

A DIPLOMACIA ECONÓMICA NUM MUNDO MULTICÊNTRICO NOTAS SOBRE O CASO PORTUGUÊS

VII CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA
DE CIÊNCIA POLÍTICA
PAINEL “DESAFIOS POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA”

JOSÉ PEDRO TEIXEIRA FERNANDES
15 ABRIL DE 2014

PARTE I- ASPECTOS TEÓRICO- CONCEPTUAIS

A ATIVIDADE DIPLOMÁTICA TRADICIONAL E A DIPLOMACIA ECONÓMICA (1)

- Na sua concepção tradicional a diplomacia consiste na condução das relações entre os Estados soberanos e outras entidades, feita por representantes oficiais e através de meios pacíficos.
- Esta formulação é essencialmente herdeira do sistema diplomático italiano de cidades-estado do Renascimento. O modelo generalizou-se na Europa a partir do século XVII.
- Surgiu, nessa altura, em França, a ideia de um corpo diplomático dependente da ação centralizada de um ministério dos negócios estrangeiros.
- Mais tarde, a partir de meados do século XIX, pela influência europeia, este modelo tornou-se mundial.

A ATIVIDADE DIPLOMÁTICA TRADICIONAL E A DIPLOMACIA ECONÓMICA (2)

- Tradicionalmente, o núcleo duro da atividade diplomática centra-se nas questões políticas, estratégicas e militares do Estado soberano.
- Esta preferência pela descrição e teorização da diplomacia como centrada em questões de *high politics* – estratégia de Estado, mediação em conflitos internacionais e guerras, negociações de tratados de paz, etc. – mesmo de um ponto de vista histórico não deixa de ser algo equívoca.
- Na verdade, a atividade diplomática sempre foi tendencialmente multidimensional e as questões económicas e comerciais nunca estiverem afastadas desta.

A ATIVIDADE DIPLOMÁTICA TRADICIONAL E A DIPLOMACIA ECONÓMICA (3)

- Nas últimas décadas o mundo sofreu modificações que acentuaram o peso dos aspetos económicos e comerciais na vida dos Estados e das sociedades.
- Estas transformações passaram também a afetar o estilo e conteúdo da diplomacia, num duplo sentido:
 - ① O da reorientação da diplomacia estadual para atividades que podem ser qualificadas como diplomacia económica e/ou comercial.
 - ② O da crescente relevância de novos atores, nomeadamente das grandes empresas multinacionais, na arena da diplomacia económica.

CONCEITO E DIMENSÕES DE DIPLOMACIA ECONÓMICA (1)

- O conceito de diplomacia económica tem sido objeto de alguma discussão teórica e de conceptualizações nem sempre convergentes.
- Uma provável explicação para isto reside no facto de o tratamento teórico do assunto ser relativamente novo, não existindo um quadro teórico enraizado e consensual.
- A isto acresce um bem conhecido problema: os conceitos nas Ciências Sociais e Humanidades são, tendencialmente, suscetíveis de formas diferentes de traçar os seus contornos.
- Para além das observações gerais, num rápido olhar sobre a literatura teórica verificamos duas divergências de fundo, as quais se refletem nos contornos dados ao conceito.

CONCEITO E DIMENSÕES DE DIPLOMACIA ECONÓMICA (2)

- A primeira divergência já foi assinalada. Deve-se ao facto de a diplomacia ser vista e teorizada numa lógica quase exclusivamente estatocêntrica, o que é provavelmente o caso mais frequente, mas é uma simplificação distorcedora da realidade.
- A esta visão contrapõe-se uma outra, de tipo multicêntrico, considerando a diplomacia económica para além da exercida pelos Estados soberanos.
- Paralelamente à diplomacia económica estadual, faz notar a relevância das atividades de diplomacia económica e/ou comercial das grandes empresas multinacionais.

CONCEITO E DIMENSÕES DE DIPLOMACIA ECONÓMICA (3)

- É esse o caso dos trabalhos pioneiros de Susan Strange (1992; 1996), situados no cruzamento das agendas tradicionais de investigação das Relações Internacionais – tipicamente centradas só no Estado – e da Gestão Internacional, tipicamente centrada só na empresa multinacional.
- A interligação destes dois assuntos, normalmente estudados separadamente (Susan Strange, 1992), tem implicações importantes num estudo compreensivo da diplomacia económica (reflectindo as mudanças estruturais ocorridas na economia mundial das últimas décadas).

