

SOUSA GALITO, Maria (2011). *Diplomacia Económica de Portugal no Atlântico – Lusofonia e EUA*. *CI-CPRI*, AI, N.º15, pp. 1-149.

AI: Artigo de Investigação



Diplomacia Económica de Portugal no Atlântico – Lusofonia e EUA¹

ABSTRACT

Investiga-se sobre Diplomacia Económica de Portugal no Atlântico. Se a intervenção diplomática foi factor de evolução do Comércio e do IDE com o Brasil, os PALOP e os EUA, entre 1986-2006.

Estudam-se mudanças ocorridas no período pós Guerra-fria, os efeitos do processo da globalização e da interdependência das economias, a redefinição do papel do Estado.

A Diplomacia Económica apresenta-se como área de especialidade da Diplomacia, ao almejar objectivos em função de resultados; ao conferir importância às negociações económicas; ao apostar na *intelligence* económica como instrumento ao serviço dos interesses económicos nacionais.

Em Portugal, a Diplomacia Económica já existia antes de ser lançada para o discurso político pelo então Ministro dos Negócios Estrangeiros, António Martins da Cruz. Mas admite-se que tenha sido repensada e reformulada com a entrada para a União Europeia ou a partir de 2003.

Entre 1986/2006, o país investiu numa política externa mais ou menos consistente, inclusive em relação aos países lusófonos e aos EUA. Pode ter investido na internacionalização da economia, na promoção das exportações e a atracção do IDE do ponto de vista empresarial, mas também da cooperação, da AID e, indirectamente, através de acordos políticos, sociais ou culturais, com repercussões económicas.

Mas se Portugal manteve uma visão estratégica quanto à meta, pode não a ter prosseguido da forma mais eficiente; descurando um modelo único de Diplomacia Económica e de *intelligence* económica estruturado, também em função de reformas constantes, com visões diferentes de como o sistema podia ser estruturado.

¹ Artigo originalmente elaborado em 2008, revisto em 2011.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	3
1 Conceitos de Diplomacia Económica	4
1.1 Diplomacia Económica – Conceito Estratégico?	4
1.1.1 Conceito	4
1.1.2 Percepção – Explicitação – Instrumentação	10
1.2 Diplomacia Comercial	12
1.3 Diplomacia ao Serviço da Economia ou Economia ao Serviço da Diplomacia	24
1.4 Relação Estado/Empresas	27
2 Relações Político-Económicas	32
2.1 Diplomacia Económica Portuguesa	32
2.2 Geopolítica Portuguesa e a Crise Económica	59
2.3 Portugal e a Lusofonia	65
2.4 Portugal e os PALOP	69
2.5 Portugal – Angola	74
2.6 Portugal – Brasil	83
2.7 Portugal – Cabo Verde	90
2.8 Portugal – Guiné-Bissau	93
2.9 Portugal – Moçambique	96
2.10 Portugal – S. Tomé e Príncipe	104
2.11 Comunidade dos Países de Língua Portuguesa	106
2.12 Relação Tripartida com os EUA	117
2.13 Língua Portuguesa – Instrumental em Diplomacia	127
3 Perspectivas de Futuro	131
CONCLUSÃO	136
BIBLIOGRAFIA	142

INTRODUÇÃO

A investigação centra-se no conceito de diplomacia económica portuguesa, e entre Portugal, os demais lusófonos e os EUA. Os países em estudo foram seleccionados em função: 1) da relação histórico-cultural entre lusófonos e na criação da CPLP; 2) do interesse dos EUA numa aproximação aos mercados da lusofonia, país que era a superpotência do pós Guerra Fria mas que agora que, progressivamente, partilha poder num contexto a caminhar para a multipolaridade (ascensão económica dos BRIC).

Analisa-se as mudanças no xadrez mundial depois o ataque terrorista do 11 de Setembro de 2001 e da crise internacional de 2008.

Questiona-se o próprio conceito de diplomacia económica. Se resulta de uma evolução secular, centrada no apoio a empresários em processo de internacionalização, ou se corresponde a uma forma de agir específica desenvolvida recentemente.

Afinal, a actividade diplomática económica portuguesa é o produto de retórica política? Adota um carácter representativo e de protecção de certos interesses do Estado e dos seus cidadãos no estrangeiro? Assume-se como uma extensão externa do serviço público que se preocupa em recolher, seleccionar e examinar informação sobre o país receptor, e em negociar e promover os interesses nacionais no exterior?

Perscruta-se o posicionamento estratégico de Portugal. Se o país possui um modelo específico e estruturado de diplomacia de económica. Se a acção diplomática portuguesa se preocupa em criar mercados mais amplos e estáveis para os fluxos de comércio de IDE. Avaliam-se as vantagens de um esforço conjunto, também para que as empresas em processo de internacionalização possam aproveitar oportunidades de negócio antes das suas concorrentes, ou entrar em novos mercados e cada vez mais competitivos, em que a rapidez e a informação são palavras-chave.

Na relação diplomática entre Portugal e os países em análise, analisa-se o processo de evolução do projecto de Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) e a possibilidade de uma relação tripartida com os EUA. Se Portugal e os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) desenvolveram uma estratégia de cooperação, para benefício mútuo.

É avaliada a utilização da língua portuguesa enquanto instrumento de negociação no plano internacional. Se mais do que herança cultural, também foi *útil* à vida quotidiana e um meio privilegiado na afirmação internacional da Lusofonia. Portanto, examina-se o potencial da língua portuguesa enquanto meio de comunicação institucional, elo de ligação entre povos e instrumento de trabalho à disposição de um modelo de diplomacia económica.

1. Conceitos de Diplomacia Económica

1.1. Diplomacia Económica – Conceito Estratégico?

1.1.1. Conceito

A *grande política* baseia-se em instrumentos de poder. Os Estados almejam a prosperidade da economia e sobretudo dos seus entrepostos comerciais. A diplomacia económica sempre existiu. Os chefes de Estado e de Governo há séculos que apoiam mercadores² e promovem trocas comerciais, ao enviar mensageiros para negociar acordos.

A diplomacia económica é instrumental e intermediária. Progrediu naturalmente para se adaptar à actualidade e, assim, deixou de centrar as suas actividades no fomento das trocas comerciais³, pelo que: «(...) não se pode limitar a proteger o que é económico, serve-o. (...) as relações económicas transformam-se, portanto, em instrumentos ou armas, e lá se encontra uma outra zona de contacto entre a diplomacia e a economia.»⁴

Hoje em dia, a diplomacia não se refere apenas à persecução de interesses nacionais e à prática de persuasão mas também à gestão de questões globais. Carron de la Carrière (1998) admite a globalização como uma força catalisadora de novas interdependências, matérias e meios de negociação no âmbito do comércio e do investimento directo estrangeiro.

A diplomacia económica está a produzir a sua própria dinâmica e a redefinir as suas competências⁵. Com as melhorias tecnológicas, os custos de transporte diminuíram, encurtando metaforicamente as distâncias, multiplicando viagens e trocas de ideias.

A rede de contactos (*networking*) tornou-se entretanto mais complexa. Um diplomata participa regularmente em congressos, colóquios, simpósios e cimeiras ao mais alto nível; comunica em reuniões bilaterais mas igualmente em palcos multilaterais de organizações internacionais. Negoceia diplomas em diferentes matérias. Os próprios líderes políticos têm vindo a aperceber-se dos eventuais benefícios de manter um contacto mais directo entre si.

² «(...) os negociantes são duplamente vulneráveis : por um lado, porque são os vectores de interesses materiais que podem assumir um papel poderoso; por outro lado, porque os seus meios de trabalho, navios, entrepostos, mercadorias, podem ser facilmente prejudicados ou danificados.» [CARRON DE LA CARRIERE, Guy (1998). *La Diplomatie Économique – Le Diplomate et le Marche* (Collection Diplomatie). Paris : Economica, p. 2.]

³ «A diplomacia económica, outrora, era simplesmente uma diplomacia comercial. O que não surpreende: o comércio de mercadorias constituía, até recentemente, o essencial das relações económicas internacionais.» [*Id. ibid.*, p. 1]

⁴ *Id. ibid.*, p. 2.

⁵ «(...) hoje m dia, a diplomacia económica soma competências atributivas, monetárias e financeiras; negoceia a liberdade de exportar de investir além das fronteiras nacionais, proporcionando novos marcos institucionais, alterando regras de jogo, agilizando intercâmbios, favorecendo a transparência de mercados internacionais e gerando emprego.» [MORILLAS GÓMEZ, Javier (2001). *Diplomacia Económica Comparada en la Globalización – Su Organización y sus Agentes. Boletín Económico de ICE*, N.º 2702, 24/30 de Septiembre; p. 19]

Afirma-se um tipo de diplomacia pessoal, na urgência de deliberações céleres para não perder a oportunidade de negócio. O tempo é dinheiro. Morillas Gómez (2001) explica que: «(...) os ministérios de economia internacionalizam-se cada vez mais. Segundo, no âmbito da União Europeia cada Ministério aspira a tratar directamente os assuntos da sua competência.»⁶

Neste contexto, diferenciam-se três tipos de diplomacia económica, segundo o seu nível de actuação: bilateral, multilateral e regional. A diplomacia económica bilateral é realizada pelos chefes de Estado e de Governo, e mormente pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros e pelo Ministro da Economia, pelas embaixadas e consulados portugueses distribuídos pelo mundo. Trata-se do modelo mais tradicional e estipula as relações entre agentes estaduais de dois países.

A diplomacia económica multilateral é desenvolvida em palcos estratégicos onde actuam vários Estados-membros, ou seja, em grandes organizações internacionais, entre as quais o Banco Mundial, o FMI, a OMC e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE).

A diplomacia económica regional é prosseguida no âmbito de blocos regionais, como são exemplos a União Europeia, a MERCOSUL e o Tratado de Comércio Livre da América do Norte (NAFTA).

No entender de Saner e Yiu (2003) desenvolve-se um modelo de *diplomacia pós-moderna*, que prossegue negociações económicas com arquitectura governamental, à escala global, e consegue gerir alianças de vários actores ou moldar políticas de desenvolvimento ecológicas ou económico-sociais; ou até decidir, em plataformas multilaterais, sobre padrões a aplicar⁷.

A diplomacia económica é, pois, instrumental. Ou até *duplamente* instrumental⁸, se considerarmos que está ao serviço de interesses e objectivos nacionais relacionados com a actividade económica e nos consciencializarmos da necessidade de os negociar, para melhor os salvaguardar.

Saner e Yiu (2003) argumentam que o seu conceito se divide em cinco áreas de especialização: a diplomacia económica propriamente dita, a diplomacia comercial, diplomacia corporativa (*corporate diplomacy*), diplomacia empresarial (*business diplomacy*) e diplomacia das ONG.

A *diplomacia económica propriamente dita* (DEE), estabelecida entre Estados ou no âmbito de organizações interestaduais (como a OMC, o FMI e a OCDE) é

⁶ MORILLAS GÓMEZ, Javier (2001), *op. cit.*, p. 19.

⁷ Cf. SANER, Raymond e YIU, Lichia (2003). International Economic Diplomacy: Mutations in Post-modern times. *Discussion Pappers in Diplomacy*, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, University of Leicester, pp. 1-37.

⁸ «A diplomacia económica é um domínio duplamente instrumental: usar o ferramental e as capacidades de influência/negociação ao serviço de interesses/objectivos ligados/derivados da actividade económica [e financeira]. Situa-se na área de convergência/sobreposição/ divergência/dispersão de múltiplas abordagens: Economia Internacional, Política Económica Internacional, Economia Política Internacional, Teoria das Relações Internacionais e Finanças Internacionais... negociação económica e financeira internacional.» [LOPES, Ernâni (2003). *Diplomacia Económica – Estruturação teórica e bases de operacionalização. Seminário Ano Novo*, Ministério dos Negócios Estrangeiros, 6 de Janeiro; p. Q1]

protagonizada por agentes estaduais especialistas na área económico-financeira. O que restringe a área de influência de representantes mais tradicionais como os ministros dos negócios estrangeiros. Estes trabalham sobre questões de política externa, ao aconselhar o Governo sobre a melhor forma de os conseguir, através de uma representação eficiente e honrosa do país, e de uma negociação persuasiva e frutuosa de acordos com outros Estados. Objectivos, em função dos quais, os países concedem contrapartidas ou aplicam sanções (*economic statecraft*)⁹.

De acordo com Saner e Yiu (2003), a *diplomacia comercial* é protagonizada por agentes estaduais que seguem em missões diplomáticas com o objectivo de fomentar o comércio externo, de atrair investimento directo estrangeiro (IDE) para o país que representam, ou de apoiar investimento nacional no estrangeiro. Em geral, parecem defender o empreendedorismo nacional na sua ânsia de sucesso no estrangeiro, facultando-lhe informação sobre oportunidades de negócio, promovendo alianças/parcerias e organizando eventos.

Resumindo, a diplomacia económica propriamente dita é fomentada bilateralmente (entre dois Estados) ou em palcos multilaterais (tais como a OMC).

Mediante a crescente importância de agentes não estaduais, Saner e Yiu (2003) acrescentam o papel diplomático exercido pelas multinacionais. Primeiro, através de uma *diplomacia corporativa* (ou *corporate diplomacy*), protagonizada por agentes que agem em função da filosofia da multinacional, em nome da coesão entre a empresa mãe e as suas sucursais que se dispersam por vários países.

Segundo, através de uma *diplomacia empresarial* (ou *business diplomacy*), que não se vira para o interior mas para o exterior, e que chega a contratar ex-embaixadores ou anteriores ministros (mais-valias, que adjuvem na assinatura de contractos lucrativos), atendendo à sua ampla experiência em relações públicas, em leis e costumes de certas comunidades ou grupos de consumidores.

Saner e Yiu (2003) referem uma última categorização, a *diplomacia das ONG*. A que, por sua vez, se subdivide em diplomacia das *ONG nacionais* (que representam os interesses da sociedade civil na esfera económica, tal como a protecção do consumidor, anti-corrupção, ambientalistas) e em diplomacia das *ONG transnacionais* (quando estas actuam além fronteiras, ao reunir apoios em diferentes países ao mesmo tempo, e se afirmam como grupos de pressão na defesa das causas em que as mobilizam).

Multi-track diplomacy é uma expressão menos conhecida, relacionada com uma gama de agentes não estaduais, desde que dispostos a usar meios pacíficos, tais como as

⁹ «A diplomacia económica vai muito além dos “conceitos económicos” tradicionais de promover ou proteger os interesses comerciais. Exemplos de diplomacia económica actual, incluem a negociação da dívida externa de países muito endividados, a coordenação do uso e implementação de sanções económicas quando necessário, trabalhar com a OMC para estabelecer regras justas de comércio internacional, negociar tratados de investimento bilateral e regional, combater a corrupção no comércio internacional, e muito mais. Costumamos olhar para os nossos princípios condutores em diplomacia económica. Estes podem ser sumariados da seguinte maneira: 1) trabalhar a favor de mercados abertos; 2) do crescimento económico e da assistência ao desenvolvimento; 3) da segurança económica.» [Alfred Hoffman Jr. (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 13]

multinacionais, as ONGs (Organizações Não-Governamentais), os meios de comunicação, ou simples cidadãos que se dediquem ao activismo político.

A coexistência de múltiplos actores não estaduais num mundo de movimentos de capitais e comunicação instantâneos, sugere a autores como Richard Burt *et al.* (1998) que a diplomacia clássica já não consegue responder aos desafios, por não ser mais “suficiente”¹⁰.

A diplomacia económica estadual é escrutinável também do ponto de vista da sua aproximação a valores e/ou a prerrogativas da esfera privada. Admite-se esta hipótese, se a actividade diplomática estudar princípios de gestão empresarial e, de certa forma, incorporá-los na sua dinâmica quotidiana. Às vezes, os diplomatas são seleccionados em “função dos mercados”¹¹.

Segundo Saner e Yiu (2003), os diplomatas actuais precisam minimizar riscos económicos e políticos, influenciar (política, económica e socialmente), abrir janelas de oportunidades ao desenvolvimento económico junto de organizações internacionais responsáveis pela regulação internacional do comércio e do mercado financeiro; e salvaguardar a credibilidade e a legitimidade dos seus órgãos representativos, junto da opinião pública ou da diáspora.

Neste sentido, os agentes diplomáticos devem saber utilizar o “capital reputação” a favor do país que representam (imagem pública, inclusive quando promovida pelos meios de comunicação). Gerar “capital social”¹², retirando benefícios das suas estruturas e redes sociais, através do diálogo com os outros intervenientes, que possam ter sido, de alguma forma, atingidos pela dinâmica da globalização ou pelas pressões do desenvolvimento económico.

A acção diplomática económica baseia-se em três “eixos”. Manuel Farto (2006) atribui-lhes as seguintes designações: a) “acção segurança” (guiada por um desígnio mais político ou geopolítico); b) “acção competitiva” (dirigida por questões mais económicas ou geoeconómicas); c) “acção reguladora” (administrada tanto por intuítos económicos como políticos)¹³.

A acção segurança é exemplificada pelo processo de Construção Europeia, que evoluiu de uma Zona de Comércio Livre para uma União Económica e Monetária, mas cujos desígnios económicos almejavam conferir consistência a um projecto de índole igualmente Político-Estratégica.

¹⁰ «Numa época em que o comércio internacional era sobretudo interestadual e a comunicação relativamente lenta, os instrumentos da diplomacia eram apropriados. No entanto, com comunicação e movimento de capitais instantâneos, multiplicidade de Estados e numerosos actores não estaduais, a diplomacia clássica não será suficiente.» [BURT, Richard *et al.* (1998). *Reinventing Diplomacy in the Information Age*. Washington D.C: Center for Strategic and International Studies, p. 25]

¹¹ Em alguns países, a própria escolha dos diplomatas é feita em função dos mercados. Seleccionam-se as pessoas mais aptas, privilegia-se a estratégia da economia externa.» [Basílio Horta (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 80]

¹² Cfr. SANER, Raymond e YIU, Lichia (2003), *op. cit.*, p. 25.

¹³ Cfr. FARTO, Manuel (2006). Objectivos e Tarefas da Nova Diplomacia Económica. *JANUS*, Universidade Autónoma de Lisboa/Público, N.º 9, Janeiro-Dezembro, p. 176.

A acção competitiva traduz-se no apoio do Estado às empresas com base em objectivos e meios que estimulam o mercado. Os instrumentos económicos da diplomacia são múltiplos, mas nem sempre estão disponíveis por falta de recursos. Incluem-se neste grupo, os meios que visam reforçar uma posição no equilíbrio de poderes enquanto se fortalece a quota no mercado internacional.

Os instrumentos de intervenção económica prosseguem fins que salvaguardam o interesse nacional e exercem poder de influência através da presença comercial no país de destino. Servem para pressionar; para obter audiências com autoridades locais, com vista a debater questões que não sejam estritamente económico-financeiras; para apoiar os agentes económicos através de ajudas financeiras a empresas nacionais em processo de internacionalização; ou para servirem de jogo estratégico em reuniões de trabalho entre empresas estrangeiras e diplomatas.

Os instrumentos de diplomacia económica são ainda utilizados em cimeiras de chefes de Estado ou de Governo para estabelecer acordos comerciais; são negociados em encontros bilaterais que tentem negociar uma preferência comercial, a eliminação de barreiras alfandegárias, ou a atracção de IDE. Servem para impor sanções económicas, bloqueios ou embargos, ou para prevenir a eclosão de guerras militares.

Em caso de hostilidade, recorre-se ao diálogo interestadual e ao Direito Internacional, aos tribunais e à arbitragem. Mas também a mecanismos de resolução de litígios da OMC. Neste contexto é importante reconhecer que as regras do Direito Internacional são hipoteticamente mais difíceis de salvaguardar do que as normas de Direito interno.

Por exemplo, antes do fim da Guerra Fria, os Estados podiam recorrer a subvenções às exportações. Actualmente, estas são regulamentadas pela OMC – pelo menos se forem aplicadas na sua forma primária.

Portanto, os instrumentos de diplomacia económica, quando empregues em negociações internacionais – bilaterais ou multilaterais – ajudam a definir a (nova) ordem mundial e são, nesse sentido, peças úteis no equilíbrio de poderes (*balance of powers*).

Finalmente, a acção reguladora é exercida junto das organizações internacionais, tais como a *Mercosul* ou a *Commonwealth*, em que a agenda política existe mas é contrabalançada por metas económico-financeiras. Neste tipo de projectos, as potências mais pequenas arriscam-se a assumir uma posição de vulnerabilidade, mediante a pressão dos recursos financeiros e da pujança internacional das grandes potências.

Tanto que os relatórios dos agentes diplomáticos devem ser prolíferos em informação e respectiva análise, em *tempo real*. Os relatórios não são imunes a pressões e objectivos políticos. Em contrapartida, os desafios da actualidade poderão substituir uma diplomacia baseada em relatórios (*report*), por uma diplomacia mais inspirada pela necessidade de coordenação e pela gestão de princípios como a coerência, a capacidade, a disciplina e a agilidade.

Quando a vertente de mercado ganha relevo sobre a vertente política, há objectivos políticos implícitos mas estes geram-se em função das necessidades dos agentes económicos nacionais (empresas privadas mas também podem ser públicas) no seu processo de internacionalização. Admite-se, portanto, que a diplomacia se coloque ao

serviço da economia, pelo menos, enquanto os interesses mútuos entre o sector privado e o sector público forem compatíveis e salvaguardáveis.

A diplomacia económica prossegue, acima de tudo, o interesse nacional com base na representação, negociação, informação, e assinatura de acordos e protocolos. É uma área em que a diplomacia e a economia se cruzam, mas onde outras áreas – tais como a cultura, o idioma e a defesa nacional – também desempenham um papel complementar. A questão é entendida e trabalhada do ponto de vista económico, almejando objectivos planeados em função de resultados.

A actividade ganha consistência quando gera prestígio internacional. Mas a afirmação externa é mais vigorosa quando reflecte uma dinâmica interna, promove o crescimento económico do seu país, potencia as hipóteses de um sector ao proporcionar externalidades positivas noutros sectores da economia, alimenta um círculo virtuoso de bem-estar político, económico e social. Ou seja, velar pelo interesse nacional, com base numa diplomacia económica planificada e eficiente, é uma actividade que se consuma simultaneamente no plano interno e externo, através da conjugação de esforços mútuos.

O desenvolvimento da diplomacia económica resulta, não de uma nova forma de actuar – se admitirmos que a actividade se desenvolve há décadas ou há séculos – mas de uma nova forma de organizar essa forma de actuação e de conceptualizar o problema, os desafios, e o papel da diplomacia e do embaixador¹⁴. Neste sentido, a diplomacia económica não trocou lugares com a diplomacia “convencional”, passou a complementá-la. «(...) transcende temas e trabalha com actores que afectam o mais profundo das economias tradicionais. Hoje em dia, a sua actualidade advém de ter de ordenar e gerir a globalização da economia mundial.»¹⁵

Consequentemente, a diplomacia económica actual resulta de uma evolução histórica. O seu conceito é amplo para abarcar diferentes abordagens (comercial, corporativa, ...). A sua prática visa adaptar-se aos desafios da actualidade e da globalização económica – às suas vantagens e desvantagens – enquanto tenta salvaguardar o interesse nacional. Com vista à sua instrumentação, é necessário percepcioná-la e explicitá-la primeiro.

¹⁴ «É cada vez maior a necessidade de reorganizar e adaptar os agentes participantes face a novas direcções e aos novos conteúdos do espectro da diplomacia económica. (...) embora os grandes objectivos da diplomacia económica possam ser claros e do conhecimento generalizado, esses só são eficazmente atingidos com sistemas de diplomacia económica de conteúdo tão eclético quanto os espaços onde se pretende intervir.» [NUNES, Sérgio (2006b). *Nova Diplomacia Comparada: o caso de Itália*. *JANUS*, Universidade Autónoma de Lisboa/Público, N.º 9, Janeiro-Dezembro, p. 180]

¹⁵ MORILLAS GÓMEZ, Javier (2001), *op. cit.*, p. 19.

1.1.2. Percepção – Explicação – Instrumentação

O conceito de diplomacia económica leva em conta as dificuldades inerentes à passagem *do que é* para o *sei que estou a usá-lo*. E, finalmente, para o *como devo optimizá-lo*.

Por um lado, temos o conceito de diplomacia económica. Por outro lado, temos *o seu uso*, a real compreensão *de estar a ser utilizado*. Depois surge a planificação de como melhor utilizar o modelo no futuro, através da gestão dos recursos disponíveis.

Neste contexto, o conceito de diplomacia económica precisa ser percebido, antes de ser explicitado e, finalmente, instrumentalizado, a fim de ser plenamente aplicado pelos agentes estaduais.

Primeiro, a diplomacia económica deve ser percebida. Os agentes que a estudam ou a praticam necessitam, antes de mais, compreender exactamente o que está em causa. No que consiste o conceito e o que este implica na prática. Subsequentemente, a diplomacia económica precisa ser explicada.

Como tivemos a oportunidade de verificar, Carron de la Carrière (1998), argumentava que os agentes estaduais apoiavam os mercadores há séculos, fomentavam os fluxos comerciais, e nomeavam mensageiros para negociar acordos. Mas o que existe nem sempre é reconhecido enquanto tal. Por exemplo, se uma actividade é conceptualizada diferentemente em épocas distintas, tal pode sugerir realidades dissemelhantes. Mas o objecto manteve-se, apenas foi maquilhado.

Propomos uma analogia. No século XXI, *o que não está na internet não existe*. Atribuímos, neste caso, uma importância fundamental ao *virtual* na sociedade actual. Mas a informação pode existir, até estar disponível em suportes alternativos, mas não chega ao chamado *grande público* – disseminado pelos cinco continentes, potencialmente unido à distância de um clique. Se não for secreta, esta informação está disponível para um dia ser percebida.

Aplicando o argumento atrás exposto no âmbito da diplomacia económica, conclui-se que a diplomacia económica, se ainda não existia assim designada, já era mais ou menos assim executada.

Segundo, a diplomacia económica precisa ser instrumentalizada. O seu conteúdo deve ser escrutinado, compreendido, planificado e modelizado. Contextualiza-se no país em que o sistema está a ser arquitectado, na intenção de responder às reais necessidades do interesse nacional. A aplicação simples de modelos estrangeiros de diplomacia económica em contexto alheio, arrisca-se a redundar numa experiência pouco gratificante ou mesmo desastrosa.

A plena compreensão do que está em causa, permite construir um modelo que se projecte no futuro, mas com base na evolução passada e na realidade presente. Portanto, não se trata de construir um sistema de raiz, a partir do nada, mas antes um plano sobre fundações preexistentes; que se almeja uma aprendizagem sobre possíveis erros e vantagens já vividas, também para resultar consistente, estável e duradouro, ainda que

flexível e aberto a actualizações indispensáveis. Não nos referimos a mudanças que visem satisfazer veleidades meramente político-burocráticas.

Terceiro, os agentes estaduais escolhem os melhores instrumentos na prossecução dos objectivos de política externa. No âmbito do instrumental, envolvem-se as Instituições, os métodos de actuação e os recursos humanos disponíveis – em quantidade mas também em qualidade, atendendo à premência de obter resultados que velem pelo interesse nacional.

Ultrapassar cada uma destas três etapas implica uma alteração qualitativa. Por um lado, estagnar numa destas fases reflecte ineficiência ou graves deficiências estruturais no sistema. Por outro lado, reviravoltas constantes no sistema ou mudanças regulares de modelo reflectem um processo instável no longo prazo e que, portanto, não possui consistência, equilíbrio ou solidez suficiente para ser eficiente. Um erro que pode vir de origem, se foi mal concebido desde o início.

