficiais do Observatório da Emigração 2012. (<http://www.observatorioemigracao.secomunidades.pt/np4/11>, consultado em 15.9.2013).

⁴⁶ Miguel Santos Neves e Annette Bongardt, 2006, *The role of Overseas Chinese in Europe in Making China Global: the case of Portugal*, INA Papers, nº 29.



alvo, com uma estratégia proactiva e resposta eficaz à paradiplomacia dos governos regionais e locais estrangeiros, muitos deles associados às regiões de conhecimento mais dinâmicas no mundo. Nesta perspectiva deverá ser atribuída maior prioridade à promoção das relações diretas com autonomias espanholas, com algumas províncias chinesas que têm uma paradiplomacia muito ativa, com alguns Estados brasileiros, com Estados norte-americanos, com Estados indianos e seleção de um ou dois parceiros privilegiados nas economias emergentes⁴⁷.

Esta mudança estratégica permitirá inverter a tendência de primazia das relações governo central a governo central que Portugal tem seguido, num efeito de espelho como resultado de um sistema marcado por excessiva centralização. O síndrome da absorção nas relações com o Governo central tem produzido escassos resultados uma vez que as economias mais dinâmicas têm um elevado nível de descentralização política e económica e os respectivos governos centrais têm cada vez menos poder de decisão em matérias económicas assim como de cultura, ensino e investigação. Tal implica apostar na celebração de acordos internacionais com governos sub-nacionais e no desenvolvimento de relações de proximidade institucional.

A inexistência de regiões de conhecimento organizadas e com lideranças proactivas em Portugal, em parte resultado da não-regionalização, implica algumas limitações na nossa capacidade de competir no mercado global e tirar maior partido da participação neste fenómeno da paradiplomacia. Contudo, mesmo no quadro atual de um modelo centralizado, existem oportunidades uma vez que esses governos sub-nacionais têm interesse significativo no relacionamento direto com governos centrais estrangeiros.

Existem evidentes sinergias entre estes dois canais informais, uma vez que a diáspora portuguesa em alguns países está fortemente integrada em comunidades locais, em alguns casos membros da diáspora integram governos regionais ou locais, e pode, por conseguinte, ter um papel ativo no acesso e no reforço de laços institucionais descentralizados. Por outro lado, mantêm em muitos casos ligações às regiões de origem em Portugal o que permite funcionar também no sentido inverso.

A terceira dimensão envolve a aposta na criação e gestão de um sistema de inteligência económica eficaz⁴⁸, envolvendo a recolha, processamento e análise prospectiva e uso de informação e conhecimento para melhorar a eficiência de atores económicos⁴⁹. Este é um elemento decisivo para apoiar a decisão e a definição de uma estratégia de diplomacia económica como demonstram as experiências dos EUA, Reino Unido, França, Alemanha ou China. Um aspecto crítico é o conhecimento tácito, de qualidade, que implica relações "face to face" e relações de confiança, que permitem melhor analisar os comportamentos de atores em mercados externos, identificar e explorar oportunidades e prever antecipadamente ameaças. Nestes termos, esta dimensão depende do funcionamento eficaz das redes e da capacidade de articulação com a diáspora, das relações com governos sub-nacionais e empresários estrangeiros, fontes alternativas à informação acessível que permitem escapar à armadilha do ciberespaço.

⁴⁷ Sobre a paradiplomacia e regiões do conhecimento ver Miguel Santos Neves, 2010 *Paradiplomacy, Knowledge Regions and Consolidation of Soft Power*, in Janus.net, E-Journal of International Relations, nº1.

⁴⁸ Ver com interesse IEEE, 2013, *La inteligencia económica en un mundo globalizado*, Cuadernos de Estrategia 162, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de la Defensa.

⁴⁹ Baulant, C. 2004, *Les outils de l'intelligence économique face aux défis de la mondialisation*, colloque du 28 septembre 2004 à Angers, 54 pages, disponible sur www.master-iesc-angers.com.



Finalmente, o desenvolvimento de mecanismos de regulação quer de soft law quer de hard law, instrumentos jurídicos fundamentais que garantem os direitos dos atores nacionais e contribuem para a redução do risco e incerteza. Um caso paradigmático de instrumentos de hard law são os tratados bilaterais de promoção e proteção do investimento (BITs) que devem enquadrar os processos de investimento direto português no exterior, protegendo os investidores contra riscos políticos designadamente a expropriação. Contudo, Portugal descurou esta dimensão durante bastante tempo e só recentemente se registou algum progresso. Atualmente existem 39 tratados em vigor e 11 celebrados, mas ainda não em vigor, embora a maioria tenha sido celebrada recentemente depois de 2005 tendo a maioria só ficado operacional a partir de 2009/2010. A celebração de acordos internacionais com governos sub-nacionais em áreas tão diversificadas como o comércio, turismo, ciência e tecnologia, ensino, constitui uma dimensão essencial da paradiplomacia, tal como os instrumentos de soft law que envolvam os atores não-estatais. Em suma, está em causa o desenvolvimento da terceira fase mais complexa da diplomacia económica que Rana designa de "regulatory phase" de natureza sistémica.