CONCEITO E DIMENSÕES DE DIPLOMACIA ECONÓMICA (4)

- Quanto à segunda divergência na literatura teórica, não se reporta diretamente aos atores envolvidos (Estados e/ou empresas) mas à amplitude dos fenómenos abrangidos pelo conceito.
- Encontramos, desde logo, definições bastante abrangentes, pretendendo englobar as múltiplas vertentes em que diplomacia económica se pode desdobrar.
- É esse o caso, por exemplo, de Guy Carron de la Carrière (citado em CCIP, 2012, p. 1) que a define como “a prossecução de objetivos económicos por meios diplomáticos, quer se apoiem, ou não, em instrumentos económicos para os atingir”.

CONCEITO E DIMENSÕES DE DIPLOMACIA ECONÓMICA (5)

- Encontramos, também, aqueles que propõem definições mais estritas do conceito de diplomacia económica.
- É o caso de Raymond Saner e Lichiu Yiu (2001, p. 13), que entendem ser útil destringer a diplomacia económica da diplomacia comercial.
- Nesta ótica de separação, a primeira, a diplomacia económica, está relacionada com assuntos de política económica tipicamente em organizações internacionais.
- A diplomacia comercial será essencialmente caracterizada por tarefas diplomáticas de apoio às empresas.

CONCEITO E DIMENSÕES DE DIPLOMACIA ECONÓMICA (6)

- Embora esta distinção possa ser útil, sobretudo quando se trata de refinar e aprofundar a análise, face aos objetivos gerais e “panorâmicos” desta comunicação optámos por utilizar o conceito de diplomacia económica de forma abrangente.
- Quer dizer, o conceito irá ser utilizado em sentido lato incluindo neste aspetos que, num uso mais estrito, poderão ser considerados mais como atividades de diplomacia comercial.
- Assim, a diplomacia comercial será aqui considerada como uma sub-área da diplomacia económica.

O CARÁTER MULTICÊNTRICO DA ATUAL DIPLOMACIA ECONÓMICA (1)

- Sobretudo nos países mais desenvolvidos, a participação de múltiplos atores não estaduais nas relações internacionais é um processo que se tem acentuado nas últimas décadas.
- Nestes, a distinção entre assuntos internos e política externa tem-se diluído, verificando-se uma participação de múltiplos atores na diplomacia, nas relações económicas externas e nos assuntos públicos.
- Todavia, como já referido, esta tendência contrasta com a relativa ausência deste fenómeno nos estudos teóricos sobre a diplomacia, ainda muito dependentes de uma visão estatocêntrica das relações internacionais.

O CARÁTER MULTICÊNTRICO DA ATUAL DIPLOMACIA ECONÓMICA (2)

Os atuais processos de complexificação e diversificação da diplomacia podem ser descritos como ocorrendo de acordo com as seguintes tendências:

- ① Proliferação de “departamentos de negócios estrangeiros” em governos e ministérios centrais e regionais.
- ② Emergência de funções diplomáticas em empresas multinacionais.
- ③ Crescente participação de ONGs transnacionais na governação internacional e diplomacia económica.

O CARÁTER MULTICÊNTRICO DA ATUAL DIPLOMACIA ECONÓMICA (4)

[QUADRO 1: OS DIFERENTES ATORES E PAPÉIS NA DIPLOMACIA PÓS-MODERNA]

	Funções	Papéis
Estados	Diplomacia económica Diplomacia comercial	Diplomatas económicos Diplomatas comerciais
Atores não Governamentais	Diplomacia empresarial (<i>corporate diplomacy</i>) Diplomacia de negócios (<i>business diplomacy</i>) ONGs nacionais ONGs transnacionais	Diplomatas empresariais (corporativos) Diplomatas de negócios Diplomatas de ONGs nacionais Diplomatas de ONGs transnacionais

Fonte: Raymond Saner e Lichiu Yiu (2001, p. 12) – adaptação

O CARÁTER MULTICÊNTRICO DA ATUAL DIPLOMACIA ECONÓMICA (5)

- Conforme já salientado, a atual diplomacia económica joga-se não só nas relações Estados-Estados, como nas relações Estados-empresas e empresas-empresas.
- A isto poderão acrescentar-se ainda outros atores relevantes, sendo esse o caso de algumas ONGs influentes ligadas a questões de economia política internacional (por exemplo, o *Green Peace* nas questões ambientais).
- Quanto às multinacionais, estas tenderam a gerar um relacionamento complexo com os Estados, não isento de turbulência.
- Como evidencia Christian Chavagneux (1997), coexistem múltiplas situações onde a cooperação e o conflito são uma constante pelas finalidades próprias de cada um dos atores.