Resumindo, um país que não possua uma boa percepção, explicitação e instrumentação da diplomacia económica, dificilmente potenciará as vantagens e minimizará os custos deste instrumento de trabalho. Torna-se alvo fácil de modelos estrangeiros mais eficientes ou da acção não estadual, mas estratégica, de agentes e agências mais experientes nesta matéria.

1.2. Diplomacia Comercial

A diplomacia começou por ser comercial, enquanto executada por comerciantes nomeados pelos seus pares e certificados pelo rei¹⁶. Diferencia-se por influenciar a política governamental que afecta o comércio e o investimento globais.

Como foi explicado, Saner e Yiu (2003) argumentam que a diplomacia comercial apoia as empresas em processo de internacionalização, atrai investimento directo estrangeiro (IDE), fornece informação sobre oportunidades de negócio, proporciona serviços de consultadoria comercial e financeira, promove alianças e organiza eventos no país de origem (ou nos países de acolhimento). Portanto, a diplomacia comercial desenvolve-se em contacto directo com os empresários.

Carron de la Carrière (1998) argumenta que os empresários são elementos a proteger e acompanhar, pelo que essenciais no xadrez diplomático. E no entender de Paulo Almeida (2002): «No início do Século XXI, o homem de negócios devesse figurar ao lado do diplomata e do soldado enquanto figura constitutiva das relações internacionais contemporâneas (...)»¹⁷

A protecção das empresas é uma das incumbências mais clássicas da diplomacia. Neste processo, são estimuladas as trocas de garantias financeiras entre Estados e empresas; promovem-se negociações de ajudas materiais e financeiras com vista à promoção das exportações; propõe-se a cobertura de riscos extraordinários.

A diplomacia comercial ajuda a desenvolver trocas directas de bens, se for essa a tradição local; promove parcerias empresariais ou com universidades, centros tecnológicos e de inovação; ajuda à deslocalização da produção nacional para localização que reúna melhores condições; ou negocia incentivos ao investimento para impedir deslocalizações ou atrair IDE. Mas se o Estado intervém, tal implica um esforço financeiro ao erário público do país de origem.

Para melhor levar a efeito esta incumbência de proteger as empresas e os empresários, as missões económicas e comerciais, quando separadas, complementam-se entre si. São promovidas, agregadas ou separadamente, consoante a conjuntura e a estratégia delineada pelo MNE.

Tradicionalmente, os ministérios dos negócios estrangeiros articulam o político e o económico em pequenas embaixadas ou consulados¹⁸ Para Carron de la Carrière (1998), “o comércio não é ausente da grande política”¹⁹.

¹⁶ «Antigamente, a diplomacia económica era uma diplomacia simplesmente comercial. Eram os casos de Veneza e Génova, de Espanha, Inglaterra ou França. Os cônsules não eram mais do que comerciantes delegados pelos seus pares e confirmados pelos soberanos.» [MORILLAS GÓMEZ, Javier (2001), *op. cit.*, p. 19]

¹⁷ ALMEIDA, Paulo R. de (2002). *Os primeiros anos do século XXI: O Brasil e as Relações Internacionais Contemporâneas*. São Paulo: Paz e Terra, p. 28.

¹⁸ «Foi, com efeito, para salvaguardar interesses acima de tudo comerciais que nasceu a instituição consular.» [CARRON DE LA CARRIERE, Guy (1998), *op. cit.*, p. 2]

¹⁹ «Através de relações múltiplas, variadas, complexas de economia e de diplomacia, o comércio não é ausente da grande política, bem pelo contrário. Para começar, porque todo o Estado vela pelos seus

Neste processo organizam-se missões comerciais²⁰, que não são todas iguais. Em geral, assumem a defesa dos interesses nacionais comerciais, estaduais ou não estaduais, no país de destino. Fundamentam a sua acção ao delinear de uma estratégia específica desde o início, identificando o propósito e o público-alvo daquela missão em particular.

As missões asseguram credibilidade à prestação dos seus serviços. A qual começa por ser assegurada pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros, quando capaz de dinamizar missões comerciais que impulsionem ou mantenham uma atmosfera de confiança, favorável à promoção do comércio²¹ e à captação de investimento directo estrangeiro.

Uma missão comercial, à medida que prossegue os seus objectivos, exponencia resultados práticos, em especial se a economia respirar um período de expansão; se os mercados nacional e internacional oferecem condições privilegiadas à promoção das exportações e à atracção do investimento directo estrangeiro. Parte-se do princípio que o crescimento económico é um dos factores que mais influenciam os modelos de diplomacia comercial, e que a criação de riqueza, que nem sempre se consegue substanciar sozinha, beneficia com o impulso estadual.

O que não invalida o contrário. Uma missão comercial activa e eficiente, pode ultrapassar as expectativas em função dos elementos disponíveis, e abrir portas a *contra corrente* (em períodos de recessão), os quais, no seu conjunto, auxiliem a promoção do tecido empresarial nacional no exterior.

De acordo com William Bryant (1975), as missões diferenciam-se quanto à função principal que as caracteriza: a) fazer pesquisas de mercado, recolher informação e fundamentar recomendações ao governo; b) promover uma ambiência mais propícia à internacionalização das empresas nacionais no país receptor; c) ajudar a dinamizar o tecido empresarial da comunidade de emigrantes; d) organizar e impulsionar as agências governamentais presentes naquele país.

Ainda segundo William Bryant (1975), uma missão possui objectivos intermédios, tais como: a) a promoção da imagem do país no estrangeiro²²; b) prestar especial atenção a

nacionais no estrangeiro e particularmente os que são mais vulneráveis, os mais expostos: os interesses estabelecidos pelas empresas.» [CARRON DE LA CARRIERE, Guy (1998), *op. cit.*, p. 2]

²⁰ «É caracterizada por um processo de selecção cuidadoso, com discussões de políticas com oficiais de topo e homens de negócios do país de acolhimento, e um relatório que reflecta um consenso entre os membros da missão em recomendações políticas. Uma missão comercial pode anteceder, embora idealmente suceda, às missões económicas e pode concluir acordos comerciais específicos.» [BRYANT, William E. (1975). *Japanese Private Economic Diplomacy – An Analysis of Business-Government Linkages*. New York: Praeger Publishers; p. 51]

²¹ «(...) as missões residentes de algumas nações são agora principalmente justificadas pela contribuição útil em prol da promoção das exportações, em especial quando há equipamento militar envolvido, os contractos são grandes ou o Estado estrangeiro é ele próprio o consumidor (...)» [BERRIDGE, Geoff R. (1995). *Diplomacy – Theory and Practice*. London: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, p. 45].

²² «Trata-se mais do que pugnar por um direito à imagem, lutar por um dever à imagem. Dever de imagem assente naturalmente em substâncias e não numa criação artificial, e socorrendo-nos para isso de áreas que vão desde a economia à cultura, passando pelas comunidades e pela língua portuguesa, pela cooperação para o desenvolvimento e também pela nossa intervenção em operações de paz.» [GAMA, Jaime (2002a). *A imagem de Portugal. In A Política Externa Portuguesa 1999-2002 – Colectânea de Intervenções, artigos, entrevistas do Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros* (Biblioteca Diplomática – Série C) Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros/ Europress; p. 34]

determinados países ou regiões do globo, em consonância com a estratégia geo-económica definida pelo MNE; c) fazer face a obstáculos que possam bloquear os fluxos de comércio e de investimento de, ou para, Portugal; d) negociar acordos; e) reunir informação e formular recomendações políticas.

Entretanto, o comércio externo e o IDE possam sofrer contrariedades, se houver: a) um programa de assistência externa desajustado, uma vez que não está a obter resultados satisfatórios no país de acolhimento; b) falta de um acordo de garantia de investimento (*investment guarantee arrangement*); c) processos de aceitação lentos e burocráticos; d) sistema fiscal pesado, inclusive sobre parcerias, *joint ventures*; e) falta de uma classe média empresarial, capaz de levar a efeito os projectos sobre os quais já se obteve uma deliberação política favorável.

Os *planos de negócios* incluem objectivos estratégicos e meios para os alcançar. Quanto mais longe for colocada a fasquia, mais difícil e complexa se torna a capacidade de atingi-la. O planeamento não tem por que baixar expectativas, e limitar-se a negociações e transacções correntes. Mas não deve atribuir relevância ao que afronta a razoabilidade. Urgem objectivos mensuráveis, e recursos humanos e materiais disponíveis e qualificados para os obter.

Nas negociações internacionais, pode haver uma representação dos maiores grupos económicos do país, sem que nenhum usufrua de predominância sobre os outros. Mais do que empresas em particular, devem estar representados os interesses das principais indústrias do país.

O prestígio e a credibilidade das individualidades incluídas na missão são o garante do bom sucesso do empreendimento. O número de membros da missão (pequeno, grande) deve depender da estratégia delineada e de uma gestão dos recursos disponíveis – a fim de evitar a escassez ou, sobretudo, o desperdício que apenas tem o dom de tornar a missão morosa e onerosa.

Ministros de outras pastas enviam agentes seus no seio das missões comerciais a países terceiros, em prol de uma mais forte coordenação institucional, desde que uma tal medida seja útil e produtiva. A função destes agentes é consultiva. As declarações políticas da missão serão consentâneas com os interesses do ministério. Ambas as partes apoiam-se mutuamente na observação, avaliação e futura comunicação sobre os postos diplomáticos a funcionar no estrangeiro.

Uma gestão eficiente dos recursos humanos passa pela redução dos membros administrativos, compensada por contratações locais ou regionais. Em prol da prontidão e da eficiência, as tarefas são delegadas.

Se as pendências principais subirem rapidamente ao topo da hierarquia, e tarefas correntes forem resolvidas no terreno – desde que os agentes sejam competentes para decidir a seu propósito – a burocracia diminui.

Ao coordenar esforços, os agentes recorrem a reuniões, memorandos e telefonemas. Ferramentas de trabalho que permitem uma tomada de posição conjunta e firme, perante os objectivos previamente delineados.

É importante identificar os principais interessados na missão: os que beneficiam com o seu sucesso, os que mais perdem com a ineficiência do serviço prestado. O objectivo é estreitar relações com as pessoas certas, à hora certa²³. Levam-se em consideração as contrariedades, para que a oportunidade de negócios não seja desperdiçada²⁴. Posteriormente, almeja-se um consenso – um acordo que se aproxime dos objectivos defendidos pela missão comercial junto do país receptor.

Admite-se a hipótese dos membros da missão e os representantes do país de acolhimento chegarem a um ponto na negociação, em que os interesses estejam a ser defendidos de forma cabal para ambos, pese embora o acordo seja diferente do propósito traçado inicialmente. Mas uma missão de diplomacia comercial nem sempre executa à risca a política governamental.²⁵

Portanto, uma diplomacia comercial depende de vários factores, alguns dos quais relativos à capacidade do mercado interno atrair o interesse internacional; outros concernentes aos objectivos do plano estratégico nacional relativamente ao mercado e à sua abertura ao exterior; às relações institucionais com outros países e aos benefícios disponibilizados pelo Governo às multinacionais estrangeiras; para além das reais capacidades de negociação dos decisores políticos nacionais e dos seus diplomatas na mesa de negociação.

Para o conseguir, os Estados estão a substituir o conceito do agente diplomático *generalista*, capaz de resolver qualquer potencial problema, pelo de *perito na matéria*, apto a solucionar o mais intrincado dilema no âmbito da sua área de especialidade. A necessidade de uma maior especialização dos diplomatas²⁶ deriva da necessidade de serem úteis às empresas que apoiam²⁷.

William Harrop (1997) discorda da tendência de formar especialistas no seio do Departamento de Estado, pois este “difícilmente consegue competir, em competência, com as repartições do Governo devotadas a assuntos técnicos, nem devia tentar fazê-

²³ «Esta é a razão pela qual uma missão aos EUA, por exemplo, irá incluir invariavelmente Washington DC no itinerário e, se possível, falará com oficiais do Gabinete e membros do Congresso.» [BRYANT, William E. (1975), *op. cit.*, p. 54].

²⁴ «A hora certa é fundamental. Deve-se ser capaz de vencer a competição à pressão.» No original: «Timing is critical: one must be able to beat the competition to the punch.» [CAHILL, Henry A. (1981). *In* HERZ, Martin F., *The Role of Embassies in Promoting Business – A Symposium*. Washington D.C.: Institute for the Study of Diplomacy, Georgetown University; p. 36]

²⁵ «Neste sentido, seria incorrecto afirmar que uma missão económica patrocinada pelo governo representa sempre a política governamental oficial, nem a missão é necessariamente a protagonista no país receptor. Às vezes, o papel da missão é conseguir apoio para encorajar um ou ambos os governos a aproximarem-se mais depressa, ou em direcções políticas que por uma razão ou por outra têm sido lentos a assumir.» [BRYANT, William E. (1975), *op. cit.*, p. 60]

²⁶ «Hoje não basta conhecimentos práticos das pautas aduaneiras, regulamentações do comércio externo e normas técnicas e legais em vigor nos mercados estrangeiros. Os agentes da diplomacia económica necessitam de formação específica às acções de intervenção na moldura actual da globalização produtiva e financeira.» [NUNES, Sérgio (2006a). *Nova Diplomacia Comparada: o caso de Espanha*. *JANUS*, Universidade Autónoma de Lisboa/Público, N.º 9, Janeiro-Dezembro; p. 182]

²⁷ «Os diplomatas só podem ajudar, por exemplo, na abertura de novos mercados, novas linhas e extensão das oportunidades de negócio, se tiverem um conhecimento mínimo/básico relativamente ao que são os requisitos deste sector no que concerne à internacionalização.» [Guedes Dias (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 179]

lo”. Mas não contraria a ideia de uma formação mais específica dos diplomatas, sobretudo em áreas como a “comunicação”, “áreas geográficas” e “gestão”²⁸.

Para que a eficácia das missões comerciais não seja coarctada, os diplomatas comerciais tentam agir mediante pressão, ao centrar uma questão complexa num relatório simples e conciso. Trabalham em função de metas, de prazos, e de resultados (favoráveis aos objectivos do Estado); e procuram maximizar os recursos disponíveis.

Uma nota quanto à *perspectiva* com que se abordam as questões. Uma abordagem economicista encara as importações e as exportações como bens transaccionados em função de uma maior eficiência dos mercados. Uma abordagem política encara as exportações como fontes de riqueza e as importações como uma forma de ameaçar a sobrevivência da indústria nacional. Uma visão para a qual contribui uma superior capacidade de organização dos produtores (do que dos consumidores), acabando por melhor defender os seus direitos e interesses.

A perspectiva de análise da realidade observada é fundamentada em relatórios, em princípio, mensais ou semestrais. Descontando os relatórios finais enviados ao Ministro dos Negócios Estrangeiros ou os que contenham pareceres políticos e estratégicos destinados a uma circulação exclusivamente interna aos serviços centrais do MNE, os textos são publicados em revistas e jornais especializados²⁹, ou no *site* de *internet* da própria agência diplomática. Referimo-nos a suportes técnicos capazes de centralizar informação de teor geral ou específico, que se almeja útil e permanentemente actualizada³⁰.

A informação diplomática atravessa uma crise. A democratização do acesso à informação e o profissionalismo dos agentes não estaduais³¹ são seus concorrentes privilegiados. As missões comerciais mantêm-se activas em função do intercâmbio que os agentes externos e locais fomentam entre si, para trocar informação ou estabelecer parcerias. Não obstante, as missões comerciais são mais onerosas que pesquisas de informação e troca de contactos através da *internet*.

Gedião Vargas (2006) reconhece, em função da sua experiência na embaixada do Brasil em Portugal, a força poderosa das novas tecnologias que chegam a ultrapassar as

²⁸ Cfr. HARROP, William C. (1997). The Future of the Foreign Service. *Foreign Service Journal*, Vol. 74, N.º 5, May, p. 34.

²⁹ «Um boletim comercial mensal da embaixada tem impacto e flexibilidade, e é geralmente popular entre os compradores estrangeiros pela variedade da informação dos seus artigos regulares e específicos de certos assuntos. Cópias devem ser amplamente distribuídas – em especial, em salas de espera de gabinetes governamentais (...)» [CAHILL, Henry A. (1981), *op. cit.*, p. 38].

³⁰ «As embaixadas são depósitos de um vasta gama de informação, cobrindo tendências económicas e empresariais; leis sobre comércio, investimento e emprego; políticas económicas do governo; status financeiro, modelos de gestão e métodos operativos de empresas-chave locais; prospecções de mercado; e políticas e práticas dos concorrentes estrangeiros. As embaixadas podem dar uma grande contribuição à avaliação do risco político e económico de fazer negócios num país.» [GEBER, Anthony (1981). *In* HERZ, Martin F., *The Role of Embassies in Promoting Business – A Symposium*. Washington D.C.: Institute for the Study of Diplomacy, Georgetown University; p. 45].

³¹ «Esse é um dos problemas da informação diplomática. Enquanto antigamente as embaixadas passavam palavra sobre aquilo que ninguém conhecia e tudo o que enviavam era novidade, hoje em dia a concorrência é muito forte, por causa dos órgãos de comunicação e das revistas de especialidade, dotados de profissionais muito qualificados. Às vezes é difícil acrescentar informação.» [Costa Lobo (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 54]

missões comerciais nas escolhas dos agentes económicos. Razão pela qual as missões tentam “outras fórmulas de agir”³² e de reagir à concorrência das novas tecnologias; ou de outras missões comerciais.

Os empresários também compararam os serviços prestados pelas suas embaixadas, com o auxílio disponível em embaixadas estrangeiras; e às vezes ficam mal impressionados. Em consequência, há uma real possibilidade dos empresários não alimentarem uma relação estreita com as embaixadas ou consulados do seu país de origem, por as entenderem burocráticas e pouco dinâmicas.

Empresários portugueses como João Brazão (2006) corroboram com esta hipótese. No seu entender, o agente económico corre o risco de gerar “confusão” quando recorre às embaixadas. A rede externa do Estado português é considerada burocrática. Portanto, se a empresa já tiver “credibilidade” de mercado, aproveita para contactar directamente o parceiro estratégico local³³. Para o autor, os serviços externos do Estado (embaixadas, consulados) são uma opção de recurso³⁴.

Anthony Geber (1981) sugere que as queixas se justificam quando há uma distância entre empresas e as respectivas embaixadas³⁵. Por outro lado, se as prioridades das embaixadas, com base nas directivas que receberam do Governo Central, divergem das prioridades dos empresários, geram desapontamento.

Nesta medida, os agentes económicos tornam-se críticos das políticas governamentais, mas endereçam queixas às agências diplomáticas em geral³⁶. Neste caso, o desagravo é desadequadamente dirigido aos intermediários.

O que não inviabiliza que, perante críticas construtivas, estas não sejam corrigíveis. É relevante facultar melhores análises de mercado, proporcionar uma melhor organização de feiras industriais e de comércio, bem como de congressos sobre empreendedorismo e estratégia de mercado.

Iniciativas deste tipo devem consubstanciar-se numa avaliação de custo-benefício. O objectivo é concluir se proporcionam um benefício líquido; se não sobrecarregam em

³² «Não, temos de procurar outras fórmulas de agir. A missão comercial envolve um conjunto de elementos e factores, e acaba por ser onerosa. Em minutos, um empresário envia um e-mail. O que os empresários querem é encontrar-se, entender-se. (...) Ultrapassam as missões comerciais, tanto as novas tecnologias como a saturação dos mercados importadores de produtos brasileiros. Mas os mercados são elásticos.» [Gedião Vargas (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 135]

³³ «Se eu puder fazer as questões directamente, se possuir os contactos com a indústria que me interessa e conseguir ir ter com o interlocutor final, só estou a arranjar confusão se meter pelo meio uma embaixada.» [João Brazão (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 147]

³⁴ «Mas na minha opinião, acho que faz todo o sentido que um empresário que se internacionaliza, que quer fazer um investimento mas não possui qualquer tipo de conhecimento sobre as pessoas a quem se deve dirigir no país de destino, que entre no mercado com a ajuda da embaixada, e que esta promova esse tipo de encontros.» [*Id. Ibid.*, p. 147]

³⁵ «A distância e as comunicações inadequadas entre governo e empresas são uma causa de desentendimento sobre as funções das embaixadas comerciais.» [GEBER, Anthony (1981), *op. cit.*, p. 47]

³⁶ «Grande parte da insatisfação dos empresários é direccionada contra as políticas do seu distante governo nacional (...) mas os sentimentos de frustração são facilmente transferidos para os representantes desse governo que estejam mais à mão.» [*Id. Ibid.*, p. 47]

custos os agentes económicos participantes – sobretudo pequenas e médias empresas, mais vulneráveis em processos de internacionalização³⁷.

Por outro lado, o sucesso das feiras industriais ou de comércio depende das linhas de produção seleccionadas, do cuidado com a selecção dos participantes e da receptividade do mercado. «Na maior parte das instâncias, são menos bem sucedidas como meios de venda directa do que como meios de estabelecimento de uma empresa no mercado ou de manter-se a passo com a competição.»³⁸

Uma má organização das feiras e exposições internacionais pode denegrir (e muito) a imagem das agências diplomáticas, do tecido empresarial nacional no exterior, ou até o prestígio do país. Nessa medida é um pau de dois gumes. Mas um projecto planeado e executado ao detalhe impressiona (e muito) os empresários estrangeiros³⁹, assim mais dispostos a importar ou a investir no país cujos interesses a embaixada defende.

As empresas beneficiam da ajuda especializada providenciada pelas embaixadas⁴⁰. Mas estas também devem ser responsáveis na sua relação com o corpo diplomático. Richard Owen (1981) adverte para o desleixo ou para a perda de interesse de empresas que deixam as embaixadas pendentes de uma deliberação, ou para a situação incómoda de desistir do negócio com os agentes locais *em nome das multinacionais*.

Os serviços das embaixadas ou dos consulados são particularmente úteis quando a empresa é inexperiente no mercado de destino (exportadora recente) ou num caso de concorrência entre divisões ou sucursais das multinacionais⁴¹.

As embaixadas possuem *contactos* comerciais fiáveis com individualidades locais, os quais potenciam oportunidades de negócio. Mas não é fácil criar oportunidades de negócio. Mas um embaixador não tem que ser um executivo. Compete-lhe ser criativo. Por exemplo, um embaixador não tem de saber arquitectar a linha de distribuição de um

³⁷ «Através das embaixadas, o Departamento Comercial [Estado] organiza feiras de comércio em diferentes países, mas a participação nessas exibições é demasiado onerosa para uma pequena empresa a tentar entrar para o mercado exportador. Os custos não envolvem apenas a provisão de amostras, mas também as elevadas taxas que o Departamento do Comércio exige pela participação em cada exibição.» [STRAKOSCH, Hans F. (1981). *In* HERZ, Martin F., *The Role of Embassies in Promoting Business – A Symposium*. Washington D.C.: Institute for the Study of Diplomacy, Georgetown University; pp. 44-45]

³⁸ OWEN, Richard B. (1981). *In* HERZ, Martin F., *The Role of Embassies in Promoting Business – A Symposium* (pp. 16-18). Washington D.C.: Institute for the Study of Diplomacy, Georgetown University, p. 18.

³⁹ «A embaixada estimula turismo de negócios ao encorajar viagens de compradores para os EUA. As maiores feiras de comércio nos EUA devem ser publicitadas tanto quanto possível. Os departamentos económicos/comerciais das embaixadas e dos consulados devem trabalhar em conjunto no sentido de facilitar estes fluxos de viagem. As exibições industriais nos EUA têm um impacto tremendo, impressionando o empresário estrangeiro como poucas outras coisas conseguem.» [CAHILL, Henry A. (1981), *op. cit.*, p. 38]

⁴⁰ «Descobri que as empresas, sejam estas grandes ou pequenas, valorizam o parecer das embaixadas em matérias como a estabilidade do país de acolhimento, orientação económica e política, postura quanto aos negócios estrangeiros, e mobilidade cambial futura.» [OWEN, Richard B. (1981), *op. cit.*, p. 17]

⁴¹ «Certas divisões de grandes multinacionais, procuraram tal informação básica se são novas num mercado nacional em particular, mesmo se outras divisões da mesma multinacional já lá são operacionais. (Ao que parece, a competição entre as divisões operativas de algumas grandes empresas é tão forte que uma nova divisão prefere consultar uma embaixada do que procurar informação noutra sítio dentro da empresa). Supostamente, muitas empresas não mantêm repositórios centralizados de informação básica para operações em mercados externos individuais.» [*Id. Ibid.*]

determinado bem, mas identifica potenciais compradores desse bem. Marca uma reunião entre a empresa portuguesa que os exporta e os agentes estrangeiros interessados na sua aquisição. Um acordo mediado pelo embaixador ou pela equipa da missão resulta mais vantajoso para a empresa, salvaguardando-se assim o interesse nacional. Seja como for, um embaixador exerce a sua função enquanto agente do Estado e um intermediário, não enquanto empresário (mesmo quando tem experiência nessa matéria).

Robert Broadwater (1981) reflecte sobre a necessidade dos agentes diplomáticos, quando competentes e provenientes do mundo dos negócios⁴², possuírem autonomia suficiente que lhes permita tomar medidas adequadas mediante as circunstâncias. Os agentes externos, contratados pelo Estado, devem deliberar e tomar a iniciativa, se estiverem convictos quanto aos meios escolhidos para alcançar os objectivos – mais do que por terem sido directivas internas.

Entretanto, o sector privado contribui para este processo se oferecer estágios e formações profissionais temporárias nas suas empresas, a adidos do MNE, das embaixadas e consulados⁴³; ou outro tipo de intercâmbio salutar, que promova a eficiência dos serviços estaduais⁴⁴.

No parecer de António Comprido (2006), “desde que esteja garantido o relacionamento entre Estados”, urge distinguir entre grandes empresas, e pequenas e médias empresas. Estas últimas são mais vulneráveis e carentes de apoio. No que concerne, por exemplo, às oportunidades de mercado, ao carácter do mercado de trabalho e à legislação local, à qualificação da mão-de-obra ou à qualidade do ensino.⁴⁵

Esta é a experiência na embaixada dos EUA em Portugal. O então embaixador Alfred Hoffman Jr. (2006) explica-nos que, são sobretudo as pequenas e médias empresas, que recorrem aos serviços do departamentos comerciais, inclusivamente para: «(...) trabalhar com um agente comercial para determinar a sua competitividade em Portugal,

⁴² «(...) a promoção dos negócios Americanos no exterior só melhorará quando tivermos mais embaixadores no estrangeiro provenientes do mundo dos negócios e que saibam o que é necessário e lhe concedam a necessária prioridade por convicção (...) por saberem no seu íntimo o quão importante é a promoção dos negócios (...)» [BROADWATER, Robert J. (1981). *In* HERZ, Martin F., *The Role of Embassies in Promoting Business – A Symposium*. Washington D.C.: Institute for the Study of Diplomacy, Georgetown University; p. 19]

⁴³ «A TAP chegou a sugerir, a alguns ministros dos negócios estrangeiros e secretários gerais, um protocolo de parceria que permitisse, aos novos diplomatas, fazerem estágios nas empresas; passarem parte da sua formação em gabinetes de Relações Internacionais das grandes empresas portuguesas, para terem uma percepção mais real e prática sobre as dificuldades, ambições e *handicaps* das empresas portuguesas no seu processo de expansão internacional.» [Guedes Dias (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 179]

⁴⁴ «Os privados podem dar assistência aos recém recrutados adidos das embaixadas, na instrução especial que necessitam em marketing e nos aspectos financeiros do desenvolvimento empresarial, e nas qualificações, atitudes e valores necessários para assegurar o sucesso empresarial.» [BROADWATER, Robert J. (1981), *op. cit.*, p. 20]

⁴⁵ «Há que distinguir as empresas cuja dimensão lhes permita actuar “sozinhas”, desde que esteja garantido o relacionamento entre Estados; e as empresas de menor dimensão que utilizam os serviços diplomáticos para conseguirem os relacionamentos que precisam para actuar nos novos mercados.» [António Comprido (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 43]

localizar um parceiro comercial apropriado, ou usar as facilidades da embaixada para recepções e reuniões.»⁴⁶.