5. Conclusões

A diplomacia económica desenvolveu-se na década de 90 no pós-Guerra Fria como uma das estratégias de resposta aos desafios interligados da globalização e da sociedade/economia do conhecimento e à emergência da geoeconomia. O processo de globalização, multidimensional e assimétrico, coloca crescentes desafios aos Estados soberanos e às respectivas sociedades que são confrontados com um processo de concentração do poder económico e a formação de conglomerados que consolidam posições dominantes em vários sectores da economia global e interferem crescentemente na esfera política. Esta oligopolização da economia global limita a concorrência internacional, gera ineficiências e crescente desigualdade e pobreza que ameaçam a paz e a coesão social. Os Estados enfraquecidos, em primeira linha pela erosão da sua base fiscal em resultado de um processo concertado de evasão fiscal de grande escala, são impotentes para exercer uma regulação eficaz, controlar o abuso de poder e salvaguardar os interesses da maioria protegendo-a do síndrome do "too big to fail". Numa economia global distorcida e sujeita a crescentes restrições às regras da concorrência, não basta a um país e às suas empresas serem competitivos e eficientes para terem sucesso, existem factores não-económicos fundamentais que requerem articular e implementar uma diplomacia económica que não se limita nem à economia nem à diplomacia.

Contrariamente à visão tradicional, o conceito de diplomacia económica implica um novo paradigma de ação externa, não apenas retoques numa diplomacia tradicional dominada pela dimensão política, para responder aos desafios da geoeconomia. Esta mudança implica três vectores essenciais: uma abordagem holística multidisciplinar articulando economia, política, cultura, segurança, considerando as interligações e os efeitos cruzados; uma abordagem multi-actor rejeitando a ideia de que se trata de um processo exclusivo ou dominado pelos Estados, pelo contrário pressupõe uma parceria cooperativa entre os Estados e os atores não-estatais com crescente influência e domínio de canais informais, operando em rede; uma abordagem multinível capaz de articular diferentes níveis geográficos de ação e jurisdição, incorporando de forma ativa o nível sub-nacional.



A análise desenvolvida permite fundamentar três conclusões fundamentais relativamente à construção de uma diplomacia económica em Portugal. Em primeiro lugar, o argumento central é o de que não existe ainda uma diplomacia económica consolidada em Portugal, não obstante a utilização frequente e pouco rigorosa do conceito, prevalecendo ainda um modelo tradicional de diplomacia comercial. Embora na última década tenham sido ensaiadas tentativas de reformar o sistema de ação externa, orientadas para a criação de uma diplomacia económica, a verdade é que algumas não chegaram a ser implementadas e a mais recente, em 2011, não atingiu o limiar da mudança de paradigma estando ainda longe de adoptar uma abordagem multi-actor, mantendo a visão state-centric, e de dinamizar redes internas e externas ou explorar uma abordagem multitrack.

Contudo, e no domínio restrito da organização institucional dos atores públicos foi adoptada uma orientação correta em 2011 no sentido de promover uma transição de um modelo de competição, de inspiração francesa, para um modelo unificado sob liderança do MNE, a qual foi recentemente revertida confirmando a tendência de evolução errática, hesitações e a falta de continuidade das políticas públicas nesta área durante a última década. Em suma, o momento atual é marcado pela transição de uma diplomacia comercial para uma diplomacia económica, mas para aquilo que se pode designar como a primeira fase de desenvolvimento da diplomacia económica, a de "promotion".

Em segundo lugar, as análises de algumas dimensões das relações económicas externas de Portugal na última década demonstram que a evolução menos positiva quer do comércio externo quer do investimento estrangeiro, tem causas estruturais e resulta da não adaptação às novas condições de funcionamento da economia global e não de factores meramente conjunturais como o impacto recessivo da crise da dívida soberana em que o país tem estado envolvido. Não sendo o único factor ou o determinante, a ausência de uma diplomacia económica ativa foi certamente um dos factores relevantes na medida em que impediu o controlo dos riscos, a minimização dos impactos negativos e o aproveitamento de oportunidades.

O elevado grau de concentração de mercados de exportação e um reduzido número de parceiros, a financiarização dos fluxos económicos e a oligopolização dos mesmos, tornam por um lado a diplomacia económica urgente, mas levantam também obstáculos à sua efetiva implementação. Esses obstáculos são mais políticos do que financeiros. Resultam muito mais da falta de vontade política, da ausência de uma ideia clara sobre os objectivos ou da resistência da burocracia envolvida na ação externa à mudança, ou da continuada exclusão das PME's, do que da falta de meios financeiros do Estado na exata medida em que a ativação de redes e a participação de atores não-estatais também permite a partilha de recursos.