PARTE II- NOTAS SOBRE O CASO PORTUGUÊS

NOTAS SOBRE O CASO PORTUGUÊS (1)

- No plano internacional, hoje predomina um ambiente de competição económico-comercial bastante agressiva.
- Assim, os aspetos económicos e comerciais adquiriram uma crescente preponderância na diplomacia estadual.
- A observação anterior é particularmente válida para um Estado com uma pequena economia aberta e não diretamente envolvido em conflitos internacionais, como é o caso português.
- Por simplificação, vamos restringir a análise da diplomacia económica portuguesa (estadual) à atuação do XVII Governo Constitucional (2005-2009) e do atual executivo, o XIX Governo Constitucional, no poder desde meados de 2011.
- Antes, uma breve referência a alguns modelos de diplomacia estadual, para uma visão comparativa.

NOTAS SOBRE O CASO PORTUGUÊS (2)

[QUADRO 2: ALGUNS MODELOS DE DIPLOMACIA ECONÓMICA ESTADUAL]

Modelo americano

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

Modelo britânico

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

NOTAS SOBRE O CASO PORTUGUÊS (3)

[QUADRO 2: ALGUNS MODELOS DE DIPLOMACIA ECONÓMICA ESTADUAL]

Modelo alemão

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

Modelo italiano

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

Modelo japonês

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

Modelo chinês

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

NOTAS SOBRE O CASO PORTUGUÊS (4)

- No âmbito da atuação do executivo anterior, o quadro legal da diplomacia económica teve na resolução do Conselho de Ministros n.º 152/2006 um documento importante. Nesse texto foi explicitada a definição oficial de diplomacia económica da seguinte forma:

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

NOTAS SOBRE O CASO PORTUGUÊS (5)

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

“a) Sedimentar a imagem externa de Portugal [...] estabelecendo contactos e criando um ambiente favorável à atração dos agentes económicos estrangeiros pelo mercado português e à abertura dos mercados externos [...].

b) A detecção, através da ação dos representantes diplomáticos, de oportunidades de negócio [...]

c) Estreitar contactos com as comunidades de empresários portugueses no estrangeiro e suas relações com a economia portuguesa.”

NOTAS SOBRE O CASO PORTUGUÊS (6)