Gedião Vargas (2006) trabalhava na embaixada do Brasil em Lisboa e assim explicava: «As PME não procuram tanto a intervenção do embaixador ou do Primeiro-Ministro; querem saber qual é a taxa de importação e se vão pagar “2 ou 5 euros no porto de embarque da sua mercadoria”? O que importa é a *conta por cima da unha*.»⁴⁷

Os serviços oferecidos pelas embaixadas e consulados são úteis a esclarecer empresários sobre questões locais, sobre política fiscal, fontes locais de financiamento público ou privado, mas também sobre actores estratégicos a operar no mercado e suas características, e como melhor interagir com eles. A questão das parcerias é da máxima importância. Strakosch (1981) argumenta que as pequenas empresas em processo de internacionalização, preocupam-se sobretudo em encontrar o “distribuidor certo em cada mercado”⁴⁸. Theodore Moran (1981) adverte para a importância dos serviços de aconselhamento das embaixadas, sempre que solicitadas pelas empresas nacionais a actuar no exterior, podem “advertir contra o desastre de escolher o parceiro errado ou outro associado”⁴⁹.

As embaixadas são catalisadoras do esforço económico nacional. “Inspiram ensejos” ao “identificar necessidades”⁵⁰ e não têm porque limitar-se a fazer relatórios de oportunidades de exportação e de investimento directo estrangeiro, até porque estes têm tendência a desactualizar-se rapidamente. Devem apoiar empresários no caminho da concretização das oportunidades de negócio, ao proporcionar-lhes acesso privilegiado às autoridades locais.

Henry Cahill (1981) assinala que as infra-estruturas das embaixadas e dos consulados são aproveitadas na promoção das exportações ou na atracção de investimento directo estrangeiro⁵¹. Exponenciam uma relação próxima entre embaixadores e delegados

⁴⁶ «Muitas empresas, particularmente as pequenas e médias empresas, usam a nossa secção comercial para melhor compreender o ambiente comercial que enfrentam num determinado mercado; para trabalhar com um agente comercial para determinar a sua competitividade em Portugal, localizar um parceiro comercial apropriado, ou usar as facilidades da embaixada para recepções e reuniões – instrumentos importantes para uma empresa dos EUA a começar a fazer negócios ou a aumentar a sua presença em Portugal. O papel do embaixador é ouvir as empresas que precisam de ajuda e, em equipa, determinar a estratégia que melhor se adequa às suas necessidades de mercado.» [Alfred Hoffman Jr. (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 14]

⁴⁷ Gedião Vargas (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 136.

⁴⁸ «O sucesso ou fracasso de um recém-chegado à esfera exportadora depende, em larga medida, de encontrar um distribuidor especializado numa determinada área; um distribuidor que possua os contactos certos com os clientes e seja sólido financeiramente.» [STRAKOSCH, Hans F. (1981), *op. cit.*, p. 44]

⁴⁹ «(...) ajudar a advertir contra o desastre de escolher o parceiro errado ou outro associado, devia ser reconhecido como de fundamental importância. (...) a selecção eficiente do parceiro local é o principal factor de redução do risco político no estrangeiro.» [MORAN, Theodore H. (1981). Overview. In HERZ, Martin F., *The Role of Embassies in Promoting Business – A Symposium*. Washington D.C.: Institute for the Study of Diplomacy, Georgetown University; p. 2]

⁵⁰ «Com um rasgo de criatividade e energia, uma embaixada pode ser uma força muito efectiva na promoção das exportações. Um posto dos Serviços Externos é um catalizador de contactos. Sucesso na promoção da América, politicamente ou de outra forma, é geralmente proporcional à densidade e abrangência desses contactos.» [CAHILL, Henry A. (1981), *op. cit.*, p. 36]

⁵¹ «Mesmo sem se aventurar para além das suas paredes, uma embaixada pode explorar as suas infra-estruturas físicas. Uma prosaica “biblioteca comercial” pode ser transformada num activo “centro de recepção de negócios” providenciando, ao mesmo tempo, uma excelente base de operações para vendas.

comerciais do Estado⁵². Disponibilizam espaços próprios para reuniões, gabinetes ou serviços de carácter temporário, que seriam pagos pelas empresas.

As embaixadas também apoiam politicamente as empresas nacionais no exterior. Mesmo admitindo a hipótese das grandes empresas não procurarem grande apoio comercial junto das embaixadas, não significa que não procurem aproveitar o manancial de “influência política”⁵³ que uma embaixada consegue ter e utilizar numa negociação a favor de um contracto de milhões de euros. E tomam a iniciativa de contactar os serviços externos do Estado e alimentar assim uma relação Estado/Empresas⁵⁴.

Ou seja, as grandes empresas preferem evitar os serviços externos do Estado. A não ser para negociar contractos importantes ou quando almejam a entrada num mercado fechado, em que a relação (ou eventualmente a promiscuidade) entre o poder político e o poder económico seja mais estrita⁵⁵.

Braga de Macedo (2006) alerta-nos para a possibilidade da diplomacia favorecer empresas grandes, mormente estaduais. Pelo que seria útil, desenvolver a actividade diplomática num contexto “multilateral muito forte” provido de um “conjunto de regras comumente aceites”⁵⁶. As regras propostas pelo autor são negociadas ao mais alto nível, em organizações internacionais ou em negociações interestaduais (diplomacia económica em sentido estrito); e depois aplicadas no terreno (diplomacia comercial).

(...) Para grandes mostras de equipamento, usámos os parques de estacionamento e os pátios da embaixada nos fins-de-semana.» [CAHILL, Henry A. (1981), *op. cit.*, p. 39]

⁵² «Alugámos o edifício, que passou a ser a embaixada. Instalei-me no andar de cima; o ICEP no andar de baixo, onde recebia os empresários. No decurso dessas reuniões de trabalho, se precisavam de mim, subiam ao andar de cima, e pediam: “Sra. Embaixadora, se não se importasse, está cá o empresário X” e eu acudia ao apelo. Ou vice-versa. Ou seja, passou a economizar-se tempo, que também é dinheiro, e o processo tornou-se muito mais eficaz.» [Margarida Figueiredo (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 206]

⁵³ «(...) O que precisa, em noventa e nove por cento dos casos, não é de informação comercial mas de informação política, não é de promoção comercial mas de influência política, não é assistência de um adido comercial mas da acção do embaixador.» [PETERFFY, George A. (1981). *In* HERZ, Martin F., *The Role of Embassies in Promoting Business – A Symposium*. Washington D.C.: Institute for the Study of Diplomacy, Georgetown University; p. 12]

⁵⁴ «Faço questão em visitar os nossos embaixadores sempre que o tempo me permite e quando estou num país em que as condições de acesso à actividade não são propícias. Acho muito importante que exista este suporte, do ponto de vista político.» [Guedes Dias (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 179]

⁵⁵ «Na maioria dos países da OCDE, o poder económico está separado do poder político. (...) Mas em muitos países no mundo ainda não é assim, nas empresas quem manda é o poder político, pelo que é difícil fazer qualquer tipo de negócio sem que as duas componentes sejam trabalhadas ao mesmo tempo.» [António Comprido (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 44]

⁵⁶ «O problema que se põe contra grandes contratos, grandes empresários, é um problema sério, porque aí é um problema de favor. Não é por acaso que são empresas públicas, em que têm de ser ajudadas – porque são do Estado, mas são empresas. Eu penso que, ou há uma tradição multilateral muito forte que permite que as vantagens bilaterais sejam inseridas num conjunto de regras comumente aceites ou a diplomacia económica tem limites muito apertados. Se começam a ser feitos favores às empresas públicas, depois às privadas – só se podem fazer às grandes, porque às pequenas é impraticável – e ninguém é capaz de medir o resultado.» [Braga de Macedo (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 170]

Resumindo, as embaixadas envolvem-se activamente no desenvolvimento de oportunidades de negócio no país em que actuam⁵⁷. Os agentes estaduais funcionam como “aliados, advogados e parceiros na procura de grandes contractos”⁵⁸. As grandes empresas recorrem a serviços diplomáticos de consultadoria política ou à acção concreta do embaixador se os mercados de destino forem fechados ou difíceis de penetrar – Líbia, Angola⁵⁹ e Rússia⁶⁰ são alguns exemplos – e se ajudarem a obviar o risco político de actuar em solo estrangeiro⁶¹.

A diplomacia comercial executar a política governamental afecta ao comércio externo, à atracção de IDE, e ao investimento nacional no estrangeiro, através de parcerias estratégicas. Apoia as empresas no seu processo de internacionalização e desenvolve-se em contacto directo com os empresários (enquanto elementos a proteger e acompanhar pelas missões comerciais).

Em contrapartida, as empresas devem saber o que esperar das missões económicas e comerciais das embaixadas; pois não basta as empresas queixarem-se dos serviços se a estes não recorrem; ou se não expõem as suas reais necessidades⁶².

No mundo actual, a diplomacia comercial é alvo do escrutínio público, pelo que tem de fazer face a um triplo desafio que, segundo Mikel Muguruza (2002), implica a tomada de decisões com base em múltiplos interesses, nem sempre comerciais; **deliberar de forma justa e equitativa; envolver a sociedade civil de forma efectiva no processo**⁶³.

⁵⁷ «As embaixadas francesas, japonesas, inglesas e canadianas, estão envolvidas activamente no desenvolvimento de oportunidades de negócio para os seus países. Em várias situações, seleccionam certos projectos desenvolvidos pelos países de acolhimento que considerem especialmente adequados para as capacidades e necessidades dos seus próprios países. Ao despertar a atenção dos ministros responsáveis pela atracção dos termos de financiamento e comércio do projecto, a embaixada procura obter uma posição favorável para a oferta do contracto do seu país de origem. A partir daí, a questão de garantir o negócio para a indústria nacional, é deixada à comunidade empresarial apoiada pela embaixada.» [CONDON, Joseph F. (1981). In HERZ, Martin F., *The Role of Embassies in Promoting Business – A Symposium* (pp. 40-42). Washington D.C.: Institute for the Study of Diplomacy, Georgetown University, p. 41]

⁵⁸ Cfr. MORAN, Theodore H. (1981), *op. cit.*, p. 3.

⁵⁹ «Para as grandes empresas, não são só importantes os contactos e os relacionamentos – sobretudo nas zonas mais difíceis do mundo. Temos um exemplo muito concreto, a Líbia. Até há pouco tempo era um país marginalizado, pelo menos pelo mundo Ocidental. Em termos de lei americana, a Líbia fazia parte da lista de países com os quais as empresas americanas não podiam estabelecer um relacionamento. Consequentemente, não era por falta de interesse ou por falta de capacidade que essas empresas não investiam. A partir do momento em que houve uma normalização das relações entre os EUA e a Líbia, imensas empresas europeias e americanas passaram a ter possibilidade de investir naquele país. Se pensarmos em Angola é um pouco a mesma coisa.» [António Comprido (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, pp. 43-44]

⁶⁰ «Na Rússia, as empresas foram privatizadas de repente, depressa demais, e houve várias alianças de empresas ocidentais. Mas hoje em dia, com a nova administração russa, houve uma certa marcha-atrás, numa tentativa do Estado voltar a controlar mais determinadas áreas de actividade.» [*Id. Ibid.*, p. 44]

⁶¹ «Á medida que os Estados vão normalizando as relações – em cujo processo a intervenção diplomática é extremamente importante. Vão-se estabelecendo laços que abrem o caminho às empresas, para que estas façam os seus negócios, prossigam com as suas actividades e alarguem as suas fronteiras.» [*Id. Ibid.*]

⁶² «(...) não só é útil para os empresários saber o que as embaixadas podem fazer por eles, mas também saber como devem usá-las.» [GEBER, Anthony (1981), *op. cit.*, p. 46]

⁶³ Cf. MUGURUZA, Mikel I. (2002). Sociedad Civil y Diplomacia Comercial en la Era Global - El Caso Europeo: Diálogo sobre Política Comercial entre la Sociedad Civil y la Comisión Europea. *WWF Oficina de Política Europea*, Septiembre, p. 5.

Num período de crescimento económico, em princípio, há mais oportunidades de negócio, pelo que a tarefa das missões comerciais fica facilitada. Em períodos de estagnação ou até de recessão económica – internacional ou específica daquele país – a importância da missão comercial pode ser de crucial importância, em especial se conseguir superar as expectativas nela fundadas.

As missões comerciais possuem objectivos intermédios e finais, e diferentes funções. Para os cumprir, deve promover-se uma gestão eficiente dos recursos materiais. Os relatórios elaborados pelos agentes diplomáticos (orientados diferentemente, se elaborados sob uma perspectiva política ou económica) que não incluam matérias de natureza interna ou de alguma forma secretas, são depois disponibilizados em jornais ou revistas da especialidade, ou na *internet*.

Os desenvolvimentos tecnológicos e a concorrência externa (de outras agências diplomáticas ou de actores não estaduais) desafiam as vantagens competitivas dos serviços externos do Estado – neste caso comerciais, de apoio à internacionalização das empresas – até porque as missões comerciais são, em princípio, mais dispendiosas do que uma simples pesquisa na *internet*, a assistência a um seminário ou a troca de um telefonema entre empresários.

Por um lado, as empresas devem saber o que esperar das missões económicas e comerciais das embaixadas, informar-se, esclarecer-se e pedir assistência, se for caso disso, antes de censurar serviços que não conhecem por nunca terem recorrido a eles. Por outro, compete ao corpo diplomático responder às críticas construtivas dos empresários com os quais interage e apresentar propostas que resolvam problemas concretos que, por sua vez, gerem externalidades positivas e minimizem as negativas.

1.3. Diplomacia ao Serviço da Economia ou Economia ao Serviço da Diplomacia

A doutrina diverge quanto ao tipo de dependência desenvolvida entre o âmbito económico e o contexto diplomático. Sobre qual das áreas foi dominante – na origem ou actualmente – nessa relação bilateral. Mas é mais importante descobrir se nos últimos anos a relação entre diplomacia e economia foi aperfeiçoada por profissionais capazes de a tornar mais eficiente.

As hipóteses são duas. Na *origem*, ou as relações comerciais impulsionaram a formação das cidades, as primeiras civilizações, e as relações diplomáticas entre as autoridades estaduais. Ou pelo contrário, foi a formação de aglomerados populacionais que fomentou o florescimento dos mercados e das transacções comerciais.

Portanto, a economia está ao serviço da diplomacia, ou a diplomacia está ao serviço da economia? Empresários como Américo Amorim (2006) propõem que a diplomacia económica continue aliada à diplomacia política, em função da dimensão de Portugal⁶⁴. Portanto, a dimensão do país é um factor limitador da acção dos Estados a favor da internacionalização das empresas. Limitador, mas não inibidor.

Francisco Knopfli (2006) defende que a diplomacia e a economia se complementam; acrescentando que, em países pequenos como Portugal (pequenas potências?), a diplomacia continua a ser um apoio “necessário” na projecção internacional do tecido empresarial português⁶⁵. Mas a questão parece afunilar-se, se confrontada com a falta de iniciativa dos agentes económicos no mercado, agravada pela expectativa de que os departamentos externos do Estado estão ao seu serviço⁶⁶.

Consequentemente, as actividades diplomática e empresarial complementam-se, em especial se os agentes económicos tomarem a iniciativa de se internacionalizar, com objectivos definidos, enquanto o Estado os apoia na concretização externa desses objectivos. Esse apoio é mais eficiente quando os empresários não alimentam desconfianças em relação às embaixadas e consulados, e se dispõem a colaborar com os agentes diplomáticos⁶⁷. «O que não impede que tenham de ser os Estados, através da sua diplomacia, a abrir o caminho para que os projectos se concretizem.»⁶⁸ O oposto

⁶⁴ «Parece-me perfeitamente bem que as embaixadas possam, por si próprias, velar por uma diplomacia económica, aliada a uma Diplomacia Política. Nem concebo de outra maneira, atendendo à dimensão de Portugal.» [Américo Amorim (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 25]

⁶⁵ Perante a pergunta se a Diplomacia está ao serviço da Economia ou é a Economia que está ao serviço da Diplomacia, foi esta a resposta obtida: «As duas se complementam. Não há nada a fazer.» [Francisco Knopfli (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 126]

⁶⁶ «(...) os empresários, muitas vezes, pensam que os diplomatas estão ao serviço dos empresários. Não é assim. Os empresários portugueses têm de tomar a iniciativa. Muitas vezes não tomam, estão à espera – e isto foi dito pelo próprio Ministro Freitas do Amaral – que alguém lhes mostre o caminho.» [*Id. Ibid.*]

⁶⁷ «Pedi-lhe que fizesse um inquérito com cinco ou seis perguntas anódinas a cada uma das empresas – que tipo de empresa, o que está cá a fazer, como gostaria que a embaixada apoiasse, vector em que está envolvido, mais ou menos isto. Sabe quantas respostas obtivemos? Cinco. Porquê? Porque as empresas julgavam que nós estávamos a querer saber o que elas lá estavam a fazer.» [*Id. Ibid.*, p. 130].

⁶⁸ António Comprido (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 41.

também é verdade, no entender do autor: «Sabemos que foram iniciativas empresariais e económicas as que conduziram ao fortalecimento das relações de alguns Estados»⁶⁹

O Embaixador Luís Fonseca (2006), avalia as duas perspectivas, mas entende que a diplomacia é uma actividade ao serviço dos Estados e, portanto, ao serviço da economia dos países⁷⁰.

Teresa Patrício Gouveia (2006) argumenta que a diplomacia é um instrumento ao serviço dos interesses nacionais no exterior, que tenta adaptar-se ao contexto globalizado⁷¹ porque a pressão dos mercados torna as empresas e os Estados mais competitivos. Matthew Harrington (2006) é da mesma opinião quando explica ser mais correcto dizer que a diplomacia serve a economia⁷², mesmo admitindo que noutros países se possa adoptar filosofia de acção alternativa.

No contexto português, Teresa Patrício Gouveia defende que a diplomacia se aproxima da esfera da Economia. As agências externas do Ministério dos Negócios Estrangeiros têm investido num esforço de sensibilização sobre questões económicas, enquanto o MNE tenta colaborar mais estreitamente como o Ministério da Economia⁷³.

Mas uma cooperação interministerial bem sucedida é, para Eduardo Silva (2006), uma tarefa difícil de obter, se levarmos em consideração que a “diplomacia económica coloca o público a responder a necessidades do privado mas também do público”, dois sectores que se preparam para trabalhar em conjunto, não obstante as suas “filosofias diferentes para resultados complementares”⁷⁴. Ou seja, se os interesses são diferentes, nem sempre são inconciliáveis gerando, desta forma, “conflituosidade” difícil de colmatar.

⁶⁹ António Comprido (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 41.

⁷⁰ «Diria que a Diplomacia serve os Estados; também servirá a Economia; e a Economia poderá estar ao serviço da Diplomacia. (...) Na medida em que os agentes económicos tenham interesses nacionais, podem contribuir para o desenvolvimento da Diplomacia. Uma maior participação dos empresários na economia nacional poderá fortalecer o mercado nacional e dar trunfos aos próprios Estados na sua actuação internacional.» [Luís Fonseca (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 185]

⁷¹ «A Diplomacia é um instrumento ao serviço dos interesses portugueses no exterior. Quer a natureza desses interesses nacionais, quer a natureza do mundo, vão sendo diferentes à medida que o tempo passa. Naturalmente, esse instrumento tem de se adaptar a esses contextos sucessivos. Foi o que aconteceu ao longo da História. No mundo em que vivemos – globalizado, em que o peso da economia, nos interesses estratégicos do país, é crescente – Portugal precisa ser competitivo.» [Teresa Patrício Gouveia (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 238]

⁷² «A Diplomacia serve mais a Economia, assim é mais correcto; mesmo que possa ser diferente noutros países. A França, nas suas ex-colónias, assume uma perspectiva diferente do que, em regra, nós fazemos.» [Matthew Harrington (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 212]

⁷³ «Naturalmente, uma cooperação estreita entre o Ministério da Economia e o Ministério dos Negócios Estrangeiros é importante. Acho que cada vez mais, as embaixadas devem, e estão a ser sensibilizadas, para a área económica. (...) O que implica introduzir nas embaixadas interesses/preocupações que não são os *tradicionais* no âmbito da diplomacia – pelo menos em Portugal, noutros países provavelmente têm sido.» [Teresa Patrício Gouveia (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 240]

⁷⁴ «(...) essa dificuldade de articulação entre o Ministério dos Negócios Estrangeiros e o Ministério da Economia acaba por existir em muitos países. Estamos a falar de duas estruturas de lógicas sumamente diferentes, e que têm de se cruzar em prol de objectivos concretos. (...) A diplomacia económica coloca o público a responder a necessidades do privado mas também do público. (...) os sistemas anglo-saxónicos têm lidado melhor com estas matérias, do que os sistemas mais marcados pelo direito romano – nos quais o lado público acaba por entrar em grande conflituosidade com o lado privado.» [Eduardo Silva (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 92]

O Estado, através dos seus serviços externos, serve os interesses da sociedade civil e da sociedade empresarial, que o financiam com os impostos que pagam. Horta Lobo (2006) argumenta que: «Os empresários não têm capacidade para estar em todo o mundo ao mesmo tempo. Precisam de um aliado. E o aliado natural é o Estado que nós, contribuintes, financiamos e que existe para servir a sociedade civil e a sociedade empresarial.»⁷⁵

O capital não tem de falar mais alto do que a política. A diplomacia nem sempre está ao serviço da economia, se contrariar interesses económicos em nome de desígnios mais insígnies (por exemplo, cumprir as prerrogativas ecológicas do Protocolo de Quioto), mas a questão dos princípios mais altos é complicada de gerir e remete para âmbitos complexos, relacionados com a moral e o patriotismo.

Por exemplo, o Estado deve incentivar IDE em Portugal e assim negociar incentivos fiscais, melhores acessibilidades ou outras regalias. Mas o Estado não deve ceder a todas as reivindicações da empresa estrangeira que, em função da concorrência de mercados, é requisitada por diferentes países e tenta negociar o negócio que melhor lhe convém.

É possível negociar com países que, num dado momento da sua História, possuem reputação de apoio ao terrorismo? Ou forte instabilidade política? Ou não democráticos? Ou que praticam atentados aos direitos humanos?

Até que ponto se deve aplicar uma sanção económica sobre um país que, não obstante os atentados aos direitos humanos perpetrados pelo seu Governo, possui uma população maioritariamente abaixo do limiar da pobreza? Será justo negociar uma liberalização de mercados entre economias muito assimétricas, em especial se a do país x possuir uma agricultura mormente tradicional mas incapaz de concorrer com a agricultura altamente sofisticada e subsidiada do país y?

Esta investigação não visa explorar estas questões, pelo que as deixa em aberto, podendo aguçar investigações científicas futuras. De qualquer forma, discutem-se opções políticas. Assim sendo, nem todos os países possuem objectivos estratégicos semelhantes, aplicam iguais instrumentos negociais, ou interpretem da mesma forma uma vitória negocial.

Resumindo, o Estado apoia a internacionalização do tecido empresarial nacional (diplomacia comercial) e assina acordos internacionais em relações bilaterais ou em palcos multilaterais (diplomacia económica propriamente dita), para proteger ou estimular o mercado nacional num mundo cada vez mais globalizado e interdependente. Mas a diplomacia económica protege, acima de tudo, o interesse nacional, o qual coloca, sempre que necessário, acima da conveniência económica ou estritamente empresarial incompatível com a conveniência pátria.

⁷⁵ Horta Lobo (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 67.

1.4. Relação Estado/Empresas

O nível de intervenção do Estado na economia diverge entre países, mas prossegue o bem comum. Os privados, pelo seu lado, velam apenas pelo seu interesse pessoal. Se no seu intuito hipoteticamente egoísta, os empresários acabam por contribuir, no seu todo, para o bem comum da Nação – como defenderia Adam Smith, na sua teoria da *mão invisível*⁷⁶ – desenha-se um círculo virtuoso⁷⁷.

O Estado continua a desempenhar o papel de Estado, e os empresários a salvaguardar o bom sucesso dos seus negócios, não sendo certo que os interesses das partes coincidam em permanência.

O Estado não deve substituir-se às empresas. Pode intervir na economia, guiado por princípios de interesse nacional; inclusive, recorrendo à pressão interestadual, com o objectivo de ajudar a projectar internacionalmente as empresas no exterior. As parcerias público-privadas são um exemplo disso mesmo⁷⁸.

O objectivo também poderá ser a sobrevivência a “guerra económica”⁷⁹. A expressão “guerra” é empregue num contexto económico e de sobrevivência do país, por Aquiles de Oliveira (2006)⁸⁰.

Horta Lobo (2006) admite a hipótese de “guerras económicas” e de “guerras da informação” na actualidade, avivadas pela concorrência e impulsionadas pelos grandes grupos económicos⁸¹.

⁷⁶ No livro “A Riqueza das Nações”, Adam Smith analisava uma economia de mercado livre, desprovida de uma entidade coordenadora do interesse comum, em os agentes interagiam de tal forma que no geral o mercado equilibrava-se, pelo que havia uma “mão invisível” que os orientasse. [Cfr. SMITH, Adam (1904). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, (ed. Edwin Cannan, Fifth Edition). London: Methuen and Co.]

⁷⁷ Neste contexto, invoca-se a teoria da economia do efeito da oferta. Um Estado menos presente na economia, também ao nível fiscal, estimula o crescimento e o investimento, mas também o IDE. Neste sentido, um mercado mais liberalizado, potencia a concorrência e a livre iniciativa que acabam por gerar riqueza. Com mais capital na sociedade, mais oportunidades existem para que a repartição desse rendimento beneficie a sociedade como um todo, através de mais emprego e melhores salários, por exemplo. Criando-se assim um ciclo vicioso com base na prosperidade económica. [Cfr. SAMPSON, Anthony (1989). *O Toque de Midas – Dinheiro, Poder e Riqueza no Mundo de Hoje*. Lisboa: Difusão Cultural; pp. 34-35]

⁷⁸ «A parceria entre Estados e empresas tornou-se essencial para enfrentar as novas condições de conquista de mercados. Daí derivam porventura os conceitos modernos de diplomacia económica uma vez que na sua essência, esta sempre existiu. O que é que isso significa? A concorrência entre empresas é hoje complementar e associada à concorrência entre países. No futuro veremos certamente o aparecimento tendencial de novos pólos económicos competindo com os já hoje existentes ou em vias de criação.» [Horta Lobo (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 58]

⁷⁹ «A ambição comercial do Japão podia, assim, ocupar o vazio deixado pela ambição militar. (...) Os negociantes japoneses haviam assumido ostensivamente o papel que pertencia aos samurais. O mais recente e elevado *status* estava a ser concedido não aos generais, nem mesmo aos banqueiros, mas aos industriais. (...) O clássico *Arte de Guerra*, escrito por Sun Tsu no século V a. C. passou a ser de leitura obrigatória para muitos dirigentes empresariais, que nele procuravam a aprendizagem de estratégia e astúcia.» [SAMPSON, Anthony (1989), *op. cit.*, pp. 104-105]

⁸⁰ «A principal guerra, hoje em dia, situa-se no plano económico. A sobrevivência de um país e a manutenção do bem-estar da sua população – em última análise, aquilo que interessa – tem impacto ao nível da actividade diplomática, sobretudo em países com a dimensão de Portugal.» [Aquiles de Oliveira (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 106]

Há empresas que assumem uma postura ofensiva no mercado externo, instigadas a prosseguir medidas que não desperdicem o seu *know-how*, enquanto redimensionam a dimensão e estratégia empresarial. Ao apostar na gestão dos recursos e ao escolher criteriosamente os mercados em que planeiam actuar, para fidelização dos clientes e redução do número de fornecedores, obtenção dos melhores nichos de investimento e de parcerias bem sucedidas.