Em terceiro lugar, o avanço do processo de transição para uma efetiva diplomacia económica e a realização das diversas fases do seu desenvolvimento implica parcerias ativas entre o Estado, empresas, ONGs, think tanks universidades, câmaras de comércio e opções fundamentais a três níveis: organizacional; operacional e de ação prática no terreno e; inovação, especialmente orientada para os aspectos informais relacionados com o envolvimento estratégico da diáspora portuguesa, a gestão da paradiplomacia e a consolidação de um sistema de inteligência económica, dimensões que se articulam e reforçam mutuamente.



O desafio da diplomacia económica é um dos mais significativos e prementes para o futuro do país e exige uma significativa mobilização da sociedade portuguesa bem como a reforma do Estado, que continua a ter um papel central embora não exclusivo neste processo, em especial na forma como se relaciona com a sociedade e, sobretudo, um aumento do nível de capital social que permita consolidar níveis de confiança e capacidade de cooperar para atingir objectivos comuns entre os diferentes atores relevantes.

Referências bibliográficas

A.G. van Bergeijk and Selwyn J.V. Moons, 2011, "Does Economic Diplomacy Work? A meta analysis on the effect of economic diplomacy on international economic flows", September 2011

Berridge G.R., James A., 2001, *A Dictionary of Diplomacy*, Palgrave, Hampshire 2001

Capling, Ann and Patrick Low (eds.) 2010, *Governments, Non-State Actors and Trade Policy-Making: Negotiating Preferentially or Multilaterally?* Cambridge: Cambridge University Press.

Duncan Green and Phil Bloomer, 2011, *NGOs in economic Diplomacy*, in Nicholas Bayne and Stephen Woolcock (eds.) 2010 The New Economic Diplomacy: Decision Making and Negotiations in International Economic Relations, 3rd ed pp. 113-130

Farto, Manuel et al. 2007, *A nova diplomacia económica: análise e perspectivas*, EDIUAL, Universidade Autónoma Lisboa

Gertz, Geoffrey, 2016, *Commercial diplomacy and American Foreign Policy*, GEG Working Paper 119, August 2016

Henry, James, 2012, *The Price of offshore revisited*, Tax Justice Network, July 2012.

Neves, Miguel Santos, 2010, *Paradiplomacy, Knowledge Regions and Consolidation of Soft Power*, in Janus.net, E-Journal of International Relations, nº1.

Nicholas Bayne and Stephen Woolcock (eds.) 2011, *The New Economic Diplomacy: Decision Making and Negotiations in International Economic Relations*, 3rd ed., Ashgate, London.

Okano-Heijmans, Maaïke, 2011, *Conceptualizing Economic Diplomacy: the crossroads of International Relations, Economics, IPE and Diplomatic Studies*, in The Hague Journal of Diplomacy, vol.6, nºs 1-2, 2011, pp.7-35.

Peter A.G. van Bergeijk, 2009, *Economic Diplomacy and the Geography of International Trade*, Institute of Social Studies, the Hague, The Netherlands, 2009

Peter A.G. van Bergeijk, *Economic Diplomacy and Economic Security*, Institute of Social Studies, CERES research School for Resource Studies for Development, 200

Rana, K. S. (2004), 'Economic Diplomacy in India: A Practitioner's Perspective', International Studies Perspectives, vol. 5, pp. 66-70.

Rana, K. S. 2005, *The 21st Century Ambassador*, DiploFoundation, Malta and Geneva, and Oxford University Press India, New Delhi.



Rana, K.S. 'Economic Diplomacy: The Experience of Developing Countries', in Nicholas Bayne and Stephen Woolcock (eds.) The New Economic Diplomacy: Decision Making and Negotiations in International Relations, Ashgate, London, 2nd Edition, 2007, pp. 201-20.

Rana, K. S., 2006, *Singapore's Diplomacy: Vulnerability into Strength*, in The Hague Journal of Diplomacy, vol.1 no.1, pp.81-106.

Rana, K.S., 2009, *India's Diaspora Diplomacy*, in The Hague Journal of Diplomacy, vol.4 no.3 (2009)

Saner, R. and Yiu, L. 2003, *International Economic Diplomacy: Mutations in Modern Times*, Studies in Diplomacy No. 84, Clingendael, The Hague.

Stiglitz, J., 2010, *Freefall: America, Free Markets and the Sinking of the World Economy*, Norton & Company, New York.

Strange, Susan, *The Retreat of the State – the diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.

Woolcock, Stephen, 2011, *Multi-level Economic Diplomacy: The case of investment in* Nicholas Bayne and Stephen Woolcock (eds.) 2010 The New Economic Diplomacy: Decision Making and Negotiations in International Economic Relations, 3rd ed pp. 131-150