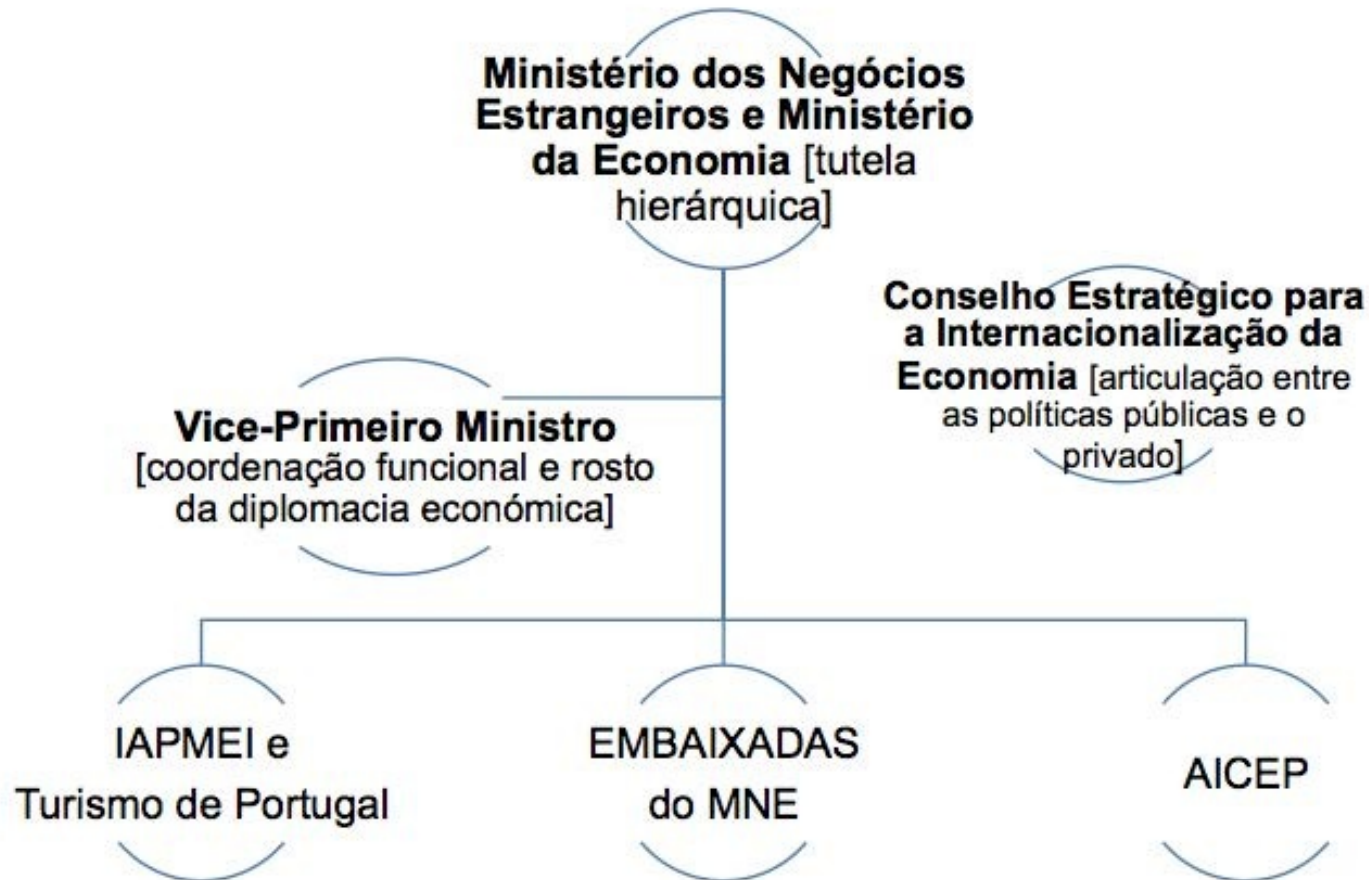
- Por sua vez o Ministério da Economia – na altura Ministério da Economia e da Inovação, atualmente Ministério da Economia e do Emprego –, incluindo as entidades públicas na sua dependência, passou a ter as seguintes incumbências:
 - “a) Promover as ações [...] com vista à promoção da Marca Portugal [...]
 - b) O fomento das exportações, à promoção da captação e manutenção do investimento estrangeiro.
 - c) A internacionalização das empresas portuguesas.
 - d) A atração do turismo e a promoção de Portugal [...].

NOTAS SOBRE O CASO PORTUGUÊS (7)

- Quanto ao atual XIX Governo Constitucional, deu um particular ênfase à diplomacia económica. Esta surgiu mesmo como uma espécie de panaceia para crise, juntamente com a aposta nos sectores exportadores .
- Nesta matéria, o atual Governo dispunha de várias hipóteses – no limite dando continuidade ao modelo anterior, ou procurando introduzir alterações de maior ou menor substância a este.
- No cerne das opções está o papel dois ministérios: o Ministério dos Negócios Estrangeiros e o Ministério da Economia.
- E também de três organismos públicos: a Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal (AICEP Portugal Global), o Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação (IAPMEI) e o Turismo de Portugal (Instituto do Turismo) – ver figura seguinte.

NOTAS SOBRE O CASO PORTUGUÊS (8)

[FIGURA 1: OS ORGANISMOS PÚBLICOS ENVOLVIDOS NA DIPLOMACIA ECONÓMICA]



Fonte: Figura elaborada pelo autor

NOTAS SOBRE O CASO PORTUGUÊS (9)

- Uma das modificações introduzidas foi a criação do Conselho Estratégico para a Internacionalização da Economia (CEIE), pela resolução do Conselho de Ministros nº 44/2011. No ponto nº 2 da referida resolução foi estabelecido o seguinte:

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

NOTAS SOBRE O CASO PORTUGUÊS (10)

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

“a) O Primeiro-Ministro, que o dirige.

b) O Ministro de Estado e das Finanças

c) O Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros.

d) O Ministro da Economia e do Emprego.

e) Quatro representantes de organizações do sector empresarial privado, a convidar [...]”

NOTAS SOBRE O CASO PORTUGUÊS (11)

- O CEIE visa articular as políticas públicas e do sector privado para promover a internacionalização da economia portuguesa. Exemplos de algumas iniciativas com origem neste foram:
 - ① A criação de um fundo de emergência para empresas exportadoras.
 - ② O alargamento da rede de convenções internacionais para evitar a dupla tributação.
 - ③ O protocolo de Parceria Coordenadora da Promoção Externa, entre o Governo e a Associação Industrial Portuguesa (AIP), para reforço das exportações.