As empresas também não devem substituir-se ao Estado. António Comprido (2006), por exemplo, argumenta que os pensadores mais críticos do actual processo de globalização acusam as multinacionais de se imiscuírem no papel do Estado – censura que põe em causa. Para ilustrar o seu argumento, propõe o exemplo da empresa para a qual trabalha (BP Portugal) que, segundo o próprio, conhece as “áreas de responsabilidade” que competem ao Estado e às empresas⁸².

Afinal, o que se entende por competência do Estado e por responsabilidade das Empresas? Os Estados regulam, legislam, fiscalizam e definem as regras do jogo em que as empresas se movimentam, com o objectivo de manter o espírito de segurança e confiança que, regra geral, ajudam a dinamizar o mercado.

Alguns Estados tentam ser reformistas, se a sua estrutura for demasiado vertical ou rígida, com as áreas de trabalho hirtamente divididas por diferentes departamentos públicos. Os mercados tornaram-se mais abertos e interdependentes com o fim da Guerra Fria, mas continua a haver mercados fechados, aos quais as empresas estrangeiras acedem com grande dificuldade, e o proteccionismo velado ocorre regularmente em períodos de crise internacional.

Há multinacionais que desenvolvem medidas de responsabilidade social nos países de destino mas, em regra, preocupam-se em lucrar ou, pelo menos, em manter activo o seu negócio. Algumas perdem referências ao país de destino, de tanto repartir a fabricação a fabricação do seu produto compósito por diversos territórios – locais, nacionais e regionais. Outras até perdem referência ao país de origem, perante a distribuição das suas acções por accionistas de várias nacionalidades⁸³.

Os representantes e as instituições do Estado podem ser alvo de pressões de grandes grupos económicos que, de uma forma ou de outra, conseguem operar num contexto efectivamente global (e não apenas no exterior). Compete ao Estado manter a sua posição acautelada para evitar abusos empresariais, com o objectivo de velar por um dos seus principais objectivos: salvaguardar o interesse nacional.

⁸¹ «O que significa que vivemos autênticas guerras económicas. E também guerras de informação entre empresas, numa concorrência exacerbada, onde os mercados tendem a integrar-se e a ser dominados pelos grandes grupos que controlam grande parte do comércio mundial. As fronteiras tendem a tornar-se virtuais.» [Horta Lobo (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 59]

⁸² «Há hoje uma grande tendência entre alguns pensadores – os mais críticos em relação ao fenómeno da globalização e ao papel das grandes empresas internacionais – para insinuarem que as empresas se estão a imiscuir, ou a substituir-se ao Estado. Não partilho dessa ideia e a companhia para a qual eu trabalho [BP Portugal] tem muito claras, na sua cabeça, as áreas de responsabilidade do Estado e das empresas.» [António Comprido (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 40]

⁸³ «Se bem que hoje em dia haja empresas que, já por tradição, se dizem do país A, B, C ou D. Actualmente, as empresas possuem accionistas espalhados pelo mundo. Por exemplo (...) A sede da BP é em Londres, mas é só isso.» [*Id. Ibid.*, pp. 40-41]

Compete ao Estado decidir se liberta entraves à actividade privada. Pode criar condições propícias ao interesse fecundo de multinacionais estrangeiras. Tenta investir em relações de boa vizinhança e em alianças estratégicas com países de diferentes continentes. Usa de influência diplomática para obviar barreiras ao comércio e ao investimento do sistema produtivo português no estrangeiro.⁸⁴ Proporciona facilidades fiscais e disponibiliza fundos estruturais.

O Estado convida as empresas a participar em certo tipo de negociações bilaterais ou multilaterais, desenvolvendo assim a sua diplomacia económica. Guedes Dias (2006) corrobora com este tipo de iniciativas: «A TAP tem sido convidada para as consultas bilaterais entre o Estado Português e Estados terceiros, no sentido de estabelecer o enquadramento base que propicie operações entre os dois países.»⁸⁵ Até porque: «A TAP sempre insistiu que essa era uma mais-valia para ambas as partes.»⁸⁶

Com base no argumento de Américo Amorim (2006)⁸⁷ é importante que haja disponibilidade política para compreender as empresas. O que se traduz em medidas “determinadas” e consonantes com esse esforço de aproximação, no âmbito da diplomacia económica; e que se definam numa estratégia nacional desejavelmente consistente e duradoura e, portanto, não (tão) mutável como os Governos da República.

Uma política externa bem sucedida precisa de/fundamenta-se em bases internas sólidas e consistentes. Ao Estado compete a promoção da *reputação* e da *credibilidade nacional* no exterior, enquanto alimenta um espírito de *confiança* na economia nacional. O que é especialmente importante aquando da assinatura de acordos interestaduais, mormente bilaterais – como por exemplo, na aviação comercial⁸⁸ – razão pela qual anseiam que as negociações e o acompanhamento dos processos, sejam realizados por agentes estaduais conhecedores das matérias em causa.

Compete ao Estado inculcar um espírito de *confiança* – no mercado, nos empresários, nos seus projectos, na prática diplomática – e assim tenta salvaguardar a *credibilidade nacional*, ao aplicar medidas internas favoráveis, por exemplo, à produtividade e à competitividade das empresas, no sentido da reconversão industrial, do ajustamento da economia, promovendo a coesão social com rigor financeiro, capaz de defender um sistema otimizador dos recursos.

Aquiles de Oliveira (2006) defende que, neste processo, o Estado apoie empresas exportadoras que não sejam de origem portuguesa⁸⁹. Em contrapartida, um Estado que

⁸⁴ «Portanto, aquilo que eu espero do Governo Português, como de todos os governos europeus, é que eliminem muitas das barreiras que ainda hoje existem no espaço europeu, por um lado. Por outro, que estabeleçam as necessárias pontes, com áreas com as quais temos ligações muito importantes – Rússia, Médio Oriente e África – de modo a que as empresas possam planear os seus investimentos a médio e longo prazo de uma maneira mais estável e, consequentemente, com menos custos, e com mais rentabilidade para todos.» [António Comprido (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 48]

⁸⁵ Guedes Dias (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 182.

⁸⁶ *Id. Ibid.*

⁸⁷ Cfr. Américo Amorim (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, pp. 30.

⁸⁸ Cfr. Guedes Dias (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 178.

⁸⁹ «Uma empresa estrangeira que emprega mão-de-obra e capacidades portuguesas, e impulsiona exportações a partir de Portugal, também deve ser defendida pelo nosso Estado – mesmo no exterior –

só facilita, de pouco beneficia. Compete-lhe balancear a sua acção estratégica a favor dos interesses nacionais, para não sujeitar o país à dependência de minutos produtivos de empresas estrangeiras que aquiescem a uma existência temporária em território nacional, com o objectivo de beber fundos estruturais e facilidades fiscais, antes de se deslocarem para destino alternativo que as brinde com melhores condições. Compete ao Estado definir limites e assumir políticas defensoras do património económico nacional – desde patentes a centros de decisão estratégicos⁹⁰ – da cobiça externa.

Mas a questão não é consensual entre os autores, até porque teorias mais liberais evitam limites à liberdade de capitais. Empresários como Belmiro de Azevedo (2006) são contundentes na opinião de que os centros de decisão só devem ser mantidos em mãos nacionais – o exemplo reporta-se especificamente ao caso português – se estas forem “competentes”⁹¹.

Em todo este processo, o Estado pode recorrer à chamada *intelligence económica* – em princípio, uma actividade não confundida com espionagem. Um instrumento oneroso e complexo que, no entender de Braga de Macedo (2006), teria de ser medida em função dos seus resultados⁹². O autor argumenta que o ataque terrorista às Torres Gémeas (nos EUA) a 11 de Setembro de 2001 foi um ponto de viragem no investimento estadual em *intelligence* – tanto política quanto económica – mas não necessariamente com resultados favoráveis, respectivamente, à segurança e ao mercado.

Braga de Macedo (2006) considera que, em casos extremos, a *intelligence económica* é um bom investimento, desde que fomente “um sistema de transacções livres e em que a informação livre tenha maior circulação”. De qualquer forma, o autor mostra-se céptico nestas matérias⁹³.

Em contrapartida, Horta Lobo (2006) é declaradamente a favor da *intelligence económica*, enquanto actividade a desenvolver em diferentes departamentos do Estado. Assim, “o Estado coloca-se ao serviço das empresas”⁹⁴. Recorre a meios financeiros e técnicos, cujo uso depende do país. O autor confere exemplos, tais como bases de dados informatizadas do *In-Q-Tel* da CIA; o programa TIA (*Total Information Awareness*); o

não vejo grandes razões para não o fazer; enfim, com as garantias de não se irem embora mal haja uma pequena subida de salários ou de impostos.» [Aquilino de Oliveira (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 106]

⁹⁰ «Em muitos países os Estados intervêm também em matéria da protecção e salvaguarda do *know-how* nacional, do património económico nacional, tangível e intangível. Existem empresas de sectores considerados estratégicos que dificilmente podem ser vendidos a estrangeiros. (...) Temos visto casos destes em vizinhos nossos – em Espanha ou em França.» [Horta Lobo (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, pp. 61-62]

⁹¹ «Os centros de decisão devem estar nas mãos dos mais competentes. E se forem portugueses, melhor. Não quero ter, em Portugal, um centro de decisão gerido por um bando de burros, para ser mais directo. Isso é um pouco de chauvinismo.» [Belmiro de Azevedo (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 89]

⁹² «A *intelligence*, que não deve confundir-se com a espionagem, trata-se do conhecimento muito confidencial. Foram conceitos desenvolvidos antes da generalização da comunicação através da imprensa; (...) «A questão da *intelligence*, julgo eu, quer política quer económica, tem que ser avaliada pelos seus resultados. (...) quanto à *intelligence* política. Os recursos que nela foram gastos por grandes países e o número de erros que houve, levam-nos a perguntar – aquela expressão romana – “como é que se pode vigiar os vigilantes?”» [Braga de Macedo (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 171]

⁹³ Cfr. Braga de Macedo (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 172]

⁹⁴ Cfr. Horta Lobo (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 60.

programa *Echelon*; e o *Global Watch* do *Foreign Office* do Reino Unido; ou os serviços do *Advocacy Center* do Departamento do Comércio dos EUA⁹⁵.

Para Luís da Fonseca (2006), a questão da *intelligence* económica é uma questão de recursos⁹⁶. O país deve fazer uma avaliação de custo-benefício, antes de investir numa pesquisa de informação com este grau de sofisticação e até que ponto pode interferir na esfera de liberdade do tecido empresarial privado.

Resumindo, o *público* e o *privado* continuam a ser demarcados por fronteiras de liberdade. Cada qual possui funções próprias. O Estado centra-se no bem comum e as empresas no interesse próprio. O mundo actual instiga a uma colaboração mais estreita entre ambos. Se o Estado intervém na economia, tenta não substituir-se às empresas – supostamente, as que devem impulsionar os mercados com o seu poder de iniciativa e empreendedorismo – mas compete-lhe apoiá-las no seu processo de internacionalização.

As empresas também não devem substituir-se aos governos. Há multinacionais que assumem uma postura ofensiva no estrangeiro, enquanto redimensionam a sua dimensão e a sua estratégia empresarial, imiscuindo-se em esferas tradicionais do Estado. Mas, regra geral, as empresas fazem uso de uma diplomacia económica capaz de salvaguardar as suas necessidades de internacionalização.

⁹⁵ Cfr. Horta Lobo (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 60.

⁹⁶ «Quais os países que investem em *intelligence* económica? Às vezes é uma questão de recursos; se os países podem investir nessa área ou não. Os países da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, por exemplo, mesmo que desejassem investir nessa área, é possível que lhes faltassem recursos para poder fazê-lo; e o próprio grau de desenvolvimento desses países, nem o justifique.» [Luís Fonseca (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 186]

2. Relações Político-Económicas

2.1. Diplomacia Económica Portuguesa

Importa agora perguntar se o Estado português tem desenvolvido políticas no âmbito da diplomacia económica. No que concerne especificamente ao conceito de diplomacia económica, terá sido introduzido no contexto político pelo XV Governo Português, liderado por Durão Barroso?

Um modelo de diplomacia económica portuguesa, para ser consistente e eficaz, tem de satisfazer quatro premissas: a) basear-se numa política externa adequada à salvaguarda dos interesses nacionais – uma questão mais premente numa pequena potência; b) basear-se em actividades consistentes com o conceito de diplomacia económica, discutido em capítulos anteriores; c) não ser executado emocionalmente⁹⁷, mas planeado de raiz ou, pelo menos, aperfeiçoado ao longo dos anos; d) possuir meios para a prosseguir, ou seja, uma máquina diplomática organizada que inclua agentes capazes de prosseguir objectivos traçados e obter resultados práticos.

A intervenção do Estado português na economia começou por ser bem menor⁹⁸, com investimento limitado em missões externas de índole económico, porque preferencialmente aplicado em áreas político-estratégicas consideradas prioritárias⁹⁹. A situação mudou a partir do momento em que houve as célebres negociações do *Plano Marshall*; depois, anos mais tarde, no âmbito da Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA); e especialmente quando Portugal aderiu à então Comunidade Económica Europeia (CEE) e a organizações internacionais ligadas ao comércio mundial¹⁰⁰.

Nos anos 60, Franco Nogueira investiu numa reforma estrutural que incluía a criação de uma Direcção-Geral dos Negócios Económicos. Depois da Revolução de 25 de Abril de 1974, investiu-se numa reestruturação institucional que proovesse, no que aqui nos concerne, um Ministério do Comércio (o futuro Ministério da Economia) com responsabilidades na gestão da Política Económica Externa. Nos anos 80 surgiu o Instituto do Comércio Externo de Portugal (ICEP) – quando renovado por uma visão mais empresarial, com acrescida autonomia de gestão patrimonial e financeira.

No decurso de uma visita particular aos EUA, o então Presidente da República Portuguesa, Mário Soares fez a seguinte declaração pública, consistente com a hipótese

⁹⁷ «A diplomacia económica não deve ser feita emocionalmente. Deve ser uma convicção de um todo nacional, independente do cariz político do Governo. Quando ela segue, é um valor forte. Ou não segue e, ao fim de quatro anos, essa política inflecte. A Economia não compreende isso.» [Américo Amorim (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 30]

⁹⁸ «No âmbito das embaixadas, a acção económica era mais restrita. O peso do Estado na Economia era menor. Em regra, a dimensão das missões [portuguesas] era bastante reduzida. As missões tinham de ocupar-se de questões políticas mais gerais e não restava muito tempo para actividades de outra natureza.» [Costa Lobo (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 50]

⁹⁹ «A Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros, hoje denominado Ministério dos Negócios Estrangeiros, teve sempre um pendor essencialmente político.» [Ramires de Oliveira (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 189].

¹⁰⁰ «Só depois da Segunda Guerra Mundial é que o nosso país foi confrontado com uma nova realidade externa, com o aparecimento de organizações ligadas a questões económicas.» [*Id. Ibid.*].

do Estado português há muito protagonizar iniciativas no âmbito da diplomacia económica:

«De todas as vezes que me desloquei aos Estados Unidos desde 74 até hoje, quer como primeiro-ministro quer como líder da oposição, vim sempre para resolver problemas da nossa balança de pagamentos ou pedir facilidades de crédito para subsidiar o novo défice externo. Desta vez, viajei sem ser para pedir nada de específico.»¹⁰¹.

A expressão *Diplomacia Económica* já se utilizava em Portugal 1989 – pelo menos nos meios de comunicação – na época em que João de Deus Pinheiro ocupava o Ministério dos Negócios Estrangeiros¹⁰². A expressão “diplomacia económica” consta do texto do XII Governo Constitucional de Portugal¹⁰³. Ainda que não em iguais termos, a questão já era abordada no programa do X Governo Constitucional de Portugal¹⁰⁴.

Marques Guedes (2006), considera que Martins da Cruz “cristalizou uma coisa que já lá estava” como desígnio pragmático do Governo¹⁰⁵. António Alfaiate (2006), enquanto representante da Associação Industrial portuguesa, defende que o Estado “sempre” apoiou as empresas no seu processo de internacionalização; para o autor, a questão principal, era se o fazia actualmente de forma mais eficaz¹⁰⁶.

O próprio Martins da Cruz, Ministro dos Negócios Estrangeiros dos XV Governo, reconhecia em Janeiro de 2003, que a máquina em movimento era mais produto da continuidade do que uma ideia completamente inovadora, pois: “estamos a fazer o que outros começaram a fazer há vinte anos atrás”¹⁰⁷

¹⁰¹ Mário Soares *apud* AVILLENZ, Maria J. (1987). Soares na América, “Pela 1ª vez venho aos EUA sem pedir nada”, *Expresso*, Nacional, 23 de Maio, p. 24.

¹⁰² «Sem que nada o fizesse prever, o Ministro dos Negócios Estrangeiros, revelou-se recentemente um activo defensor da “diplomacia económica”. A expressão pertence-lhe e foi utilizada na primeira reunião de um grupo restrito criado para coordenar acções no âmbito do comércio externo. João de Deus Pinheiro pensa mesmo convencer as embaixadas e os embaixadores a tomarem uma atitude mais activa no apoio aos negócios portugueses no estrangeiro.» [S/A (1989). *A Diplomacia Económica*. *Expresso*, Economia, 18 de Março, p. 7E]

¹⁰³ «Desenvolver uma diplomacia económica activa, com vista à prossecução dos objectivos da política económica e com o Governo, designadamente no concernente à sua internacionalização e à defesa dos interesses portugueses no exterior.» [XII GOVERNO DA REPÚBLICA PORTUGUESA (1991). Programa do XII Governo Constitucional. *Portal do Governo*, Arquivo Histórico. Disponível na WWW: <URL: <<http://www.portugal.gov.pt> />]

¹⁰⁴ «Na sua acção corrente, a diplomacia portuguesa, sem prejuízo de actuação nos campos político e cultural, dará ênfase crescente à dimensão económica do relacionamento entre os povos e, em particular, à defesa dos interesses comerciais portugueses no mundo. Ao Ministério dos Negócios Estrangeiros, em íntima ligação com a administração pública, em geral, e com o mundo empresarial, competirá também a coordenação das acções de promoção do desenvolvimento em mercados externos dos produtos de origem portuguesa. A este propósito impõe-se a colaboração das embaixadas e dos consulados portugueses para que seja conseguida uma profícua afirmação das possibilidades de oferta portuguesa» [X GOVERNO DA REPÚBLICA PORTUGUESA (1985). Programa do X Governo Constitucional. *Portal do Governo*, Arquivo Histórico. Disponível na WWW: <URL: <http://www.portugal.gov.pt> /]

¹⁰⁵ «António Martins da Cruz era Ministro dos Negócios Estrangeiros, e teve a ideia – não tanto a inventou como decidiu transformá-la num desígnio nacional – de investir em diplomacia económica. Cristalizou uma coisa que já lá estava. Cristalizou-o, mérito lhe seja feito, como desígnio programático de Governo.» [Marques Guedes (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 75]

¹⁰⁶ Cfr. António Alfaiate (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, pp. 36.

¹⁰⁷ «Estamos a fazer o que outros começaram a fazer há vinte anos atrás: adequar fórmulas e mecanismos diplomáticos à nova diplomacia económica.» [MARTINS DA CRUZ, António (2003a), *Mecanismos para uma nova Diplomacia Económica*. *Seminário sobre Diplomacia Económica*, 6 de Janeiro. Disponível na WWW: <URL: <<http://www.cmecp.org/images/MecNovaDiplomEconomica.doc>>]

Para Teresa Patrício Gouveia, todavia, a diplomacia económica era uma “situação relativamente nova” ou até “relativamente recente”¹⁰⁸. O conceito teria sido primeiro introduzido em Portugal pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros do XV Governo Português.

Mas então, as propostas sobre diplomacia económica introduzidas em 2003, reformulavam um sistema já existente, em nome da eficácia de uma máquina que não estava a obter resultados compatíveis com os objectivos traçados? Estamos a discutir uma questão ao nível da concepção ou da execução mais eficiente da mesma? Estamos perante um *problema de percepção* ou de *explicitação* do conceito? A *percepção* do conceito de diplomacia económica, em Portugal, deu-se muitos anos antes da sua *explicitação*?

No plano institucional, aguçavam-se as rivalidades entre o Ministério da Economia e o Ministério dos Negócios Estrangeiros¹⁰⁹. Em 1986, o Ministério dos Negócios Estrangeiros vivia um período de falta de recursos para salvaguardar o cumprimento das suas actividades e aguardava por uma reestruturação baseada numa nova legislação orgânica do Ministério dos Negócios Estrangeiros – defendida por Pires de Miranda que a herdara do seu predecessor, Jaime Gama. No seu texto, previa a criação de uma Direcção-Geral dos Negócios Político-Económicos, a partir da união entre três Direcções-Gerais: a Bilateral, a Multilateral e a Económica.

Ainda em 1986, despertou nova legislação portuguesa para o Investimento Estrangeiro, aprovada pelo Governo de Cavaco Silva. Visava acabar com a discriminação do investidor externo relativamente ao investidor português, nomeadamente no acesso de créditos de médio e longo prazo e nos requisitos de alguns sectores de actividade (exemplo: exigência de maioria de capitais portugueses); e uma simplificação nos trâmites burocráticos que afectam o investimento estrangeiro.

O Gabinete do Fomento Económico encerrou actividades com a entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia (CEE), acentuando-se a componente política do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

A promoção externa do comércio e do investimento em Portugal era atestada por uma rede de delegações do Instituto das Empresas para os Mercados Externos, enquanto o ICEP Portugal era um organismo público, sob tutela do Ministério da Economia¹¹⁰, já então com novos instrumentos de promoção das exportações, tais como o NIDE¹¹¹.

¹⁰⁸ «Isto é uma situação relativamente nova. Todo este interesse pela actividade económica, e pela chamada diplomacia económica, ou pela diplomacia ao serviço dos interesses económicos portugueses, é relativamente recente. O que implica introduzir nas embaixadas interesses/preocupações que não são os *tradicionais* no âmbito da diplomacia – pelo menos em Portugal, noutros países provavelmente têm sido. [Teresa Patrício Gouveia (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 240]

¹⁰⁹ «Portanto, a defesa dos interesses económicos do Estado vem de longe. Mas há medida que as relações económicas externas portuguesas se tornam mais complexas, surge um problema: a crescente rivalidade entre o Ministério dos Negócios Estrangeiros e o Ministério do Comércio – actualmente o Ministério da Economia. (...) Há um factor que vai ter uma influência muito grande neste contexto: a nossa adesão à CEE, hoje União Europeia. É um momento crucial na batalha, na guerra surda de influências e de poder.» [Ramires de Oliveira (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), p. 190]

¹¹⁰ «O ICEP não é uma Instituição Financeira ou de Cooperação e não financia o investimento de empresas no estrangeiro. Por isso, existem outros instrumentos, em sede própria, como as linhas de crédito de apoio à internacionalização da economia (...)» [CORREIA DA SILVA, Luís (1992). O ICEP e

Pese embora a existência de chefes de Delegações do ICEP em vários países com os quais Portugal mantinha relações diplomáticas, com o estatuto de “Conselheiros de Embaixada”, estes ocupavam funções fora das agências do MNE comprometendo, assim, uma coordenação efectiva entre os organismos estaduais.

Entretanto, é extinto o Instituto de Investimento Estrangeiro (IIE), com transferência das suas competências para o ICEP. O diploma relativo à cessação do IIE foi promulgado em Abril de 1989, pelo Presidente da República Portuguesa Mário Soares.

Em 1990, o então Secretário de Estado da Cooperação e Negócios Estrangeiros, Durão Barroso, parecia argumentar a favor do apoio logístico efectivo do Estado às empresas portuguesas em processo de internacionalização, através das embaixadas e de uma “rede de informações bastante personalizada”, e recorrendo inclusivamente ao *lobby*¹¹².

Também as empresas portuguesas pareciam aproveitar a constituição de grupos de pressão junto das autoridades nacionais, para valer pela sua quota de mercado em detrimento da entrada de concorrência estrangeira (através de IDE).

Mas os grupos de pressão, ao velar por interesses sectoriais ou empresariais instalados, condimentados por a uma mentalidade corporativa favorável ao *status quo*, também podiam ser adversos à mudança, à reforma, ao esforço de internacionalização da economia portuguesa, acabando por permitir mais alterações conjunturais do que estruturais.¹¹³ Esta questão é, portanto, controversa.

A Lei Orgânica do Ministério dos Negócios Estrangeiros reportava-se – mais precisamente no Decreto-Lei n.º 50/94 – a um Gabinete de Assuntos Económicos (GAE), no âmbito de uma das recentemente criadas direcções-gerais políticas, como a Direcção-Geral de Política Externa (DGPE)¹¹⁴. Mais precisamente no seu artigo 7º, estipulavam-se as seguintes funções do GAE: manter-se em permanente e estreita

a Cooperação Empresarial Portuguesa. In AAVV, *Investimento Português em Angola* (Cadernos Económicos Portugal Angola, N. 6). Lisboa: Câmara de Comércio e Indústria Portugal/Angola; p. 65]

¹¹¹ «(...) o NIDE – NOVO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO DE EXPORTAÇÃO – que tem por objectivo apoiar os esforços de expansão e das entidades sem fins lucrativos representativas das mesmas como são as Câmaras de Comércio. Este instrumento pode financiar projectos de prospecção de mercados, de adjudicação de grandes encomendas, de melhoria de qualidade e de reforço da presença portuguesa no estrangeiro através da criação de serviços comerciais ou de redes de comercialização no estrangeiro.» [Id. *Ibid.*]

¹¹² «Temos vindo a melhorar o apoio logístico às nossas empresas, quer através das embaixadas, onde foram providos lugares de conselheiros ou adidos para a cooperação, quer através da melhoria dos circuitos de informação, tanto do Instituto para a Cooperação Económica (ICE) como do ICEP. Procurámos criar uma rede de informações bastante profissionalizada e que contasse com a colaboração das empresas, uma vez que existem certos tipos de informação que só podem ser obtidos pelas próprias empresas. Promovemos também acções de “lobby” sempre que consideramos necessário.» [Durão Barroso *apud* S/A (1990). Durão Barroso ao Expresso. Capital de risco vai apoiar cooperação. *Expresso*, Economia, Entrevista, 27 de Janeiro, p. C2]

¹¹³ «Outro tipo de dificuldades no caminho das reformas e da internacionalização está relacionada com comportamentos sectoriais absurdos e a mentalidades corporativas que muitas vezes caracterizam os grupos de interesse na sociedade portuguesa. (...) tudo isso se conjuga muitas vezes com uma subdeterminação política dos comportamentos de certos grupos sociais por factores de ordem puramente conjuntural, ocasional e até pessoal.» [RAMOS SILVA, Joaquim (1994). *La Nouvelle Géopolitique de L’Economie Portugaise. Lusotopie*, Editions L’Harmattan, Juillet, p. 64]

¹¹⁴ Cfr. MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS (1994). Decreto-Lei n.º 50/94. *Diário da República*, I-A Série, N.º 46, 24 de Fevereiro, p. 843.

colaboração com “os demais serviços competentes”, enquanto delinea linhas mestras da actividade externa sob uma perspectiva económica, com base no estudo plurissectorial da informação de carácter económico internacional, e no desenvolvimento das questões de natureza económica de interesse estratégico. O GAE seria uma divisão no seio do Ministério dos Negócios Estrangeiros, liderado por um quadro equiparado, para todos os efeitos, a subdirector-geral.

Em 1997, houve uma reestruturação no funcionamento de algumas Direcções-Gerais do MNE¹¹⁵. No ano de 1998, alterou-se o Decreto-Lei n.º50/94, de 24 de Fevereiro. Elaborou-se o Decreto-Lei n.º 405/98 de 21 de Dezembro¹¹⁶, com o objectivo de criar uma “Direcção de Serviços” no seio do GAE sob a alçada da Direcção-Geral de Política Externa do MNE.

Esta “Direcção de Serviços” tinha como função planificar actividades consideradas fundamentais ao exercício das grandes linhas de política externa; salvaguardar acções necessárias à aplicação da política externa e de segurança comum portuguesas; convocar e presidir às reuniões do Conselho de Coordenação Político Diplomática; e comunicar, após designação superior, instruções aos serviços internos e externos do Ministério dos Negócios estrangeiros.

No Seminário Diplomático que foi organizado em 1999, o então Ministro dos Negócios Estrangeiros, Jaime Gama, discursou em prol de uma “modernização” do Ministério dos Negócios Estrangeiros¹¹⁷ que apostasse na “vertente económica” e evitasse erros estruturais cometidos no passado – como a supressão da Direcção Geral dos Assuntos Económicos. Urgia alimentar uma colaboração acrescida entre organismos do Estado; investir na informatização e na área das comunicações; também para melhorar a circulação da informação entre departamentos da administração pública e agentes em representação externa do Estado¹¹⁸. O discurso assinalava a necessidade de uma

¹¹⁵ Cfr. MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS (1997). Decreto-Lei n.º 330/97. *Diário da República*, I-A Série, N.º 275, 27 de Novembro, p. 6389.

¹¹⁶ «Considerando que os objectivos da internacionalização dos interesses externos de Portugal na área económica implicam cada vez mais uma definição estratégica de políticas a prosseguir num contexto global, bem como o acompanhamento de temas políticos, económicos e diplomáticos que, num contexto internacional, nos permitam enquadrar e potenciar essas políticas; Considerando que tal pressupõe um reforço do diálogo entre os vários ministérios e outros agentes da Administração envolvidos, bem como a respectiva concertação e coordenação entre si e com os agentes económicos (...)». Pelo que se introduzia a seguinte alteração ao art. 7: «3. O Gabinete dos Assuntos Económicos compreende uma direcção de serviços, dirigida por um funcionário, com a categoria não inferior a conselheiro de embaixada.» [MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS (1998b). Decreto-Lei n.º 405/98. *Diário da República*, I-A Série, N.º 293, 21 de Dezembro, p. 6950]

¹¹⁷ «A política externa não é possível sem o desempenho cabal desta função de coordenação interministerial no tratamento dos grandes dossiers internacionais e é por isso que vamos insistir numa linha de abertura do M.N.E, abertura que significa neste caso reforço de capacidade de liderança na negociação internacional.» [GAMA, Jaime (1999). Abertura – “Modernização do Ministério dos Negócios Estrangeiros”. In AAVV *Seminário Diplomático: “A Diplomacia Portuguesa Face ao Século XXI”* (5/6 de Janeiro). Lisboa: Instituto Diplomático, Ministério dos Negócios Estrangeiros; pp. 17-18]

¹¹⁸ «É necessário melhorar internamente a nossa vertente económica. Foi um grande erro ter extinto a antiga Direcção Geral dos Assuntos Económicos. (...) É necessário realizar uma sinergia entre o GAE e a Direcção Geral dos Assuntos Comunitários por um lado, e o GAE e a Direcção Geral dos Assuntos Consulares na divulgação de informação económica, por outro lado também entre o GAE, o Ministério das Finanças, o Banco de Portugal e a nova Direcção Geral de Relações Económicas Internacionais que foi criada no Ministério da Economia (...) é absolutamente indispensável para (...) transmissão dessas

formação contínua dos diplomatas, bem como os “passos interessantes” entretanto dados ao nível do Ministério da Economia¹¹⁹.

No XV Governo da República Portuguesa, Martins da Cruz tornou-se Ministro dos Negócios Estrangeiros, e Carlos Tavares Ministro da Economia. As questões económicas foram distribuídas pelas Direcções-Gerais políticas do Ministério dos Negócios Estrangeiros, enquanto se disponibilizava um Gabinete de Assuntos Económicos dentro da Direcção-Geral de Política Externa.

A diplomacia económica surgiu qual prerrogativa estadual, com direito a destaque no Programa de Governo, onde se estabelecia como objectivo de política externa a aposta numa “diplomacia económica activa” que, prioritariamente, promovesse o comércio externo, o investimento estrangeiro e apoiasse a internacionalização das empresas nacionais¹²⁰.

Foi apresentado um novo modelo de diplomacia económica para Portugal; por exemplo, no I Fórum de Embaixadores da Agência Portuguesa para o Investimento, a 6 de Janeiro de 2003; e numa Nota à Comunicação Social – Ministério dos Negócios Estrangeiros e Ministério da Economia, a 8 de Maio do mesmo ano.

O projecto do Governo Português almejava “rumar a uma diplomacia do século XXI”¹²¹. «(...) a constante mudança e a emergência de novos desafios obrigam a uma política externa dinâmica e consistente, capaz de antecipar e responder em cada momento às exigências da política internacional.»¹²²

Para o levar a efeito, o Governo propunha a organização de um modelo de diplomacia económica gradual, em função de prioridades e com base nos meios disponíveis, sujeito a uma gestão empresarial¹²³. Numa primeira instância, propunha-se uma maior articulação entre Ministérios e entre instituições, e entre diferentes actores nacionais. Propunha-se um modelo com base num «(...) projecto da internacionalização da economia e das empresas portuguesas centrado num ICEP assente em novos contornos,

mensagens tão importantes na representação externa. Outro investimento tem a ver com a informatização e as comunicações (...)» [GAMA, Jaime (1999), *op. cit.*, pp. 21-22]

¹¹⁹ «Em relação ao Ministério da Economia, depois da sua Criação, tem sido possível dar passos interessantes. Pela primeira vez, um diplomata português integra o Conselho de Administração do ICEP. Passará a haver no MNE, no GAE, um representante do Ministério da Economia e está a ser concebida uma articulação do ICEP com a Direcção Geral dos Assuntos Consulares e das Comunidades Portuguesas por forma a rentabilizar a nossa rede consular enquanto plataforma de promoção da economia portuguesa no exterior.» [*Id. Ibid.*, p. 19]

¹²⁰ «Promover uma diplomacia económica activa. Será dada prioridade a uma intervenção diplomática que suporte a promoção externa da economia portuguesa, nomeadamente na detecção e exploração de oportunidades nos domínios do comércio externo, do investimento estrangeiro e da internacionalização das empresas portuguesas.» [XV GOVERNO DA REPÚBLICA PORTUGUESA (2003). Programa do XV Governo Constitucional. *Portal do Governo*, Arquivo Histórico. Disponível na WWW: <URL: <http://www.portugal.gov.pt> >

¹²¹ *Id. Ibid.*

¹²² *Id. Ibid.*

¹²³ «A sua gestão deve seguir um modelo empresarial com interfaces nas tutelas, nas redes de conselheiros para a internacionalização da economia, câmaras de comércio, associações empresariais, clubes de excelência, pequenas e médias empresas, centros de investigação, de tecnologia e de inovação. Deve produzir planos de actividades em função de mercados prioritários e elaborar o perfil de Portugal mais adequado a cada um deles, adaptando a sua estrutura permanente ao "core business".» [*Id. Ibid.*]

com dupla tutela no plano externo dos Ministérios dos Negócios Estrangeiros e da Economia.»¹²⁴.

Investiu-se numa integração mais real (inclusivamente física, com gabinetes no seio das embaixadas) das delegações do ICEP nas agências diplomáticas, para salvaguardar economias de escala e obter numa maior convergência de acção. Atribuiu-se estatuto de “Conselheiros Económicos e Comerciais” aos delegados do ICEP¹²⁵, bem como funções de colaboração funcional efectiva com o embaixador, sem descuidar as suas obrigações para com a casa mãe.

Essa integração mais real dos delegados do ICEP nas embaixadas ou nos consulados, para garantir a unidade na representação externa do Estado português¹²⁶, passou a ser preparada em 2003, mas ainda a decorrer no ano subsequente. Em Janeiro de 2003, havia 49 delegações do ICEP no exterior. Havia co-localização física em 17 países, incluindo em Angola (Luanda), Brasil (Rio de Janeiro), Cabo Verde (Praia) e Moçambique (Maputo). Em 32 outros países, a localização das delegações do ICEP parecia ser independente das embaixadas ou consulados portugueses no exterior, incluindo no Brasil (S. Paulo) e nos EUA (Nova York e S. Francisco).

Em Janeiro de 2004, o número de delegações do ICEP passou de 49 para 50, e a co-localização física entre as delegações do ICEP e as embaixadas ou consulados portugueses, verificava-se num total de 27 países; enquanto a localização independente se admitia em 23 países. Assim sendo, o número de co-localizações ultrapassou em número as localizações independentes, o que parecia acompanhar o discurso político de uma colaboração acrescida entre o Ministério dos Negócios Estrangeiros e o Ministério da Economia, em prol do interesse nacional além fronteiras.

A co-localização física entre as delegações do ICEP e as embaixadas ou consulados portugueses não foi total porque, segundo nos explica o embaixador Costa Lobo (2006) a localização da agência diplomática nem sempre é a mais indicada, do ponto de vista comercial, para a delegação do ICEP; e que a decisão da co-localização deve ser ponderada em função de critérios múltiplos¹²⁷.

Autores como Aquiles de Oliveira (2006), não disfarçam críticas de conteúdo aos próprios esforços de co-localização física entre as delegações do ICEP, e as embaixadas

¹²⁴ XV GOVERNO DA REPÚBLICA PORTUGUESA (2003), *op. cit.*, Disponível na WWW: <URL: <http://www.portugal.gov.pt/> >

¹²⁵ «O perfil dos diplomatas, ou dos novos Conselheiros económicos e comerciais, deverá adequar-se aos novos objectivos, métodos e articulações propostos nestes mecanismos. Só assim se aproveitarão sinergias e, sobretudo, só assim se defenderá melhor os interesses nacionais.» [*Id. Ibid.*]

¹²⁶ «(...) sendo única a representação externa do Estado, deve racionalizar-se a nossa presença no exterior, evitando duplicações e desperdício de recursos. (...) nas capitais onde exista uma Embaixada e uma delegação do ICEP proceder-se-á gradualmente, e segundo prioridades políticas e económicas, à co-localização física das estruturas; e quando não haja uma presença do ICEP, as Embaixadas procurarão substituir-se àquelas estruturas; nos países onde a capital económica não coincida com a capital política, as estruturas do ICEP instalar-se-ão nos Consulados-Gerais, alguns dos quais estão aliás já equiparados a missões diplomáticas (...)» [*Id. Ibid.*]

¹²⁷ «(...) do ponto de vista comercial, a localização da embaixada nem sempre é a mais indicada para uma Delegação do ICEP. A embaixada tem características distintas da Delegação do ICEP, e não fazer distinção entre as duas pode não ser um trunfo. A colaboração deve ser feita consoante as circunstâncias, os países de destino, e em função da própria rede diplomática e comercial.» [Costa Lobo (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), “*op. cit.*”, p. 52]

e consulados. Pelos vistos, o processo levou à eliminação dos “Conselheiros Económicos” das embaixadas, cujas funções eram diferentes das desempenhadas pelos técnicos comerciais do ICEP, porque se desenvolviam no âmbito da diplomacia económica em sentido estrito¹²⁸. Esta evolução, segundo o autor, prova que se tem promovido em Portugal, pelo menos no período em análise, medidas mais próximas do conceito de diplomacia comercial, uma “linha de orientação” “pouco feliz”¹²⁹.

Mas esta opinião pode ser discutida. Marques da Cruz (2006) não concorda com a ideia de em Portugal se prosseguirem medidas mais próximas de uma diplomacia comercial. O país enfrenta um problema de escala que dirime poder negocial no plano internacional. Ainda assim, investe-se em comissões mistas, na resolução de diferendos económicos internacionais; enfim, em planos de acção no âmbito diplomacia económica no sentido estrito¹³⁰.

No plano governamental de 2003, previa-se que o ICEP consagrasse a figura do “Conselheiro Económico e Comercial” ou de “Cônsul Adjunto para questões económicas e comerciais”, que responde directamente ao Embaixador ou ao Cônsul Geral; os que, supostamente, depois se encarregam de distribuir a informação de mais interesse para o Ministério dos Negócios Estrangeiros; ou, no caso do turismo, comércio externo e IDE, para o Ministério da Economia. As matérias a entregar ao Ministério dos Negócios Estrangeiros são, em princípio, relativas a actividades desenvolvidas de diplomacia económica em sentido estrito.

E a prossecução da diplomacia económica em sentido mais estrito, constava dos programas dos governos, no período em análise.

Por seu lado, o ICEP assumia responsabilidades na gestão da rede externa dos delegados, auxiliando a sua actividade comercial corrente em parceria com os embaixadores¹³¹. Em matéria de diplomacia económica, o Presidente do ICEP e os embaixadores, passariam a estar sob tutela de dois Ministérios, o da Economia e dos Negócios Estrangeiros.

Se a necessidade o justificasse, o ICEP assegurava a existência de, pelo menos, um Conselheiro Económico e Comercial nas missões permanentes em que ainda não houvesse representantes seus. Preferia-se que a solução fosse encontrada entre os

¹²⁸ «O Delegado do ICEP quer promover a exportação de determinados produtos, tem uma visão muito concreta virada para o negócio. O Conselheiro Económico actua a vários níveis, representando o país nas reuniões internacionais onde se definem as regras de funcionamento, nomeadamente do comércio internacional ou agindo no plano bilateral. Aliás, o sistema baseado na legislação de 1978 estava bem feito pois os Conselheiros Económicos possuíam experiência externa ao Ministério dos Negócios Estrangeiros; provinham de outras instituições do Estado ou do sector privado e, ao serem incorporados, contribuíam com uma visão e uma experiência diferentes, que acabavam por ser muito úteis nas Embaixadas.» [Aquilés de Oliveira (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, pp. 110]

¹²⁹ «Em Portugal, temos uma certa tendência para associar diplomacia económica a diplomacia comercial. De maneira pouco feliz, tem-se seguido essa linha de orientação (...)» [*Id. Ibid.*, p. 110]

¹³⁰ «Há as célebres comissões mistas que servem para tentar equilibrar, em termos macroeconómicos, as relações económicas com vários países. Essas comissões mistas são parte integrante da nossa diplomacia económica. (...) eu não diria que os Grandes Países com maior poder negocial possuem uma diplomacia económica e os pequenos países possuem uma diplomacia comercial. Acho que é tudo diplomacia económica. Todos agem em função do mesmo, só que alguns têm mais meios/armas económicas à sua disposição.» [Marques da Cruz (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 159-160]

¹³¹ Diplomas relacionados: Lei nº 32-A/2002 de 30 de Dezembro de 2002.

recursos humanos já existentes, provavelmente por razões de ordem financeira, que o controlo do défice do Estado tende a pesar nos orçamentos atribuídos e depois distribuídos no seio dos Ministérios.

No que concerne ao IDE e à sua especificidade, o Governo almejava a elaboração de uma espécie de rede de colaborações recíprocas, em que o Presidente da Agência Portuguesa de Investimento (API) comunicava directamente com os embaixadores, também através do Fórum de Embaixadores e obter informações relevantes em retorno. No fundo, para que as oportunidades de negócio não se perdessem por falta de colaboração ou incompetência de uns e doutros.

Uma vez conseguidos estes objectivos, seguia-se uma segunda fase do modelo. Uma fase em que o papel do ICEP se reduziria a funções de promoção do comércio externo, perante a suposta integração total dos Conselheiros Económicos e Comerciais nas missões permanentes do MNE. Entretanto, seriam acordados os princípios capazes de determinar os termos em que os Cônsules Honorários colaborariam no modelo português de diplomacia económica, uma questão depois salvaguardada pelas missões diplomáticas já integradas com a rede do ICEP.

Numa tal eventualidade, a API e o ICEP (e o Instituto do Turismo Portugal) seriam grandes utilizadores a rede de diplomacia económica tutelada pelos Ministérios da Economia e dos Negócios Estrangeiros. Uma conjugação de esforços que também dependia do envolvimento das Câmaras de Comércio no exterior.

Tanto que o Estado resolveu criar o Núcleo Empresarial de promoção Externa (NEPE), em cujo projecto colaboram o ICEP Portugal, a API e a AEP, bem como as missões permanentes do MNE e os chamados Conselheiros para a Internacionalização do ICEP. O objectivo era conceber ou desenvolver Câmaras de Comércio em países previamente estipulados, de forma a estimular uma rede de promoção externa privada.

Todo este processo dependia, em larga medida, da resposta das empresas nacionais aos estímulos do Estado e dos mercados em que actuam; mas também das multinacionais estrangeiras interessadas em investir no mercado luso.

Uma renovação estratégica do tecido empresarial português em processo de internacionalização teria de incidir sobretudo nas pequenas e médias empresas, que são maioritárias no tecido empresarial português. em conta que este parece ser sobretudo constituído por pequenas e médias empresas¹³²?

Nos mercados globalizados e interdependentes da actualidade, em que os meios de comunicação contribuem para que as distâncias pareçam mais pequenas do que são verdadeiramente, os custos de transporte são menos significativos. O que marca a diferença, em termos relativos, é uma visão empresarial estratégica e de internacionalização.

¹³² «Depois, levamos em consideração que a maioria do nosso tecido empresarial é composto por Pequenas e Médias Empresas (PME) – eu diria até por micro empresas. (...) Portugal tem um problema de crescimento; para crescer, tem de exportar mais. O tecido empresarial português é, sobretudo, constituído por PME, pelo que são estas que têm de aumentar as suas exportações.» [António Alfaiate (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 35]

Para efeitos de dinâmica de mercado, as grandes multinacionais arriscam-se a possuir desvantagens incompatíveis com a concorrência empresarial e a necessidade de adaptação aos desafios: peso, rigidez, vulnerabilidade e reestruturação problemática.

Portanto, o país e as suas empresas devem ser menos avaliados em termos absolutos e, preferencialmente, em termos relativos; desde que haja uma “renovação estratégica”, esgrimida por vantagens competitivas e mais-valias no mercado global. A dimensão de uma empresa deve ser um passo intermédio e não necessariamente inicial no processo de iniciativa empresarial.

A reforma do sistema salvaguardava os objectivos da política externa mas as medidas exigiam tempo para serem aplicadas, melhoradas e recompensadas em resultados. A própria diplomacia económica podia não ser a salvação para todos os problemas, por muito que se dispusesse a promover as exportações e a captar IDE. Tanto que, ainda em Julho de 2003, o mesmo ministro, fazia questão de salvaguardar que a diplomacia económica não era uma resposta, mas uma ferramenta de trabalho.

Já com a Ministra dos Negócios Estrangeiros e das Comunidades Portuguesas, Teresa Patrício Gouveia, foi publicado em Diário da República o terceiro Despacho Conjunto entre o Ministério dos Negócios Estrangeiros e o Ministério da Economia, no âmbito da política externa portuguesa e da promoção da diplomacia económica.

Com base no despacho conjunto n.39/2004¹³³, iniciou-se uma terceira fase na aplicação das medidas governamentais na esfera da diplomacia económica. A Resolução do Conselho de Ministros n.º 103/2002 de 17 de Junho, sobre o Programa para a Produtividade e Crescimento da Economia (PPCE), estipulava um conjunto de medidas que criavam condições propícias ao desenvolvimento do projecto idealizado por ambos os ministérios.

Entretanto, Portugal passava de um período de convergência económica em relação à média da União Europeia, para um processo de divergência. Para o contrariar, o XV Governo da República Portuguesa apostou na promoção das exportações e na atracção de investimento directo estrangeiro, numa conjugação interministerial de esforços, complementada pelo apoio do Estado às empresas e às associações empresariais.

Destacamos medidas constantes no despacho conjunto n.39/2004, favoráveis a uma maior coordenação interministerial, entre o Ministério da Economia e o Ministério dos Negócios Estrangeiros e das Comunidades Portuguesas. Assim, os embaixadores deviam comunicar “indistintamente” com ambos os Ministérios sobre matérias económicas, enquanto desenvolviam “planos de negócios” para a sua actividade comercial, consagrando objectivos “sempre que possível” quantificados, e acompanhados por acções definidas para os atingir. Estes planos deviam ser aplicados em conjugação com o ICEP, entre 1 de Setembro e 30 de Novembro de cada ano.

O Presidente do ICEP ficava responsável pelo processo de planeamento da diplomacia económica. Este devia entregar aos ministros da tutela uma proposta de objectivos globais, salvaguardar a congruência dos planos de negócios com esses objectivos, e

¹³³ Cfr. MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS E MINISTÉRIO DA ECONOMIA (2004). Despacho Conjunto n.39/2004. *Diário da República*, II Série, n.º 18, 22 de Janeiro, pp. 1010-1011.

definir os meios necessários à sua concretização. Os embaixadores ficavam responsáveis pela coordenação da acção dos conselheiros económicos, dos cônsules honorários e dos conselheiros para a internacionalização da economia portuguesa. E deviam ajudar a criar e assistir a acção das câmaras de comércio bilaterais, em conjugação com o Núcleo Empresarial de promoção Externa (NEPE).

O NEPE passou a ser uma estrutura permanente e foi subscrito no âmbito do Ministério da Economia, por três membros constituintes: Instituto de Comercio Externo de Portugal (ICEP), a Associação Empresarial de Portugal (AEP) e Agência de Industrial Portuguesa (AIP). Possuía o seu próprio orçamento, as suas propostas eram lançadas através do ICEP e visava, em princípio, a enunciação estratégica de metodologias e formas de promover externamente comércio e serviços de origem lusa, levando em consideração as políticas delineadas pelo Governo português; bem como uma proposta de meios – inclusivamente financeiros – e sua respectiva coordenação, desde que conforme à prossecução dos objectivos traçados.

O NEPE tornou-se o principal responsável pela articulação entre o ICEP e as associações empresariais, desenvolvendo a sua actividade em estreita ligação com as Câmaras de Comércio portuguesas.

A falta de cooperação entre agentes colectivos, no âmbito da diplomacia económica em Portugal, é também apontada por Ramires de Oliveira (2006), quando este censura o número de associações empresariais e patronais a actuar em Portugal, mas não a colaborar entre si, quando devia haver um esforço conjugado em prol das empresas – “o cerne da diplomacia económica”¹³⁴. Neste processo, portanto, adjuvária saber o que estes agentes colectivos esperam do Estado¹³⁵; também para ajudar a diplomacia económica a responder às efectivas necessidades do tecido empresarial.

Ainda segundo Despacho Conjunto n.39/2004, o director do Gabinete de Assuntos Económicos do MNE e um conselheiro técnico para a diplomacia económica junto do Ministério da Economia, eram responsáveis pela articulação, em permanência, das questões económicas entre os dois Ministérios. No caso do Presidente do ICEP, as informações aos ministros deviam ser enviadas através do Gabinete do Ministro da Economia e, de imediato, ao Ministério dos Negócios Estrangeiros.

O despacho conjunto previa que a API e o ICEP deviam gerir os serviços (e sua remuneração) a conceder pela rede do ICEP; sendo que, um tal protocolo, devia ser objecto de aprovação pelo Ministro da Economia, e pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros e das Comunidades Portuguesas.

¹³⁴ «Para mim, as empresas são o cerne da diplomacia económica. Muitas empresas pertencem a Associações, nas quais, regra geral, são organizadas por sectores. Essas Associações têm líderes. Esses líderes gostam de se afirmar. Depois, em Portugal há três patronais. Em Espanha há uma. Em França há uma. Mas em Portugal há três (...) Todas estas pessoas têm opiniões. Todas querem ter poder.» [Ramires de Oliveira (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 197]

¹³⁵ «Há Associações que defendem o ICEP; mas há associações e empresários que acham que o ICEP – aliás, o Estado – devia acabar amanhã de manhã e que, conseqüentemente, tudo devia ser liberalizado (...) mas, depois, quando chega a *hora do dinheirinho*, alteram o discurso, recordando a necessidade de contratos-programa e de subsídios do Estado.» [*Id. Ibid.*]

Mas este Despacho Conjunto n.º39/2004 tornou-se alvo de críticas. Para Ramires de Oliveira (2006): «O Despacho Conjunto n.º 39/2004 não cria nada, não confere meios, não contracta técnicos, não realiza estudos.»¹³⁶ Mas o documento previa algumas incumbências processuais que, na opinião de Ramires de Oliveira, não arrebataram particularmente os agentes estaduais que teriam as de pôr em prática¹³⁷.

Já com o Primeiro-Ministro José Sócrates (XVII Governo da República Portuguesa), mais precisamente a 29 de Junho de 2006, o Conselho de Ministros elaborou um Comunicado em que, no seu ponto 6, incluía uma Resolução do Conselho de Ministros que estabelecia o “regime de funcionamento de diplomacia económica”¹³⁸.

Freitas do Amaral (2006) que, segundo o próprio, participou numa primeira versão do projecto de “Resolução do Conselho de Ministros sobre Diplomacia Económica”, teceu críticas ao conteúdo final aprovado pelo Ministério da Economia¹³⁹.

Nos finais de 2006, foi diligenciada uma reforma da Administração Pública, que incluía uma reestruturação no âmbito do Ministério dos Negócios Estrangeiros, manifesta no Decreto-Lei n.º 204/2006, de 27 de Outubro.

O Decreto-Lei n.º 204/2006 actualizava a Lei Orgânica do Ministério dos Negócios Estrangeiros até então existente, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 48/94 de 24 de Fevereiro. O objectivo era fazer face às novas realidades internacionais, através de uma gestão centralizada de recursos que conferisse maior coerência e economia às actividades prosseguidas. No que mais importa, no âmbito desta trabalho, a nova lei responderia “à desconformidade do actual organograma com os objectivos principais da política externa portuguesa, designadamente em sede de diplomacia económica”.

Ou seja havia uma vontade política de gerar uma nova direcção-geral devotada a assuntos técnicos, científicos e económicos internacionais; de reduzir estruturas directamente dependentes do Ministro dos Negócios Estrangeiros. Enquanto, para tentar maximizar sinergias existentes, se procurava racionalizar estruturas com responsabilidades ao nível da determinação, coordenação e execução dos ângulos da política externa portuguesa.

A 29 de Junho de 2006, o Conselho de Ministros elaborou um Comunicado em que, no seu ponto 6, incluía uma Resolução do Conselho de Ministros que estabelecia o “regime

¹³⁶ Ramires de Oliveira (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 192.

¹³⁷ «Para que se estabeleça um acordo e este possa funcionar, é preciso salvaguardar um pressuposto básico: que as partes envolvidas ganhem alguma coisa com isso. O grande problema era saber o que cada uma das partes iria ganhar com o tal Despacho Conjunto n.º 39/2004.» [*Id. Ibid.*, p. 194]

¹³⁸ Cfr. XVII GOVERNO DA REPÚBLICA PORTUGUESA (2006). Comunicado do Conselho de Ministros de 29 de Junho de 2006. *Portal do Governo*, Conselho de Ministros – Comunicados e Conferências de Imprensa, 29 de Junho. Disponível na WWW: <URL: <<http://www.portugal.gov.pt/Portal> />

¹³⁹ «Redigi pelo meu punho a primeira versão de um projecto de “Resolução do Conselho de Ministros sobre diplomacia económica” que, depois de demoradas negociações com o Ministério da Economia, acabou por ser aprovado em Conselho de Ministros no dia 29 de Junho de 2006, véspera do anúncio público da minha demissão e já foi publicado (com alterações infelizes) no Diário da República.» [FREITAS DO AMARAL, Diogo (2006). *15 Meses no Ministério dos Negócios Estrangeiros*. Coimbra: Almedina; p. 168]

de funcionamento de diplomacia económica”¹⁴⁰. Mas Freitas do Amaral (2006) que, segundo o próprio, participou numa primeira versão do projecto de “Resolução do Conselho de Ministros sobre Diplomacia Económica”, teceu críticas ao conteúdo final aprovado pelo Ministério da Economia¹⁴¹.