NOTAS SOBRE O CASO PORTUGUÊS (12)

- Quanto à AICEP, é, provavelmente, o organismo central da diplomacia económica que tem sido implementada – com melhores ou piores resultados –, pelos sucessivos governos.
- No modelo em vigor, implementado pelo atual Governo, esta voltou a estar no centro da (re)organização. Os objetivos e as novas atribuições são desenvolvidos no artigo 5º e 6º do DL 229/2012. A AICEP passou a ficar com a responsabilidade de:
 - ① Criação de um fundo de emergência para empresas exportadoras.
 - ② Promoção da imagem global de Portugal.
 - ③ Promoção das exportações de bens e serviços.
 - ④ Captação de investimento direto relevante em termos estruturais.
 - ⑤ Investimento direto português no estrangeiro.

O BOM DESEMPENHO DAS EXPORTAÇÕES DEVE-SE À DIPLOMACIA ECONÓMICA?

[FONTE: CARTON DE RODRIGO IN EXPRESSO, 20 DE JULHO DE 2013]



CONCLUSÕES (1)

- A nova realidade mundial passou a afetar o estilo e conteúdo da diplomacia num duplo sentido:
 - ① O da crescente relevância de novos atores, nomeadamente das grandes empresas multinacionais, mas também das ONGs, na arena da diplomacia económica.
 - ② O da reorientação da diplomacia estadual para atividades que podem ser qualificadas como diplomacia económica e/ou comercial.
- Pela análise efetuada do período da última década constata-se também que em Portugal, tem havido uma preocupação crescente com a diplomacia económica da parte dos sucessivos governos.
- Esta têm-se traduzido por várias modificações ou inovações institucionais.

CONCLUSÕES (2)

- A tendência pode ser explicada quer pela evolução internacional para uma (re)centragem dos corpos diplomáticos estaduais nas questões económicas, quer pela situação difícil económica que o Estado e a sociedade portuguesa enfrentam.
- Quanto ao modelo de diplomacia económica usado em Portugal, deteta-se um misto de continuidades e de transformações, de maior ou menor vulto.
- Essencialmente o que tem estado em causa são modificações na organização e articulação das matérias de diplomacia económica, entre o Ministério dos Negócios Estrangeiros e o Ministério da Economia, a AICEP, o IAPMEI e o Turismo de Portugal (Instituto do Turismo).

CONCLUSÕES (3)

- Outra vertente fundamental é a articulação com as ações do sector privado, associada à questão da eficácia das políticas públicas em matéria de diplomacia económica.
- Aqui o recente Conselho Estratégico da Internacionalização da Economia (CEIE), tem o duplo objetivo de efetuar uma articulação com outros organismos da diplomacia económica e entre as políticas públicas e as ações do sector privado.
- A principal questão que fica em aberto, mas que extravasa destas breves notas, é a da correta avaliação da eficácia da diplomacia económica estadual portuguesa.
- Tem esta, efetivamente, atingido os objetivos que lhe foram traçados? Que resultados lhe podem ser imputáveis, em termos de exportações e investimento?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS (1)

- Chavagneux, Christian (1999), “La diplomatie économique: plus seulement une affaire d’États” in *Pouvoirs – revue française d’études constitutionnelles et politiques* n°88, janeiro, pp.33-42.
- CCIP-Chambre de Commerce et d’Industrie de Paris (2012), *Développement international des entreprises: Quel apport de la diplomatie économique?*, Acessível em <http://www.etudes.ccip.fr/rapport/337-diplomatie-economique> [Acedido em 4/04/2014].
- Fernandes, José Pedro T. (2013), “A Diplomacia Económica num Mundo Multicêntrico (parte I)” in *Percursos & Ideias*, 2ª série, n° 5, pp. 14-22.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS (2)

- Ferreira, M. Ennes e Gonçalves, Francisco R. (2009), “Diplomacia Económica e Empresas de Bandeira: o caso da Galp e da Unicer em Angola” in *Relações Internacionais* nº 24, dezembro, pp. 115-133.
- Lee, Donna e Hudson, David (2004), “The old and new significance of political economy in diplomacy” in *Review of International Studies* (30), pp. 343–360.
- Strange, Susan (1998), *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- _____ (1992), “States, Firms and Diplomacy” in *International Affairs (Royal Institute of International Affairs)*, vol. 68, nº1, January, pp. 1-15.

LEGISLAÇÃO

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