Nos finais de 2006, foi diligenciada uma reforma da Administração Pública, que incluía uma reestruturação no âmbito do Ministério dos Negócios Estrangeiros, manifesta no Decreto-Lei n.º 204/2006, de 27 de Outubro.

O Decreto-Lei n.º 204/2006 visava actualizar a Lei Orgânica do Ministério dos Negócios Estrangeiros até então existente, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 48/94 de 24 de Fevereiro. O objectivo era fazer face às novas realidades internacionais, através de uma gestão centralizada de recursos que conferisse maior coerência e economia às actividades prosseguidas. A nova lei responderia à incongruência do organograma existente com os objectivos principais da política externa portuguesa, designadamente em sede de diplomacia económica.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 152/2006 reportava-se ao funcionamento da diplomacia económica, publicada no Diário da República n.º 216, Série I, de 9/11/2006. Almejava a racionalização estrutural e a modernização administrativa. No Ministério dos Negócios Estrangeiros, foi criada a Direcção Geral dos Assuntos Técnicos e Económicos (DGATE), responsável pela condução da diplomacia económica em articulação com os demais agentes competentes. No Ministério da Economia e da Inovação (MEI) extinguiu-se o ICEP Portugal e integraram-se as suas atribuições na Agência Portuguesa para o Investimento (API), redenominada Associação para o Investimento e Comércio Externo de Portugal (AICEP).

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 152/2006 pretendia redefinir regras de coordenação interministerial em matéria de acção económica externa. Para isso foi criada uma *Comissão de Acompanhamento* de carácter consultivo – que reunia os Ministros da tutela, o director geral da DGATE, o presidente da AICEP e o presidente do Instituto de Turismo de Portugal (IT) – para analisar o desempenho do sistema de coordenação ministerial do ano anterior, e definir os objectivos do ano subsequente. Do ponto de vista orgânico e funcional, os delegados da AICEP e do IT estavam integrados nas Embaixadas e acreditados como conselheiros económicos, adidos comerciais ou vice-cônsules (dependentes do Embaixador).

Portanto, o ICEP e a AIP fundiram-se na *AICEP Portugal Global*, uma entidade pública empresarial sob alçada do Ministério da Economia e Inovação que tem por missão supervisionar questões relativas à diplomacia económica. O processo traduziu-se numa readaptação das estruturas à realidade económica existente e visa promover o país como um país-destino de investimento (*factor atractividade*) e de exportação (*factor competitividade*), através do apoio à internacionalização das empresas portuguesas

¹⁴⁰ Cfr. XVII GOVERNO DA REPÚBLICA PORTUGUESA (2006), *op. cit.*, Disponível na WWW: <URL: <<http://www.portugal.gov.pt/>> >]

¹⁴¹ «Redigi pelo meu punho a primeira versão de um projecto de “Resolução do Conselho de Ministros sobre diplomacia económica” que, depois de demoradas negociações com o Ministério da Economia, acabou por ser aprovado em Conselho de Ministros no dia 29 de Junho de 2006, véspera do anúncio público da minha demissão e já foi publicado (com alterações infelizes) no Diário da República.» [FREITAS DO AMARAL, Diogo (2006), *op. cit.*, p. 168]

(sobretudo as PME), à realização de feiras de negócios, com principal destaque para os países considerados estratégicos pela política externa portuguesa: mercado da União Europeia, PALOP e Brasil, entre outros.

A *AICEP Portugal Global* possui uma sede em Portugal com uma equipa de apoio à internacionalização das empresas e possui cerca de quarenta delegações em mercados decisivos para Portugal, a rede externa AICEP. O sistema trabalha ainda em conjugação com a *AICEP Capital Global*, uma sociedade de gestão de capitais de risco e a *AICEP Global Parques*, que gere modernos parques industriais de Portugal.

Neste processo, a diplomacia económica é entendida como uma actividade desenvolvida pelo Estado e pelos seus institutos públicos fora do território nacional, como forma de promover o crescimento económico, fomentar um clima favorável à conquista de novos mercados, à criação de emprego de qualidade em Portugal, à inovação e à tecnologia. No fundo, os principais objectivos delineados são projectar a ideia de Portugal enquanto *país produtor de bens e serviços de qualidade para exportação*, captador de IDE e destino turístico de excelência. Para alcançar as referidas metas, o Estado visa dinamizar relações e parcerias estratégicas com agentes económicos externos, enquanto apoia a internacionalização da economia portuguesa com estratégias de comercialização – incluindo a identificação de oportunidades geradoras de mais-valias e fixação de unidades produtivas no exterior, potenciais para o País e suas empresas.

O Estado negocia na Organização Mundial de Comércio (OMC) a defesa dos interesses portugueses em sectores prioritários para as exportações. Continua a negociar no âmbito do Quadro Comunitário de Apoio e do enquadramento financeiro em geral da União Europeia, se tal for possível, com o objectivo de obter fundos suficientes para as reformas estruturais e para a coesão social. Incentiva parcerias, relações de associação e de cooperação entre a União Europeia e países terceiros ou outras organizações internacionais, através da nossa participação nos órgãos comunitários.

No âmbito da diplomacia económica, o Estado assina acordos favoráveis a acordos de cooperação económica e técnica, de promoção e protecção de Investimento, e as convenções para evitar a dupla tributação. Ou seja, são múltiplos os domínios que os agentes estaduais podem maximizar, sempre levando em consideração os meios e as ambições estratégicas consubstanciadas em objectivos mensuráveis.

Hoje em dia, no âmbito da Diplomacia Económica, são atribuídas ao Embaixador, entre outras, as funções de coordenação do apoio às empresas portuguesas, de promoção dos bens e os serviços portugueses, de apoio à captação de investimento estrangeiro e de promoção de Portugal enquanto destino turístico. Compete-lhe ainda a avaliação do risco político dos negócios e a identificação de novas áreas e oportunidades de negócio. Aposta-se na necessidade de uma nova geração de embaixadores com formação em economia e relações internacionais, para contribuir mais assertivamente para a prossecução dos objectivos de política económica externa.

Entretanto, os governos têm tentado evitar as deslocalizações de empresas estrangeiras com investimentos no mercado luso – nem sempre com sucesso, porque o mundo é globalizado e altamente competitivo – e promovido feiras internacionais de comércio. Todavia, estas feiras correm o risco de perder preponderância com o advento do

comércio electrónico, a realidade parece confirmar que continuam a ser pertinentes e fomentadoras de negócio.

Sobretudo nos últimos anos, o Presidente da República, o Primeiro-Ministro, Ministros dos Negócios Estrangeiros¹⁴² e outros membros do Governo, têm-se preocupado em levar comitivas empresariais nas suas deslocações oficiais ao estrangeiro. Uma opção política que, não sendo novidade em Portugal, se terá entretanto intensificado¹⁴³.

Teresa Patrício Gouveia (2006) recorda que, enquanto Ministra dos Negócios Estrangeiros, a sua comitiva incluía grupos de empresários, mas também associações empresariais e delegados do ICEP, com a intenção de promover contactos empresariais e associativos no país de destino, por exemplo, através de recepções e reuniões de trabalho, condimentadas com um discurso político ou com uma partilha de ideias que, depreende-se, pudessem estimular oportunidades de negócio; assim sendo, e segundo Teresa Patrício Gouveia (2006), a diplomacia económica foi “uma preocupação permanente” enquanto liderou o Palácio das Necessidades”¹⁴⁴.

Adriano Moreira (2006) reconhece que estas deslocações ajudam nas relações entre países, em prol da “sociedade de confiança”, e na avaliação do “clima em que se vai desenvolver a actividade económica do país”, mas questiona a eficiência das viagens oficiais, em função dos seus “efeitos discutíveis”¹⁴⁵. De facto, as visitas de Estado ou de Governo são dispendiosas, dependem da existência prévia de um convite, são protocolares e ritualistas. Às vezes, os empresários simplificam a questão, ao contactar directamente uns com os outros, utilizando as novas tecnologias.

Empresários como João Brazão (2006) manifestam o seu descontentamento quanto à aparente incompatibilidade entre o discurso político e a prática, também ao nível das viagens oficiais¹⁴⁶.

¹⁴² Teresa Patrício Gouveia (2006) recorda que, enquanto Ministra dos Negócios Estrangeiros, a sua comitiva incluía grupos de empresários, associações empresariais e delegados do ICEP, com a intenção de promover contactos empresariais no país de destino, por exemplo, através de recepções e reuniões de trabalho, condimentadas com um discurso político ou com uma partilha de ideias que, depreende-se, pudessem estimular oportunidades de negócio. [Cfr. Teresa Patrício Gouveia (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, pp. 241].

¹⁴³ «A meu ver, a presença de empresários nas comitivas oficiais foi um dos ganhos e um dos aspectos mais positivos da introdução da diplomacia económica na agenda política. Não é que as missões levando empresários fossem inexistentes, mas intensificaram-se em número – nas missões do Presidente da República, do Primeiro-Ministro, até do ministro dos Negócios Estrangeiros. O Ministro da Economia e o Ministro das Obras Públicas, às vezes também levam empresários.» [Aquilés de Oliveira (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 112-113]

¹⁴⁴ Cfr. Teresa Patrício Gouveia (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, pp. 242.

¹⁴⁵ «(...) o Primeiro-Ministro Sócrates protagonizou recentemente uma viagem oficial a Angola. Mas enfim, no mundo em que vivemos, são viagens de efeitos discutíveis. Em todo o caso ajudam, pelo menos, a entender o clima em que se vai desenvolver a actividade económica do país e, portanto, auxiliam o próprio Governo a fazer o possível para que disponha de uma sociedade de confiança.» [Adriano Moreira (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 9]

¹⁴⁶ «Estamos activos em todos os mercados da CPLP como exportadores, e como importadores no caso do Brasil. Houve uma deslocação do Primeiro-Ministro a Angola. A Promosoft é a mais importante empresa a exportar software para Angola e não fomos convidados. Portanto, há aqui uma discrepância muito grande entre aquilo que são as intenções manifestadas – se quer que lhe diga, um pouco para “encher o olho” em termos políticos – e o que é a prática.» [João Brazão (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 143]

Mas as empresas passam por uma triagem. Nem todas podem fazer parte das comitativas presidenciais e ministeriais. Mas as não seleccionadas sentem-se preteridas na escolha e acabam por censurar a iniciativa, independentemente da proficuidade da viagem

No que concerne ao sistema, Teresa Patrício Gouveia (2006) pede pragmatismo. Não importa se “já havia, ou não havia, um modelo de diplomacia económica”; o importante é “pôr-se a funcionar aquilo que já existe em nome dos objectivos concretos”, ou seja, evitar a mutação constante de um modelo para outro, em prol de uma mais concreta identificação dos objectivos¹⁴⁷.

Ramires de Oliveira (2006), a questão explica-se no plano político¹⁴⁸. António Alfaiate (2006) também desconfia da natureza política¹⁴⁹ e das alterações cíclicas na esfera da diplomacia económica, efectuadas ao longo dos anos¹⁵⁰.

Percebe-se, portanto, que houve alterações introduzidas pelos Governos de Portugal, no Ministério dos Negócios Estrangeiros e no Ministério da Economia. Mas estas mudanças foram produtivas ou não? Por um lado, as irresoluções periódicas quanto à divisão do Turismo, do comércio externo e do IDE – ora em departamentos específicos, ora conjugados – justificaram-se por uma questão de escala ou de volume de capital

¹⁴⁷ «Acho que estarmos sempre a pensar nos modelos e a alterá-los, descentra-nos daquela que deve ser a principal preocupação: a de fazer funcionar um modelo. De uma maneira geral, distrai-nos muito do objectivo básico – a *cooperação* e não a *concorrência* entre serviços (...) Não me interessa se já havia, ou não havia, um modelo de diplomacia económica. Discutem-se *modelos*, ao invés de *objectivos*. Devia pôr-se a funcionar aquilo que já existe em nome dos objectivos concretos: esses, sim, têm de estar bem identificados.» [Teresa Patrício Gouveia (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 239]

¹⁴⁸ «Então um dia, alguém avançou e disse: “Falemos de diplomacia económica”. E tirou o coelho da cartola. Foi uma jogada política, evidentemente, inserida no programa eleitoral de um determinado partido político que se ambicionava (e foi) Governo. E também foi uma jogada pessoal, de um determinado Ministro desse Governo.» [Ramires de Oliveira (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 191]

¹⁴⁹ «A análise que faço numa perspectiva histórica é que, muitas vezes, é importante para o poder político alterar a situação que existe; porque esteja mau mas, sobretudo, para que mude...» [António Alfaiate (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 37]

¹⁵⁰ «(...) esta situação que vamos viver agora da API com o ICEP já existiu no passado. O ICEP já teve, para além da função de apoio às exportações, a função de apoio à captação de investimento directo estrangeiro. Nos primórdios havia um instituto autónomo que era o Instituto de Investimento Estrangeiro com o objectivo de captar IDE para Portugal. Depois entendeu-se que fazia sentido tirar partido da rede física de delegações do ICEP – que só fazia a promoção das exportações – e utilizá-la para fazer as duas coisas (promover as exportações e o IDE). Em seguida, entendeu-se que estas redes também podiam ajudar a promover o turismo e juntou-se tudo. Até que a tendência de fusão, ou de integração, se inverteu. Considerou-se que o turismo possuía especificidades próprias, ao ponto de se separar das Exportações e do IDE. Depois entendeu-se que o IDE tinha especificidades autónomas e criou-se a API. E agora volta-se a uma situação que já existiu, ao criar um organismo que faça, simultaneamente, a promoção das exportações e a captação do IDE, enquanto a promoção do Turismo, pelo menos por enquanto, é mantida autonomamente. Portanto, este percurso traduz soluções diferentes mas, no fundo, vamos regressar a uma solução preexistente.» [*Id. Ibid.*]

envolvido¹⁵¹. Como diria Marques Guedes (2006): «No comércio estamos a falar de *pinots*. No IDE estamos a falar de *big fish*.»¹⁵².

Por outro lado, uma mudança permanente nas instituições e nas suas atribuições que lhe competem cria instabilidade nos agentes económicos privados que, assim, mais dificilmente conseguem colaborar com os departamentos públicos que deveriam ajudá-los no seu processo de internacionalização.

Algumas destas alterações foram excessivamente burocráticas ou morosas, com efeitos ao nível da actuação das próprias instituições, às quais as transformações eram exigidas. A própria fusão da API e do ICEP (para criar a AICEP) foi morosa. Os agentes económicos ficaram durante meses presos à expectativa da fusão, com parca informação sobre como e quando enfim seria realizada¹⁵³.

Também pode ter havido incapacidade do privado e do público viabilizarem políticas de racionalização dos recursos disponíveis e que, em países como Portugal, de pequena dimensão, já eram em si limitados.

Os próprios recursos materiais foram geridos em função dessa flexibilidade/capacidade dos agentes estaduais em funções. Admite-se que a máquina diplomática portuguesa foi desenvolvida durante décadas de uma forma tradicional, formal, burocrática e pouco informatizada. Os serviços prestados às empresas foram limitados e os empresários lusos nem sempre recorreram às embaixadas e consulados, reconhecendo-lhes pouca mais-valia no seu processo de internacionalização. E realça-se uma certa rigidez na mudança de mentalidades – embora nos últimos anos a questão possa estar a ser contrariada, com base na mais urgente necessidade.

Mediante o atrás exposto, restam dúvidas. Afinal, este processo de transformação permanente impediu a construção de um sistema verdadeiramente consistente no âmbito da diplomacia económica? Ou Portugal nem sequer chegou a conseguir criar *um* modelo de diplomacia económica? A questão não é consensual.

Segundo Costa Lobo (2006): «Um modelo para missão diplomática não pode haver, como lhe digo. O Ministério dos Negócios Estrangeiros pode indicar objectivos mas não pode muito haver um modelo, porque as situações são muito diferentes.»¹⁵⁴ Ou seja, «(...) depende dos governos, das circunstâncias e das missões – e não tem porque ser negativo procurar aplicar um estilo próprio ou aproveitar as características dos diferentes agentes que as compõem.»¹⁵⁵

¹⁵¹ «Temos, por um lado, o ICEP que se dedica ao comércio e ao turismo. Por outro lado, temos uma API que programaticamente só trata questões a partir de um certo quantitativo. A API trata de questões comerciais, mas só desde que elas estejam posicionadas acima de um certo quantitativo. (...) Reflecte, parcialmente, uma divisão técnica; mas, mais do que isso, exprime uma diferença socio-cultural ao nível das nossas representações.» [Marques Guedes (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 73]

¹⁵² *Id. Ibid*

¹⁵³ «Enfim, os agentes económicos acompanham estas mudanças com alguma preocupação. Muitas vezes não se percebe a lógica subjacente a estas fusões, autonomias, fusões.» [António Alfaiate (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 37]

¹⁵⁴ Costa Lobo (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 55.

¹⁵⁵ *Id. Ibid*, p. 56.

No que concerne a Marques da Cruz (2006), Presidente do ICEP à data da entrevista, o “modelo” de diplomacia económica desenvolvido em Portugal era “equilibrado”, por não ser da inteira responsabilidade de apenas um Ministério – Negócios Estrangeiros ou Economia – mas de ambos simultaneamente. Mas também, segundo o autor, por se estabelecer o “respeito por duas cadeias hierárquicas diferenciadas” e pela “unidade de acção no exterior”¹⁵⁶.

Mas manteve-se parte da descoordenação do sistema, com subsequente insatisfação das necessidades empresariais e sectoriais vividas no terreno. As diplomacias política e económica, no entender, de Aquiles de Oliveira (2006), possuem “filosofias de acção diferentes”. Neste sentido, é difícil mudar estruturas ainda habituadas a trabalhar sob o “secretismo” e o “formalismo”, quando a diplomacia económica exige mais a “comunicação”, a “troca de informação” e a resolução rápida das dificuldades¹⁵⁷.

No que concerne ao Ministério dos Negócios Estrangeiros, a sua estrutura possui uma administração directa do Estado, no âmbito do MNE, integra a Secretaria-Geral; uma Direcção-Geral de Política Externa; uma Inspeção-Geral Diplomática e Consular; uma Direcção-Geral dos Assuntos Europeus; uma Direcção-Geral dos Assuntos Técnicos e Económicos; uma Direcção-Geral dos Assuntos Consulares e das Comunidades Portuguesas; para além de alguns serviços periféricos externos, como as embaixadas; as missões e representações permanentes e missões temporárias; e os postos consulares.

Uma estrutura que tem procurado executar uma política externa portuguesa que, segundo João Carlos Espada (2006), se tem traduzido por uma “grande continuidade”, fruto de uma “Democracia madura”.¹⁵⁸ “Continuidade” e “estabilidade” são características que Pina Moura (2004)¹⁵⁹ também reconhece à política externa defendida por Portugal no período em análise.

Comparam-se os governos portugueses até à actualidade e parece haver uma unidade de actuação e uma continuidade sobre as áreas de prioridade¹⁶⁰; que procuram,

¹⁵⁶ Cfr. Marques da Cruz (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, pp. 158-159.

¹⁵⁷ Cfr. Aquiles de Oliveira (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 108.

¹⁵⁸ «No nosso país, tem havido uma grande continuidade na nossa política externa, o que considero muito positivo, sinal de uma Democracia madura. Portugal possui permanências estratégicas. É um país europeu mas também um país atlântico. Dentro da Europa, Portugal tem muitas especificidades, incluindo uma ligação com o Norte e o Sul do Atlântico; possui uma relação estreita com África, a pontos da Ásia. Não podemos abdicar dessa especificidade.» [João Carlos Espada (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 155]

¹⁵⁹ «Apesar de alguns percalços recentes, a continuidade e a estabilidade das opções de fundo da política externa tem constituído, ao longo dos últimos trinta anos, uma das marcas identificadoras do Estado Português.» [Cfr. PINA MOURA, Joaquim (2004). A Nova Prioridade da Política Externa (1996/2001). In KNOPLI, Francisco, “As Políticas Exteriores do Brasil e Portugal: Visões Comparadas”, *Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas*. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa; p. 79]

¹⁶⁰ Por exemplo: «No tocante à diplomacia económica, e consciente da justeza das críticas que apontam para tradicionais deficiências na optimização dos meios ao dispor da Administração Pública, pretende-se que o Governo continue a melhorar os mecanismos de coordenação interdepartamental interna, proceda a uma melhor articulação entre as diversas representações sectoriais externas do Estado português (embaixadas, consulados, ICEP) e associe os agentes e associações empresariais ao esforço de internacionalização económica em curso.» [XIV GOVERNO DA REPÚBLICA PORTUGUESA (1999). Programa do XV Governo Constitucional”, *Portal do Governo*, Arquivo Histórico. Disponível na WWW: <URL: <http://www.portugal.gov.pt/> >]

inclusivamente, salvaguardar os interesses económicos e empresariais de Portugal no exterior, e manter relações privilegiadas com os EUA e com os PALOP.

Este trabalho não tem por objecto um escrutínio mais aprofundado sobre as hipotéticas “continuidade” e “unidade” da política externa. Mas no que concerne às relações de diplomacia económica entre Portugal e os PALOP, o Brasil e os EUA, estas ainda serão discutidas em capítulos posteriores.

Portanto, os Governos da República desenvolveram uma política externa consistente ao longo dos anos. O Ministério dos Negócios Estrangeiros investiu na diplomacia económica.

Há casos de sucesso reportados pelas próprias empresas, a gabar o apoio que receberam dos embaixadores no exterior¹⁶¹. Mas aprofundemos a questão, do ponto de vista dos actores da diplomacia económica Portuguesa.

Já não existe a distinção entre uma carreira considerada diplomática ou consular. Os agentes são sempre funcionários do Serviço Diplomático; mas Cônsules, se os Secretários de Embaixada forem colocados num Consulado; ou Cônsules-Gerais, se forem colocados num Consulado-Geral.

No seio da Carreira Diplomática, as categorias da Carreira Diplomática subdividem-se. De forma decrescente em grau de importância, em: Embaixador, Ministro Plenipotenciário, Conselheiro de Embaixada, Secretário de Embaixada, e Adido de Embaixada¹⁶².

Os diplomatas que seguem carreira em Portugal têm ingressado ultimamente através do Concurso de Admissão aos lugares de Adido da Embaixada¹⁶³. Os concursos públicos foram fomentados, em nome do mérito e da entrada de mais técnicos especializados para os departamentos e agências do Ministério dos Negócios Estrangeiros, para seguirem a carreira interna ao MNE para Técnicos Especializados.

Mas como nos alerta Aquiles de Oliveira (2006), a opção do Ministério por agentes em aprendizagem, pode ter limado a oportunidade do MNE recorrer á experiência já comprovada e de, nem assim, conseguir evitar que a escolha dos recursos humanos não incida sobre o mérito profissional¹⁶⁴.

¹⁶¹ «Temos tido o melhor apoio do nosso embaixador na China, cuja acção tem sido extremamente positiva, no sentido de tornar mais favorável o enquadramento bilateral entre Portugal e a China, que poderá levar ao estabelecimento de ligações aéreas directas entre os dois países.» [Guedes Dias *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 179]

¹⁶² Cfr. KNOPFLI, Francisco (2005/2006). *Sebenta: Seminário de Práticas Diplomáticas* (Curso de Relações Internacionais). Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa, pp. 46-52.

¹⁶³ Consultar legislação aplicável: art. 10º a 14º, Decreto-Lei n.º 40 – A-98. [MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS (1998a). Decreto-Lei n.º 40-A/98. *Diário da República*, I-A Série, N.º 49/98, Suplemento, 27 de Fevereiro, pp. 798(2)-798(17)]

¹⁶⁴ «Criar uma carreira interna ao MNE para Técnicos Especializados, conceito que inclui os Conselheiros Económicos, Sociais (emigração), da Cooperação, de Imprensa, Culturais, etc. com entrada por concurso e sem limite de duração é uma solução pior do que a que foi estabelecida em 1978. (...) ao admitir indivíduos no início da carreira, porque não têm experiência sobre outros serviços do Estado (não serviram noutros Ministérios, não conhecem o trabalho das empresas, etc.). Por outro lado, admite

Como podemos caracterizar o desempenho dos diplomatas portugueses, nesta matéria? No entendimento de alguns empresários portugueses – que, desde muito cedo tentaram expandir os seus negócios além fronteiras, como Américo Amorim (2006) – mantém-se a ideia de que os diplomatas portugueses não pareciam especialmente motivados pela área económica no seio das embaixadas, preferindo ocupar-se de matérias de índole político¹⁶⁵.

Ao longo dos anos, foram feitas várias críticas à máquina diplomática portuguesa. Por exemplo, a ideia de que a actividade diplomática viveu fases de estagnação, gerindo mais os recursos do que os resultados alcançados; que os seus agentes nem sempre eram os mais qualificados¹⁶⁶; ou que frequentavam “recepções e jantares” e estabeleciam contactos, com maior disposição representativa do que produtiva – a chamada “diplomacia de cocktail”.

No entender do embaixador Costa Lobo (2006), a realidade não reflecte o discurso potencialmente inovador dos embaixadores actuais. Chegou a ouvir colegas de profissão se afirmarem avessos a um espírito de venda, ou a uma aproximação do modelo português a experiências externas que apostassem mais nessas matérias: “Os embaixadores não falam de queijos”¹⁶⁷.

Na opinião de empresários portugueses como Belmiro de Azevedo (2006), a questão coloca-se nos seguintes termos: «(...) o problema da diplomacia económica em Portugal é que não se podem fazer boas omeletas sem os ovos certos.»¹⁶⁸ Com base na opinião expressa pelo autor, depreende-se que a máquina diplomática portuguesa não terá dado formação específica aos seus agentes, para que fossem menos burocráticos, mais independentes e agressivos nas negociações. Belmiro de Azevedo (2006) acrescenta que a falta de recursos materiais e humanos dos serviços externos portugueses, limita igualmente a capacidade dos agentes diplomáticos portugueses se poderem dedicar à diplomacia económica, tanto que “os nossos embaixadores não são pura e simplesmente respeitados nos países em que estão”¹⁶⁹.

prolongar eternamente a actividade a indivíduos que, com o tempo, se vão afastando da realidade económica.» [Aquilino de Oliveira (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 111]

¹⁶⁵ «(...) eu diria que, no passado, os embaixadores portugueses não tinham essa preocupação, nem eram orientados no sentido da economia. Era só vertente política.» [Américo Amorim (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 26]

¹⁶⁶ «Apesar de todas as medidas de selecção do pessoal admitido no quadro diplomático e consular, nunca se evitou que ingressassem nessa carreira pública, algumas pessoas com características várias que vieram a revelar-se pouco conciliáveis com as exigências mínimas para o normal desempenho daquelas funções. (...) nunca conseguiram aprender, ficando no estado bruto com que iniciaram a sua carreira oficial. São aqueles a quem podemos chamar de “raça de pato”, ou seja, vão para a água e não se molham, são impermeáveis.» [CALVET DE MAGALHÃES, José (2002). *Diplomacia – Doce e Amarga*. Lisboa: Bizâncio; p. 37]

¹⁶⁷ «Quando se falava da importância de envolver mais as embaixadas na promoção das exportações, ouvi dizer uma vez, obviamente por alguém contrário a tal evolução, “Os embaixadores não falam de queijos.”» [Costa Lobo (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 50]

¹⁶⁸ Belmiro de Azevedo (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 85.

¹⁶⁹ «Os nossos embaixadores não são pura e simplesmente respeitados nos países em que estão. (...) Temos poucas embaixadas, mal estruturadas, mal financiadas, mal aculturadas. Não se pode pedir aos nossos embaixadores, com todo o respeito que tenho por eles, que sejam embaixadores económicos. Isso é uma espécie de ilusão de óptica.» [*Id. Ibid.*, p. 86]

Mas os embaixadores portugueses não são inexperientes em actividades de promoção das exportações e na captação de IDE, e foram várias as vozes internas ao Ministério dos Negócios Estrangeiros ou externas¹⁷⁰, como as das Associações Empresariais que mostraram surpresa quanto à “novidade” já passada de moda.

Para os agentes mencionados, a questão centrava-se em duas vertentes: a) na falta de uma linha de continuidade nas políticas que, associadas ou não ao conceito de diplomacia económica, tinham alimentado, ao longo dos anos, a promoção das exportações, a atracção de investimento directo estrangeiro para Portugal, e o auxílio à formação de parcerias entre empresários portugueses e empresários locais, nos mercados de destino; a) mas também residia na aparente incapacidade do privado e do público viabilizarem políticas de racionalização dos recursos disponíveis e que, em países como Portugal, de pequena dimensão, podiam ser limitados.

Marques Guedes (2006) explica que as “elites diplomáticas” preferiam envolver-se em negociações para captar investimento directo para Portugal que, regra geral, envolviam fluxos de capital superiores ao das exportações portuguesas para os mercados de destino; e que, nesse sentido, os fazia parecer menos “vendedores” ou “agentes de viagens”¹⁷¹; com base nesse raciocínio, depreendemos que os agentes diplomáticos portugueses preferiam negociar com grandes investidores do que corroborar com pequenos empresários.

Sendo assim, a mentalidade resistiria em estruturas ou actores diplomáticos enraizados à versão mais tradicional e nostálgica do tempo em que os embaixadores eram aristocratas ou gostavam de parecê-lo, manifestando-se de forma desprendida em relação ao económico, com o sistema remeter os agentes do Ministério da Economia ao apoio às actividades empresariais e paralelamente às embaixadas¹⁷². Mas a concorrência entre profissionais e a pressão da globalização económica, não se compadece com mentalidades menos flexíveis.

Por outro lado, os agentes diplomáticos do Ministério dos Negócios Estrangeiros auxiliam as empresas nacionais em conjugação com os delegados comerciais sob a

¹⁷⁰ «Não tem havido uma linha de continuidade como seria desejável, penso eu. A diplomacia económica é um tema interessante, que voltou a estar na moda – e em Portugal temos muito um problema das modas. Na altura em que Durão Barroso era Primeiro-Ministro, a diplomacia económica saltou para as primeiras páginas dos jornais. Falou-se na necessidade de implementar uma verdadeira diplomacia económica, o que não foi bem aceite por alguns diplomatas, que consideravam ter sempre feito diplomacia económica quando, assim, parecia que se estava, de repente, a inventar o conceito.» [António Alfiante (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 36]

¹⁷¹ «E, por outro lado, a percepção que as elites diplomáticas delas têm (...) O IDE de larga escala demorou a emergir mas, em Portugal, foi muito mais rapidamente aceite pelos embaixadores portugueses o acervo funcional de se constituírem facilitadores de IDE do que era fazerem de “agência de viagens”, de feirantes comerciais – o que compreensivelmente sentiam em relação às actividades comerciais.» [Marques Guedes (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 74]

¹⁷² «(...) o atraso da existência de uma verdadeira diplomacia económica no âmbito do MNE deve-se de alguma forma a uma mentalidade de um certo desprezo e distanciamento do económico que tem raízes profundas em certas elites nacionais e em especial nas classes especialmente dedicadas à representação externa. Durante séculos, a chefia de missões era entregue, entre nós, a membros da classe nobre (...) As agências do Ministério da Economia no estrangeiro actuavam quase sempre de forma inteiramente autónoma sem nenhuma ligação com as nossas representações diplomáticas (...)» [CALVET DE MAGALHÃES, José (2003). A Diplomacia Económica em Foco. *In O Mundo Português*, Principia – Publicações Universitárias e Científicas, Ano IV, N.º 41, Fevereiro, p. 15]

tutela do Ministério da Economia; com a ressalva de que, nem uns nem outros, são agentes privados mas públicos. É “vender Portugal no bom sentido”¹⁷³. Implica aprofundar os seus conhecimentos comerciais, mas não são os próprios empresários que lhes pedem auxílio nas matérias de exportação e de investimento externo.

Francisco Knopfli (2006) explica a questão nestes termos: «Os embaixadores não andam à procura de vender sapatos de uma sapataria do Norte, vamos a ver se nos entendemos. Não pode ser assim. [Os empresários] Usufruem é de um serviço com capacidade ou zonas de venda.»¹⁷⁴ A Embaixadora Margarida Figueiredo (2006) parece corroborar com esta versão, ao argumentar que as embaixadas não são “centros de negócio”, mas mais uma fonte de coordenação interestadual para apoio à internacionalização das empresas¹⁷⁵.

Para autores como Guedes Dias (2006): «Cada vez menos se justifica ter representantes externos no Governo Português que não sejam, se não, promotores ou – exagerando – vendedores daquilo que é Português.»¹⁷⁶ Ainda assim, Marques da Cruz (2006) alerta-nos para a diferença que separa os diplomatas (Ministério dos Negócios Estrangeiros) dos delegados do ICEP (Ministério da Economia), como se os primeiros acabassem por ser mais “neutros”, nesta matéria da diplomacia económica, do que os segundos¹⁷⁷.

Para Basílio Horta (2006), «Em termos de diplomacia económica, o que está a ser feito é muito pouco.»¹⁷⁸. Para acrescentar depois que os diplomatas não têm de resolver “grandes problemas” (guerra/paz, questões de fronteira), pelo que: «(...) devem dedicar-se muito e *prioritariamente* à promoção da economia portuguesa no exterior.»¹⁷⁹

Basílio Horta (2006) argumenta que essa promoção seja desenvolvida pelos agentes diplomáticos portugueses junto das multinacionais ou em palcos estratégicos multilaterais (NATO, Nações Unidas, na Representação permanente de Portugal junto da União Europeia – *Reper*), inclusive enquanto chefes das negociações. Auxiliam na captação de IDE e de oportunidades de negócio para exportação ou para internacionalização das empresas nacionais. Compete-lhes acompanhar as empresas no

¹⁷³ «"Vender" Portugal, no bom sentido, é atrair o interesse de investidores estrangeiros pelas potencialidades e pelos recursos que temos. "Vender" um projecto como o Vale do Douro cobre, não por coincidência, os três principais objectivos a que nos propomos nesta área; captar investimentos estrangeiros, atrair turistas, e promover a venda de produtos e serviços portugueses.» [MARTINS DA CRUZ, António (2003b). Intervenção do Ministro dos Negócios Estrangeiros. *Portal do Governo*, II Fórum de Embaixadores da Agência Portuguesa para o Investimento, 6 Julho. Disponível na WWW: <URL: <http://www.portugal.gov.pt/> >]

¹⁷⁴ Francisco Knopfli (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 127.

¹⁷⁵ «As embaixadas não são centros de negócios. Mas, por exemplo, o embaixador em Estocolmo deve estar diariamente a par do funcionamento do Governo desse país. Se sabe, a certa altura, que a IKEA (porque conhece o valor da empresa, ou soube num jantar, ou leu num jornal local) está numa fase de expansão, pode informar o Ministério dos Negócios Estrangeiros que a IKEA procura novos mercados. A API e o Ministro da Economia enviam, então, uma delegação para *vender o seu peixe*; para enumerar os incentivos e as vantagens da IKEA investir em Portugal.» [Margarida Figueiredo (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 205]

¹⁷⁶ Guedes Dias (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 180.

¹⁷⁷ «(...) o diplomata tem de ser sempre mais neutro. O representante do Ministério da Economia *veste mais a camisola* da exportação portuguesa.» [Marques da Cruz (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 159]

¹⁷⁸ Basílio Horta (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 79.

¹⁷⁹ *Id. Ibid.*, p. 80.

exterior e investir na área da informação – “os diplomatas devem informar-se e informar-nos” – para que esta seja analisada com base no interesse nacional.

Depende das empresas. E da flexibilidade dos diplomatas enfiarem “vários chapéus” e não “trabalharem em capelinhas”¹⁸⁰; de se organizarem em equipa, pois o que mais importa não é o valor individual de cada profissional, mas o resultado de conjunto¹⁸¹; ou até a tomarem a iniciativa no seu ambiente de trabalho, incutindo dinamismo e operações de charme na relação diplomática com as empresas¹⁸².

No âmbito da diplomacia económica, os actores diplomáticos não dispõem de soluções mágicas e não podem ser responsabilizados por questões que extravasam as suas competências. O bom sucesso da actividade diplomática a favor da internacionalização das empresas também depende da competência e da capacidade das empresas se projectarem internacionalmente¹⁸³.

Também depende das infra-estruturas e dos recursos disponíveis. A máquina diplomática portuguesa trabalhou durante anos em missões apenas capazes de salvaguardar os objectivos mínimos, não podendo desenvolver missões económicas ou apetrechar departamentos comerciais por falta de pessoal ou de liquidez¹⁸⁴.

No que concerne à inovação e à *Informação*, será que o Estado português desenvolveu actividades de *intelligence* económica para, por exemplo, ajudar à internacionalização das empresas lusas, evitar deslocalizações de multinacionais estrangeiras ou conservar “centros de decisão” nacionais, no período entre 1986-2006?

Para empresários como Américo Amorim (2006), a questão de investir em *intelligence* económica é “vital”, pois é um “imperativo nacional” de “sobrevivência” e um “factor de orientação às actividades económicas”¹⁸⁵. Mas se o Estado não apostar nessa área, as empresas fá-lo-ão; sendo que as grandes empresas dispõem de recursos para o levar a efeito, ao passo que as empresas de menor dimensão e recursos dificilmente o

¹⁸⁰ «O embaixador não representa apenas o Governo, mas o Estado da Nação Portuguesa. Portanto, pode ter vários chapéus. (...) Não queremos trabalhar em capelinhas. Num determinado posto, tudo o que acontece deve ser do conhecimento do embaixador. O meu conceito de diplomacia económica não é uma coisa teórica, não é um conceito puramente académico, é um processo de integração económica.» [Basílio Horta (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 81]

¹⁸¹ «Costumo referir-me à embaixada, porque não é só o trabalho do embaixador que está em causa. Os resultados do conjunto são os que interessam.» [Costa Lobo (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 53]

¹⁸² «Os tempos mudam e o Ministério dos Negócios Estrangeiros teve de reforçar a sua vertente económica. Quando cheguei a Varsóvia, apercebi-me do potencial gigantesco da Polónia. Portugal já lá estava representado por várias empresas – e sempre num *crescendo*, porque cada vez chegavam mais – e o que eu fiz – porque gosto de me dedicar a estas iniciativas – foi pedir a todos os representantes das nossas empresas que me visitassem, se o desejassem, pois eu gostaria de os conhecer. Todos responderam ao apelo.» [Margarida Figueiredo (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 203]

¹⁸³ «Com base na minha experiência enquanto embaixadora em Varsóvia, durante três anos – antes de vir para a Direcção Geral dos Assuntos Multilaterais, do Ministério dos Negócios Estrangeiros – as empresas portuguesas não tinham muito a tradição de expansão. Hoje em dia é diferente.» [*Id. Ibid.*, p. 202]

¹⁸⁴ «Uma actividade mais prospectiva e de iniciativa, em regra, obriga a departamentos específicos. Uma embaixada – como muitas que nós temos – de uma ou duas pessoas, dificilmente pode fazer um trabalho útil nessa área, especialmente se o país de destino for grande. O que não exclui a hipótese de intervenções pontuais, que também podem ser úteis. Mas uma verdadeira acção de investigação é mais difícil.» [Costa Lobo (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 50]

¹⁸⁵ Cfr. Américo Amorim (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 30.

conseguem fazer, razão que também parece fundamentar a necessidade do Estado as ajudar nesta matéria¹⁸⁶.

Para António Alfaiate, a questão não é vital, levando em consideração a liberdade de acesso das empresas a fontes de informação como a *internet*. O dilema actual deixou de ser a contrariedade no acesso à informação como era “há uns anos” (antes do 1989/1991, no período da Guerra Fria?), para passar a ser a capacidade de seleccionar a informação disponível¹⁸⁷. No mercado interno da União Europeia, por exemplo, os concursos públicos são muito regulamentados mas menos passíveis de serem controlados pelos governos, atendendo às regras estritas de concorrência impostas pelo bloco regional, basta às empresas aceder à informação disponível¹⁸⁸. António Alfaiate (2006), propõe uma divisão entre mercados mais abertos e mais fechados ao acesso e disponibilização da informação às empresas.

Neste sentido, as empresas recorrem aos serviços de *intelligence* económica do Estado português (no caso de existirem), em função dos palcos estratégicos em que actuam. Mas final, existe ou não existe *intelligence* económica em Portugal? Para Basílio Horta (2006), não existe *intelligence* económica em Portugal.¹⁸⁹

Aquiles de Oliveira (2006) refere-se a dois níveis de *intelligence* económica: a “aberta”, e a “sobre o que não está acessível ao público”. Em Portugal, o MNE carece de um sistema de informação e de agentes com especialidade técnica¹⁹⁰, para haver um sistema “aberto”. No segundo caso, trata-se de espionagem industrial, não necessariamente útil e

¹⁸⁶ «Mas também não é menos verdade que, se o Governo não o fizer, os empresários – que tiverem ambição de crescimento internacional – não podem ir a reboque para o exterior. É-lhes exigido ter informações sobre os países, de acordo com a sua própria ambição. Eu acho que os grandes grupos possuem essa informação – não toda, ou suficiente. As Pequenas e Médias Empresas (PMEs) poderão ter mais dificuldades e, nesse âmbito, o Governo devia ter informação actualizada para lhes dar.» [Américo Amorim (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, pp. 30-31]

¹⁸⁷ «Actualmente, existem fontes de informação – a começar pela *internet* – que permitem, às empresas, saber de situações que não estariam à sua disposição se os tempos fossem outros. O importante é saber escolher o que é pertinente e não nos deixarmos afundar no excesso de informação.» [António Alfaiate (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 38]

¹⁸⁸ «No mundo dos negócios há um conjunto de dados que são importantes conhecer, por exemplo, sobre concursos públicos – que, actualmente, são bastante regulamentados a nível europeu. Já não acontece, ou é mais difícil que haja uma protecção, da parte do Estado que lançava o Concurso Público, às empresas que tinham como fornecedor o próprio Estado. Portanto, hoje em dia há regras comunitárias que tornam essa situação altamente improvável. (...) Há várias fontes de informação. Desde logo, a União Europeia desenvolveu as EIC (*Euro Information Centers*), em Portugal existem, salvo erro, sete. A AIP tem uma (...)» [*Id. Ibid.*, p. 38]

¹⁸⁹ «Não existe *intelligence* económica. (...) É uma questão importante, mas os nossos serviços não estão vocacionados para isso. Tem de ser feito pelas vias institucionais.» [Basílio Horta (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 81]

¹⁹⁰ «(...) a comunicação entre as Embaixadas e os serviços centrais do MNE e entre estes e os “ministérios técnicos” não é directa, por via electrónica – e é demasiado formal (telegramas ou ofícios, sempre previamente despachados e em seguida assinados por um ou mais níveis hierárquicos) e longa para o tratamento das questões económicas e comerciais – além de não existir no MNE um sistema de informação e bases de dados e de conhecimentos que facilitem a pesquisa da informação de que necessitam as empresas e, finalmente, porque a partir de um certo nível de aprofundamento das questões, falta *know-how* aos agentes diplomáticos, mais treinados para a abordagem da envolvente das questões do que para a sua especificidades técnica.» [Aquiles de Oliveira (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 109]

pode gerar problemas interestaduais¹⁹¹ passíveis de serem evitados. Portanto, de acordo com o autor, não existe *intelligence* económica em Portugal, nem como uma “intenção”¹⁹².

Belmiro de Azevedo (2006) admite que as redes de partilha de informação ainda são incipientes no âmbito das agências diplomáticas portuguesas¹⁹³. Para Horta Lobo (2006) o que existe não é suficientemente sofisticado que salvguarde as necessidades das empresas¹⁹⁴.

Mas Correia da Silva (1992), à data Vice-Presidente do conselho de Administração do ICEP, defendia a importância que o ICEP atribuía ao âmbito da informação, à captação atempada de oportunidades, ao recurso a bases de dados internacionais e ao intercâmbio entre delegações portuguesas e locais¹⁹⁵.

Marques da Cruz (2006), à data Presidente do Conselho de Administração do ICEP, parecia peremptório na opinião de que: «Claramente que sim, existe *intelligence* económica.»¹⁹⁶. Aliás, «Neste edifício [ICEP], há um andar onde profissionais de qualidade se dedicam apenas a fazer *isso* e que elaboram relatórios que são muito apreciados por empresas, sobre a nossa visão das oportunidades de negócio (...)»¹⁹⁷ A *internet* é ainda utilizada para divulgar oportunidades de negócio.

Guedes Dias (2006), enquanto Director de Alianças e Relações Externas da TAP testemunha a favor dessa versão¹⁹⁸, se admitirmos que o seu exemplo se reporta a

¹⁹¹ «Outra coisa é *intelligence* económica sobre o que não está acessível ao público, o que o Ministério dos Negócios Estrangeiros não faz; e nem me parece que tivesse competência para o fazer. É o tipo de matérias que pode criar problemas no relacionamento entre países e os Embaixadores existem para gerir relacionamentos e não para criar problemas. Depois há muitas dúvidas sobre a utilidade desses trabalhos de espionagem industrial.» [Aquilés de Oliveira (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 109]

¹⁹² «Não temos *intelligence* económica no MNE português. Nem sequer é uma intenção.» [*Id. Ibid.*, p. 108]

¹⁹³ «Os países europeus em geral têm uma base de dados disponível nas embaixadas. Nós não temos uma *networking* de informação. O embaixador sente-se muito isolado.» [Belmiro de Azevedo (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 86]

¹⁹⁴ «(...) as coisas teimam a ser morosas. A informação não me parece que seja *antecipada nem que tenha grande valor acrescentado*, ou seja nem sempre é oportuna e nem sempre constitui um “argumento” de tomada de decisão. (...) O Ministério dos Negócios Estrangeiros, o Ministério da Defesa, etc., todos têm acesso a informações estratégicas. É bom que não haja compartimentos estanques. 99% da informação pertinente não é classificada “secreta”. Muita dessa informação tem interesse empresarial.» [Horta Lobo (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, pp. 66-67]

¹⁹⁵ «Detectar as oportunidades em tempo útil, conhecer os mercados e a concorrência e divulgar esta informação rapidamente é uma das preocupações primeiras do ICEP. Daí a ligação às bases de dados internacionais e a interligação das delegações nos organismos em África e das delegações que funcionam junto das sedes de importantes organismos internacionais de financiamento (...) Uma vez recolhida a informação, os técnicos do ICEP, na sede e nas delegações, procedem ao seu tratamento e difusão (...) É necessária *Assistência Técnica*. Isto é, acompanhar, apoiar, a acção posterior das empresas para a concretização das oportunidades identificadas. Também nesta fase o ICEP, em articulação com outros organismos e instituições, desenvolve uma acção que temos por útil e necessária (...)» [CORREIA DA SILVA, Luís (1992), *op. cit.*, p. 64]

¹⁹⁶ Marques da Cruz (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 164.

¹⁹⁷ *Id. Ibid.*, pp. 164-165.

¹⁹⁸ «(...) é necessário, numa fase prévia ao lançamento de qualquer operação, poder contar com *Economic intelligence* concernente à pulsação do mercado no momento – e muitas vezes recebemos informação directa de embaixadores, “está a acontecer isto, está a acontecer aquilo”, “a companhia x fez um acordo

embaixadores portugueses e que se trata efectivamente de *intelligence* económica. É que Braga de Macedo (2006) questiona a conceitualização de certos tipos de pesquisa de informação: «Chamamos a isto *intelligence*? Ou só ler a imprensa e ver coisas que, hoje em dia, se poderiam chamar *googlar*?»¹⁹⁹

A questão da *intelligence* económica é mais complexa do que parece. Os seus limites de acção não são consensuais. O conceito de espionagem é temido pelas sociedades ditas democráticas de Estado de Direito, recorda a questão do Estado vigilante, observador, controlador – sobre as actividades económicas, sobre o quotidiano das massas.

Não parece ter sido desenvolvida uma máquina exclusivamente dedicada a actividades de *intelligence* económica. O que é o reflexo de um Portugal com poucos recursos que dificilmente gere em função das necessidades mais prementes. Mas também se admite o produto de factores menos transparentes ou assumidos na praça pública, tais como: os sistemas de *intelligence* recordarem os tempos do regime político que vigorava antes do 25 de Abril; ou a falta de quadros suficientemente qualificados numa função pública ineficiente²⁰⁰, que apenas recentemente parece ter começado a ser rejuvenescida e actualizada.

Resumindo, a política externa portuguesa manteve-se consistente ao nível dos objectivos, não obstante a mudança sucessiva de governos em Portugal. Esses objectivos eram salvaguardados, consoante a conjuntura, a liderança e as prioridades governamentais, e a flexibilidade/capacidade dos recursos humanos disponíveis.

O termo “diplomacia económica” não surge pela primeira vez no programa do XV Governo Constitucional (2002/2004), mas no programa do XII Governo Constitucional (1991/1995). O conceito passou a ser mais debatido e percebido – inclusive pela opinião pública, com o auxílio dos meios de comunicação – a partir de 2003, quando o XV Governo Constitucional, liderado pelo Primeiro-Ministro Durão Barroso e o Ministro dos Negócios Estrangeiros, Martins da Cruz, elevou a questão a um estatuto de prioridade política.

Diferentes governos procuraram identificar as falhas do sistema e alimentaram reformas, mormente ao nível do Ministério dos Negócios Estrangeiros e do Ministério da Economia, cujas designações variaram ao longo dos anos – na tentativa de salvaguardar os interesses económicos de Portugal além fronteiras. Mas a constante alteração de modelos (forma institucional e processual de defender esses interesses), pode ter sufocado a edificação de um sistema suficientemente consistente, maduro, pró-

com a companhia y” – o que são sempre dados e factores que podem influenciar positivamente a nossa estratégia.» [Guedes Dias (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 183]

¹⁹⁹ Braga de Macedo (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 172.

²⁰⁰ «(...) o 25 de Novembro de 1975 (...) pôs fim ao terror, ao medo, e deu uma oportunidade à vida social em liberdade. (...) A política externa aproveitou esta “pesada herança” (...) O despesismo extremo dos governos, a incúria em matérias-chave de formação de pessoal qualificado (...) tornou Portugal num país extremamente vulnerável que a sua diplomacia já não pode mais disfarçar. (...) Um segundo ponto a ressaltar é a feroz ignorância dos membros dos governos em matérias cruciais como a geopolítica e a estratégia, que ajudariam a pensar um conceito nacional geopolítico e geoestratégico.» [MARQUES BESSA, António (2004). Uma Visão Sobre as Grandes Linhas da Política Externa Portuguesa nos Últimos Anos. In KNOPFLI, Francisco, *As Políticas Exteriores do Brasil e Portugal: Visões Comparadas* Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa, p. 60-68]

activo e competitivo, que maximizasse as potencialidades históricas, políticas, económicas e culturais de um país como Portugal – que iniciou o processo de globalização cuja sofisticação actual, fruto da evolução de séculos, serve de base à elaboração e execução da política externa.

Os recursos materiais foram geridos em função dessa flexibilidade/capacidade dos agentes estaduais em funções. Logo, depreende-se que eram limitados. Em contrapartida, a criatividade e o empenho foram descuradas. A máquina diplomática portuguesa ainda é algo tradicional, formal, burocrática e parcamente informatizada. Rigidez na mudança de mentalidades. Salvo excepções, a postura dos agentes diplomáticos manteve-se conservadora, mais propensa a lidar com os desafios político-estratégicos do que a captar IDE para Portugal.

Os serviços prestados às empresas são limitados – inclusivamente ao nível da chamada *intelligence* económica. Os empresários lusos pouco recorreram às embaixadas e consulados, não lhes reconhecendo mais-valia no seu processo de internacionalização.

Na perspectiva de Hans Morgenthau (1993), segundo a qual a actividade diplomática é uma forma de arte que gere variáveis da equação estadual, na intenção de velar pelo interesse nacional, e que, quando competente, consegue aumentar o poder externo do país a um nível superior ao das expectativas fundadas nos meios à disposição. Assim sendo, a instrumentação da diplomacia económica portuguesa ainda não responde cabalmente aos desafios do séc. XXI, pois, como resume Ennes Ferreira e Rocha Gonçalves (2009):

«Face às características dominantes do funcionamento da administração pública portuguesa, com uma departamentalização estanque e um excesso de burocracia que dificulta a adaptação à evolução da realidade, não se estranha a visão e o peso estatocêntrico, estreito e limitado, do caso português. Nesta óptica, a diplomacia económica é praticamente reduzida à utilização da capacidade de influência política dos Estados a favor dos seus interesses económicos nos mercados internacionais secundarizando-se quer a vertente económica, quer a importância crescente dos actores não estatais.»²⁰¹

Especificidades difíceis de solucionar num quadro nacional de crise estrutural, agravada ao longo da primeira década do séc. XXI por influência externa. Vejamos o próximo capítulo.

²⁰¹ ENNES FERREIRA, Manuel e ROCHA GONÇALVES, Francisco (2009). *Diplomacia Económica e Empresas de Bandeira – Os Casos da Galp e da Unicer em Angola. Relações Internacionais*, Dezembro, p. 115.

2.2. Geopolítica Portuguesa e a Crise Económica

Nos capítulos anteriores foram analisados os conceitos de diplomacia económica e a evolução mais recente das actividades portuguesas neste âmbito diplomático. Foram inclusive escrutinadas as reformas implementadas ao sistema. Essa análise era indispensável para compreender uma das facetas que não contribuiu da melhor forma (apesar do imenso esforço que se reconhece na melhoria do sistema) para o momento presente que Portugal vive e que é de crise estrutural, mais do que até do que conjuntural fruto da crise financeira internacional que atingiu o mundo dos negócios, sobretudo depois de 2008.

Portanto, foi possível concluir que a diplomacia económica é um bom instrumento de política externa. Que é importante, se eficiente, na promoção do crescimento económico, ao apoiar a internacionalização da economia do país. Mas é especialmente útil se a política externa, na qual baseia, for consistente e definir claramente objectivos mensuráveis e mercados-alvo de estratégico interesse nacional.

A eficiência da diplomacia económica portuguesa talvez ainda peque por defeito, mas é possível que a política externa nacional traduza uma “grande continuidade”, fruto de uma “Democracia madura”.²⁰² Os programas dos últimos governos lusos têm mantido uma unidade de actuação externa, uma lógica coesa sobre as áreas de prioridade, e visam salvaguardar relações privilegiadas de Portugal no seio da União Europeia, com os EUA, com os PALOP e o Brasil, e com o Magrebe.

O grande objectivo é a *maximização geopolítica de dois triângulos estratégicos* baseados na herança histórico-cultural. Primeiro, o triângulo estratégico nacional, constituído pelo continente, arquipélago da Madeira e arquipélago dos Açores. Segundo, o triângulo estratégico Europa, África, América, em que Portugal desempenha um papel de “ponte” ou de “porta” de entrada e saída de mercadorias. O Mapa 1 espelha isto mesmo.

Ou seja, Portugal só é um país periférico e pobre no seio da União Europeia, porque à escala mundial é central e faz parte do grupo dos países mais desenvolvidos. No xadrez atlântico, Portugal mantém relações político-económicas com vários países dessa longa linha costeira, que participam no tal modelo do triângulo estratégico.

Uma preocupação especial sobre o espaço da lusofonia que se materializou, por exemplo, na criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) em 1996. Uma janela de oportunidade para os seus Estados-membros – ainda por explorar convenientemente do ponto de vista económico. Mas sem esquecer que os Estados-Membros dessa organização, entretanto, diversificaram a sua carteira de investimentos, ao aderir a outros projectos regionais.

²⁰² «No nosso país, tem havido uma grande continuidade na nossa política externa, o que considero muito positivo, sinal de uma Democracia madura. Portugal possui permanências estratégicas. É um país europeu mas também um país atlântico. Dentro da Europa, Portugal tem muitas especificidades, incluindo uma ligação com o Norte e o Sul do Atlântico; possui uma relação estreita com África, a pontos da Ásia. Não podemos abdicar dessa especificidade.» [João Carlos Espada (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 155]

Portugal também mantém relações privilegiadas com os EUA, fruto de uma afinidade histórica. Os lusos foram dos primeiros a reconhecer a independência da actual superpotência. A própria entrada dos lusos para a NATO, quando ainda num regime ditatorial e em grande medida por instigação norte-americana, parece ter sido um exemplo gráfico disso mesmo²⁰³. Do ponto de vista comercial, os EUA são um dos principais mercados das exportações portuguesas.

O problema desta equação centra-se no xadrez atlântico. Actualmente, uma globalização mais competitiva está a redesenhar o mapa estratégico, desviando a centralidade secular do Atlântico para o Pacífico²⁰⁴. Portugal pode, ainda assim, potenciar *relações tripartidas* que ajudem a criar pontes entre as várias regiões.

Portugal possui vantagens alternativas. Mantém relações político-económicas pacíficas e duradouras com muitos países actualmente considerados mercados emergentes ou com fortes potencialidades no futuro próximo, como são os BRIC – Brasil, Rússia, Índia e China.

É preciso não desconsiderar que os BRIC são economias diferentes, com desiguais níveis de crescimento económico, desafios próprios e posições diversas no cenário mundial. Mas a Índia e a China partilham parte da sua História com os navegadores portugueses e a Rússia também não é um país desconhecido para Portugal.

Na tabela 1²⁰⁵ analisa-se a evolução das exportações portuguesas por regiões ou países de destino. É possível constatar a dependência portuguesa relativamente aos mercados europeus (que em 2009 absorviam 75,3% do total das exportações portuguesas). Os BRIC estão a crescer gradualmente em importância, mas ainda representam uma fatia de menos de 2% do bolo total.

²⁰³ «Em muitos destes 200 anos, as nossas relações têm sido extremamente próximas, reforçadas por acordos comerciais, pela emigração de milhões de portugueses para os EUA, e por preocupações estratégicas comuns. Somos aliados na NATO e apostos por acordos bilaterais de cooperação no âmbito da segurança. (...) Essa amizade é importante para os EUA, e vamos trabalhar afinadamente para a proteger e alimentar.» [WISNER, Frank (1987). *The United States, Portugal and Africa*. In Aguiar, Joaquim, *Portugal, os Estados Africanos de Língua Oficial Portuguesa e os Estados Unidos da América*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian/World Peace Foundation; p. 188]

²⁰⁴ «(...) parece estar em curso a transferência do centro económico mundial (e potencialmente político) para o Pacífico. (...) Este processo, iniciado pelo Ocidente, com economias maduras, com necessidade premente de novos mercados para continuar a crescer, está a ser bem aproveitado pela China, Índia e Rússia e países adjacentes, economias que estão a sair aceleradamente do nível de subsistência em que a ideologia do Planeamento central as havia deixado (...)» [NETO DA SILVA, António (2006). *As empresas Industriais e as Novas Condições de Competição. XVII Encontro SAER – A Globalização Competitiva e a Resposta das Empresas Portuguesas*, Documentos de Trabalho, CCB, 24 Fevereiro, p. 1]

²⁰⁵ Cf. INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA DE PORTUGAL (2010a). Exportações (€) de bens por local de Destino e Actividade Económica (CAE VER. 3) Anual. *Estatísticas do Comércio Internacional de Bens do INE*, Base de Dados URL: <www.ine.pt>

Tabela 1: Exportações (€) de bens por Local de Destino

	2009	2008	2007	2006
	Total (€)	Total (€)	Total (€)	Total (€)
Mundo	31647682493	38950310195	38309472469	35640473472
Intra União Europeia	23834041002	29007002132	29540516464	27754733181
UE % Mundo	75,3	74,5	77,1	77,9
Extra União Europeia	7813641491	9943308063	8768956005	7885740291
Brasil	287409292	317479283	256500345	254100256
China	195767040	175135623	171614677	210817169
Índia	40364358	41672598	29761641	28657610
Rússia	81441439	180735938	133794473	106533341
BRIC % Mundo	1,9	1,8	1,5	1,7

Fonte: INE (2010)

Na tabela 2²⁰⁶ observa-se a evolução das importações portuguesas por regiões ou países de origem. Os mercados da União Europeia continuam a ser os grandes fornecedores de Portugal (em 2009, 78,5% do total das importações). Os BRIC, no seu conjunto, contabilizam cerca de 5,5% das importações portuguesas, o que não deixa de ser um dado significativo. Ainda mais se Portugal continuar a diversificar a sua carteira, para evitar ficar dependente de um país/região em caso de crise internacional.

Tabela 2: Importações (€) de bens por Local de Origem

	2009	2008	2007	2006
	Total (€)	Total (€)	Total (€)	Total (€)
Mundo	51208120791	64193885647	59926542840	56294640651
Intra União Europeia	40206882323	48006906489	45886786346	43265144719
UE % Mundo	78,5	74,8	76,6	76,9
Extra União Europeia	11001238468	16186979158	14039756494	13029495932
Brasil	870999422	1349407046	1364103563	1228841730
China	1105640692	1328220348	1047334335	769199515
Índia	262266491	465604662	340759523	234171710
Rússia	527977601	398385616	548116547	642039016
BRIC % Mundo	5,4	5,5	5,5	5,1

Fonte: INE (2010)

Do ponto de vista governamental, a internacionalização da economia portuguesa é considerada a expressão desejável da sua abertura a mercados e investidores externos, bem como o reflexo de uma progressiva integração no mercado único europeu e na economia global.

²⁰⁶ Cf. INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA DE PORTUGAL (2010b). Importações (€) de bens por local de Destino e Actividade Económica (CAE VER. 3) Anual. *Estatísticas do Comércio Internacional de Bens do INE*, Base de Dados. URL: <www.ine.pt>

Mas este processo também depende da resposta das empresas nacionais aos estímulos do Estado e dos mercados em que actuam, e das multinacionais estrangeiras interessadas em investir no mercado luso. Afinal, surgem casos de sucesso quando a geografia se alia a incentivos estaduais atraentes, e a uma receptividade positiva da parte das empresas.

Neste contexto, é preciso não esquecer que o nosso tecido empresarial é, sobretudo, constituído por PME. Esse factor é uma desvantagem? E Portugal é um país/mercado pequeno? Primeiro, até o pequeno pode ter *dimensão*. Segundo, os mercados globalizados e interdependentes da actualidade, em que os meios de comunicação contribuem para que as distâncias pareçam mais pequenas do que são verdadeiramente, e os custos de transporte são menos significativos, o que marca talvez diferença, em termos relativos, é uma visão empresarial estratégica e de internacionalização. Para efeitos de dinâmica de mercado, as grandes multinacionais arriscam-se a possuir desvantagens incompatíveis com a concorrência empresarial e a necessidade de adaptação aos desafios: peso, rigidez, vulnerabilidade e reestruturação problemática.

Portanto, o país e as suas empresas devem ser menos avaliados em termos absolutos e, preferencialmente, em termos relativos; desde que haja uma *renovação estratégica*, esgrimida por vantagens competitivas e mais-valias no mercado global. Até porque, a dimensão de uma empresa deve ser um passo intermédio e não necessariamente inicial no processo de iniciativa empresarial.

A questão poderia ser contornada se o maior problema de Portugal não fosse *interno*. Como pode o país projectar-se internacionalmente, se a sua crise, mais do que conjuntural, é profunda e *estrutural*?

Portugal tem revelado uma grande incapacidade para se ajustar às dinâmicas de mercado. Identificam-se algumas das maiores dificuldades estruturais nacionais: elevado endividamento externo; elevado deficit das contas públicas; défice comercial; grande desigualdade económica e social; fraco empreendedorismo; falta de produtividade e de competitividade do capital humano, e elevado desemprego com efeitos sociais previsíveis apenas atenuados com apoios estaduais. Um mercado laboral pouco flexível; uma administração pública burocrática e ineficiente; um regime fiscal demasiado complexo e pesado; e maus indicadores macroeconómicos que, conjugados, não são propensos a atrair IDE e são uma base de apoio desconfortável para o tecido empresarial nacional. Portugal regista há anos uma progressiva perda de dinamismo e de capacidade competitiva, sobretudo evidente desde o final dos anos noventa (depois do cumprimento conjuntural dos *critérios de convergência* do Pacto de Estabilidade e Crescimento e da adesão à Zona Euro)

Se considerarmos que a globalização incentiva o nível de riqueza de um dado país (e não o contrário), Portugal beneficia da tradicional abertura do seu mercado ao exterior. Mas vejamos a evolução registada na Tabela 3:

Tabela 3: Índices de Globalização

País	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Portugal	15°	15°	14°	16°	22°	24°	31°

Fonte: A.T. Kearney/Foreign Policy²⁰⁷

Com base na Tabela 3, Portugal não tem evoluído da melhor maneira, nos últimos anos, caindo sucessivos lugares no índice de globalização.

Na última metade da década de 90 o IDE em Portugal sofreu um forte aumento, mas a partir de 2000 tem-se assistido a uma diminuição deste tipo de investimento. O investimento directo de empresas portuguesas no estrangeiro é significativo, apresentando uma tendência de crescimento, embora com alguma irregularidade.

O comércio internacional português tem sido um dos principais factores de crescimento da economia nacional, apesar da respectiva balança manifestar um défice crónico. Os principais destinos das exportações lusas são a Espanha, a Alemanha, a França, os EUA e Angola. Portugal exporta cada vez mais para mercados externos à União Europeia, também na tentativa de diversificar os mercados-alvo.

Os objectivos são cada vez mais proteger a propriedade intelectual e combater imitações (por exemplo do vinho do Porto); no sector tradicional apostar na qualidade e no novo *design*, descobrir novas funcionalidades e apostar em mercados alternativos que possam estar interessados em consumir os nossos produtos. Ultimamente, todavia, as exportações portuguesas desaceleraram e depois sofreram uma queda em 2009.

O que poderá Portugal fazer para ultrapassar as suas dificuldades? Realizar verdadeiros esforços (que ultrapassem a simples retórica e criação burocrática) no sentido de incentivar e aumentar as exportações; fomentar negociações com países importadores, aproveitando para aumentar as exportações portuguesas especificamente para esses mercados; atrair mais IDE com estímulos à localização, mas exigindo contrapartidas para evitar a deslocalização; aumentar a produtividade do capital humano; desburocratizar e diminuir a carga fiscal; apostar na inovação e na competitividade do mercado; estudar e aplicar novas estratégias de mercado; apostar na diversificação de mercados; e dinamizar actividades de diplomacia económica com base no plano já delineado – ou seja, fazer trabalhar o que já existe e começar a recolher os seus frutos.

O país possui vantagens competitivas que não têm sido devidamente exploradas. Dois exemplos paradigmáticos: 1) as actividades ligadas ao turismo (basta atravessar a fronteira e comparar a forma como Espanha rentabiliza muito mais o sector, não obstante acossada pela ameaça terrorista – ETA); 2) tudo o que tem a ver com o Mar (do ponto de vista geoestratégico e militar, económico, turístico, tecnológico, técnico e científico).

²⁰⁷ Cf. ATKEARNEY. COM (2001-2007). Foreign Policy Magazine Globalization Index. Past Reports Disponível na WWW: <URL: <http://www.atkearney.com/index.php/Publications/globalization-index.html>>

Até a cultura e o património artístico (somos a nação dos *Lusíadas*, de Luís de Camões). A internacionalização da economia portuguesa passa pela aposta no *Português enquanto língua de negócios à escala global*. O Estado português tem investido na promoção do idioma, interna e internacionalmente. Com o apoio da CPLP (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa) visa dois objectivos ambiciosos: elevar o Português a língua oficial da ONU e apoiar o Brasil a membro permanente do Conselho de Segurança da ONU.

Neste sentido, o Português é uma língua de trabalho à escala global. Afirma-se a vários níveis, entre os quais: em ambiente de trabalho quando é usado em organizações internacionais, em transacções comerciais ordinárias, em reuniões internacionais bilaterais, em acordos de investimento directo estrangeiro, em contractos empresariais, no âmbito do turismo e do intercâmbio científico-tecnológico, nas relações interpessoais quotidianas.

A Internet ajuda a conectar um número crescente de vendedores/compradores que privilegiam *sites* na sua língua materna. Neste âmbito são dinamizados vários sectores, directa ou indirectamente relacionados com a língua, tais como a tradução, instituições de ensino do Português e turismo.

Portugal possui recursos naturais e capital humano para mudar o seu processo de estagnação. A própria dimensão absoluta do seu território pode ser reequacionada e exponenciada pela dinâmica da sua população (capital humano). Mas a mentalidade de *Portugal dos três ps – pobre, pequeno e periférico* – cultivada a partir da adesão do país à então CEE, tem sido castradora.

Se no séc. XV, no rescaldo de guerras fronteiriças, de fome e doença (*peste negra*), falta de recursos, mentalidade sufocante e informação limitada, os portugueses revolucionaram o mundo, não há razão para pensar que agora que o conforto domina, o destino (*fado*) tenha de ser necessariamente sombrio. Portugal possui um legado histórico. Urge compreender que Portugal não se limita à sua matriz europeia. Num mundo globalizado e altamente competitivo, os vencedores são os *que correm mais depressa*. Por enquanto, Portugal arrasta-se e responde lentamente aos desafios do séc. XXI. O país carece de uma economia de mercado sólida e pujante, e necessita redefinir-se com base numa visão estratégica exequível no enquadramento actual, que nos tire do buraco.

Portugal conseguirá apenas projectar-se internacionalmente e conquistar novos mercados, se de uma vez por todas incutir disciplina às suas contas públicas e melhorar a generalidade dos seus indicadores macroeconómicos e, assim, encontrar soluções para a sua crise estrutural.

Urge uma visão estratégica e de futuro. A solução não vem de fora e o exemplo já não basta vir de cima, mas da dinâmica e da vontade do povo português.

2.3. Portugal e a Lusofonia

Um país como Portugal sobrevive na cena internacional e aspira a um papel significativo no equilíbrio de poderes, na medida da sua utilidade e capacidade de resposta aos desafios da História. A utilidade de Portugal está necessariamente associada aos seus quatro vectores estratégicos: Europa, EUA, África e Brasil.

O Estado, os empresários e as associações que os representam visam uma “coerência de conjunto” não exclusivamente retórica, que promova as exportações portuguesas e ajude a concretizar parcerias externas para o investimento externo. A coordenação de esforços nem sempre se verificou. Mas para António Alfaiate (2006) as associações empresariais portuguesas têm procurado conjugar esforços efectivos com o Estado português, ou até com suas homólogas nos países de destino – também lusófonos²⁰⁸ – da internacionalização das empresas portuguesas.

António Comprido (2006), então Presidente do Conselho de Administração da BP Portugal, defende interesses em mercados como o brasileiro, Angola e Moçambique. Segundo o autor, não parece ter havido intervenção da diplomacia portuguesa na entrada da BP Portugal (o grupo BP é de origem britânica) nos mercados lusófonos²⁰⁹.

Mas para autores como Marques Guedes (2006), o projecto europeu, que entretanto se alargou à Europa de Leste, é que veio complementar a tendência “natural” das empresas portuguesas: expandir os seus negócios para mercados lusófonos ou da América Latina; e que, segundo o autor, só na última dezena de anos é que tem vindo a ser estendida a outros mercados²¹⁰. No fundo, as duas versões são conscientes do “passado” e do “presente” que ainda marcam as relações económicas entre lusos e lusófonos. As diferenças prendem-se mais com uma perspectiva sobre a dinâmica de internacionalização das empresas portuguesas.

Ou seja, se foi significativamente atraída pelo mercado interno da União Europeia, ao ponto de descurar interesses noutros países – razão pela qual se justificaria uma complementaridade, neste caso, com os mercados dos PALOP. Ou se as empresas portuguesas mantiveram mais ou menos o alvo dos seus interesses – ainda atribuindo excessiva importância aos mercados de destino tradicionais – devendo, pois, continuar a expandir os seus negócios para fora do mundo lusófono.

²⁰⁸ «Complementarmente a este projecto [Projecto PALOP], e agora já numa lógica mais ampla, procurámos criar uma rede de associações empresariais nos PALOP. Celebrámos protocolos com as associações mais representativas e câmaras de comércio em Angola, em Moçambique, em Cabo Verde, na Guiné-Bissau e no Brasil.» [António Alfaiate (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 35]

²⁰⁹ «Devo dizer-lhe que a BP tem uma fortíssima presença em Angola, também importante em Moçambique, e alguma presença no Brasil. Honestamente – que eu saiba! – não houve, de maneira nenhuma, intervenção da Diplomacia Portuguesa. A Diplomacia britânica é suficientemente forte.» [António Comprido (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, pp. 44-45]

²¹⁰ «Quando as empresas transnacionais portuguesas começaram, muitas vezes fizeram-no para países da América Latina, ou para países lusófonos onde a projecção da língua portuguesa era uma coisa natural. Só muito recentemente, na última dezena de anos em boa verdade, é que interesses portugueses se começaram a projectar para o Mundo não lusófono.» [Armando Marques Guedes (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 71]

O tecido empresarial português continua a investir e a exportar para o Brasil e para África. Portugal, inserido na União Europeia, defendeu uma política externa com uma visão sobre África e sobre a América Latina, com uma preocupação especial sobre o *espaço da lusofonia*. Pelo que se desenvolveram acordos bilaterais e multilaterais no sentido de uma aproximação – também no âmbito da diplomacia económica.

O espaço da lusofonia é complementar para os seus Estados-membros. A CPLP foi criada em 1996 mas os parceiros estratégicos, entretanto, diversificaram a sua carteira de investimentos, ao aderir a outros projectos regionais.

No âmbito da geopolítica da língua portuguesa nada está garantido. Enquanto a CPLP diligencia formas de ultrapassar desvantagens decorrentes da descontinuidade de um espaço estratégico apimentado pela presença dos seus Estados-membros em palcos linguísticos alternativos, Moçambique aderiu à *Commonwealth* e é membro observador da *Organização Internacional da Francofonia* (OIF). Ao passo que Cabo Verde, a Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe são Estados-membros da OIF.

Os países pertencem a continentes diferentes, são influenciados por dinâmicas regionais que lhes são, pelo menos, geograficamente mais próximas. Um cenário que cria obstáculos em caso de conflito de interesses. Portugal é Estado-membro da *União Europeia* e o Brasil afirma-se no Mercado Comum do Sul (Mercosul). Angola e Moçambique participam na Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC). Cabo Verde e Guiné-Bissau aderiram à Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO). Angola e São Tomé e Príncipe são Estados-membros da Comunidade Económica dos Estados da África Central (CEEAC). Timor-Leste é um membro observador da Associação de Nações do Sudoeste Asiático (ASEAN).

Os Estados-membros da CPLP participam conjuntamente em organizações internacionais como as Nações Unidas. A própria CPLP, enquanto organização multilateral com personalidade jurídica, estabelece acordos, por exemplo, com a Organização das nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO, das Nações Unidas), o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos do Homem (ACNUDH), a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), e a Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI).

Uma resposta à pressão da economia global que, simultaneamente oferecia uma janela de oportunidades aos países que não se deixavam limitar pela geografia mas procuravam espaços económicos alternativos para vencer as dificuldades que atravessavam.

Analisa-se seguidamente dados sobre o comércio externo português – portanto, sob uma perspectiva nacional. As estatísticas que constam na tabela 4 têm como fonte a *Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal* (AICEP)²¹¹.

²¹¹ AGÊNCIA PARA O INVESTIMENTO E COMÉRCIO EXTERNO DE PORTUGAL (2010). Comércio Internacional Português de bens e Serviços 1996-2009. *AICEP Portugal Global On-line*, Livraria Digital, 2 Junho. URL: <<http://www.portugalglobal.pt/PT/Biblioteca/Paginas/Homepage.aspx>>

Tabela 4: Exportações Portuguesas de Bens e Serviços (1999/2009)

Mercados	EXPORTAÇÕES					
	1999	2001	2003	2005	2007	2009
Angola	428.898	703.351	910.678	1.052.378	2.172.997	2.947.460
Brasil	359.966	493.818	398.822	543.251	820.471	876.178
Cabo Verde	178.281	175.418	203.016	202.888	299.329	297.420
Moçambique	104.023	102.726	89.362	92.110	132.537	163.819
S. Tomé e Príncipe	24.313	28.289	38.657	28.901	46.373	44.539
5 Países (soma)	1.095.481	1.503.602	1.640.535	1.919.528	3.471.707	4.329.416
Portugal total	32.011.538	37.820.401	39.303.385	43.220.146	54.764.814	47.631.117
% 5 Países no total	3,4	4,0	4,2	4,4	6,3	9,1

Fonte: AICEP/Banco de Portugal (2010)

Unidade: Milhares de Euros

A soma das exportações portuguesas para Angola, Brasil, Cabo Verde, Moçambique, e São Tomé e Príncipe representavam cerca de 3,4% do total em 1999, percentagem que cresceu para 9,1% em 2009.

Angola, até mais do que o Brasil, tem sido o principal destino das exportações portuguesas, a registar um volume de negócios crescente, que passou de um total de 428.898 milhares de euros em 1999, para 2.947.460 milhares de euros em 2009. Angola afirmou-se nos últimos anos como parceiro comercial da maior importância para Portugal.

O Brasil ronda o 11º lugar na tabela de maiores clientes de produtos e serviços portugueses. É um mercado com grandes potencialidades no futuro próximo.

Tabela 5: Importações Portuguesas de Bens e Serviços (1999/2009)

Mercados	IMPORTAÇÕES					
	1999	2001	2003	2005	2007	2009
Angola	52.873	184.416	83.033	99.829	488.164	287.761
Brasil	501.145	754.768	936.428	1.307.331	1.724.850	1.167.523
Cabo Verde	35.868	37.940	42.908	42.784	64.355	53.555
Moçambique	61.037	61.829	66.223	49.653	56.784	69.693
S. Tomé e Príncipe	7.203	5.631	2.522	3.900	4.776	5.018
5 Países (soma)	658.126	1.044.584	1.131.114	1.503.497	2.338.929	1.583.550
Portugal total	43.742.890	50.409.231	48.213.366	55.603.921	65.714.103	58.730.840
% 5 países no total	1,5	2,1	2,3	2,7	3,6	2,7

Fonte: AICEP/Banco de Portugal (2010)

Unidade: Milhares de Euros

A soma das importações portuguesas de Angola, Brasil, Cabo Verde, Moçambique, e São Tomé e Príncipe, no período em consideração, passaram de 1,5% no ano de 1999, para 2,7% das importações totais portuguesas em 2009.

No âmbito das importações, o destaque vai para o Brasil, decididamente o principal fornecedor lusófono de bens e serviços, com o mercado português no seu todo a

comprar bens e serviços na ordem dos 1.167.523 milhares de euros em 2009, quando em 1999 o valor apenas atingia os 501.145 milhares de euros.

Portanto, do ponto de vista das relações comerciais internacionais entre países lusófonos, a perspectiva é auspiciosa e propende para uma subida, em especial depois de ultrapassada a crise global que ainda produz efeitos nos mercados. Não obstante se perspective uma tendência de crescimento, o Brasil e os PALOP ainda pesam pouco na Balança Comercial portuguesa.

2.4. Portugal – PALOP

Quando os anos 80 nasceram, vivia-se o rescaldo da Guerra Colonial, da Revolução do 25 de Abril de 1974 e do processo de descolonização. Os PALOP centravam as suas atenções em África, mormente, nos seus problemas internos. Portugal investia na então Comunidade Económica Europeia (CEE) e no cumprimento dos critérios que a organização regional exigia aos candidatos à integração; mantinha uma relação cordial com os EUA, também alimentada por acordos financeiros, no âmbito da Defesa, sobre Base das Lajes; participava em palcos multilaterais, como a ONU; e assumia uma atitude pragmática de relações de Estado para com os PALOP – presume-se que a ruptura, a ter existido, não tenha sido duradoura²¹².

Os PALOP começaram por viver o entusiasmo da independência, mas nem todos os cidadãos sobreviveram aos riscos que sobrevoavam a sua mais recente condição. Não se investiu suficientemente na unidade e na reestruturação nacional, em especial, quando não era possível ultrapassar períodos de instabilidade política²¹³. Sendo assim, os PALOP que, órfãos de um governo estável capaz de os defender nos palcos internacionais e das próprias guerras intestinas acabaram, provavelmente, por ser usados no tabuleiro do xadrez das superpotências da Guerra Fria²¹⁴.

Uma situação que viveu novas transformações com o fim da Guerra Fria, quando países terceiros alteraram as suas prioridades de política externa, inclusivamente em relação a África. Com a queda do Muro de Berlim (1989) e o fim do império soviético (1991), o Kremlin passou a centrar as suas atenções na resolução de problemas internos, enquanto a Casa Branca substituíu uma plausível predominância de interesses geoestratégicos baseados no equilíbrio de poderes (*balance of powers*) bipolar, que pareciam afastá-la de África. As lutas internas africanas perderam parte do fusível que as mantinha acesas. A guerra-civil de Moçambique, por exemplo, terminou logo em 1992.

²¹² «Em África de fins dos anos 80 criava-se um espaço pouco disputado, onde Portugal podia cumprir o velho papel de comerciante intermediário (...) A nova situação coincidia com mudanças políticas internas que favoreciam a vocação de oficial de ponte. (...) Os portugueses retomavam agora a sua marcha para África com um importante componente psicológico (...)» [IÑIGUEZ, Carlos P. (1999). *Sueños Paralelos – Gilberto Freyre y el Lusotropicalismo. Identidad, Cultura y Política en Brasil y Portugal* (Centro de Estudios de Política Exterior en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales). Buenos Aires: Nuevohacer – Grupo Editor Latinoamericano; p. 394]

²¹³ «Angola, Moçambique e Guiné-Bissau tornaram-se independentes após longas lutas de libertação nacional. Este facto, geralmente desprezado por muitos dos que hoje fazem o “processo de descolonização”, é o elemento fundamental explicativo da evolução sofrida por aqueles países nos últimos anos. (...) Quando em Portugal se dá o “25 de Abril” (...) compreende-se, assim, a ansiedade, a euforia e o entusiasmo com que, do ponto de vista africano, se acompanhou a Revolução em Portugal, tanto mais que, após um período inicial extremamente complexo (...) o novo regime português acabou por reconhecer abertamente o direito dos povos colonizados à autodeterminação e à independência (...)» [ANTUNES, Melo (1987). Breves considerações sobre o vector africano da política externa portuguesa. In AGUIAR, Joaquim, *Portugal, os Estados Africanos de Língua Oficial Portuguesa e os Estados Unidos da América*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian/World Peace Foundation; p. 159].

²¹⁴ «O caso angolano era uma questão internacional com repercussões na própria relação política entre as grandes potências (...) O conflito tornava-se global e se incluía na equação das relações Leste-Oeste.» [SARAIVA, José F. (1999). Um Momento Especial nas Relações Brasil-Angola: do Reconhecimento da Independência aos Desdobramentos Atuais. In PANTOJA, Selma e SARAIVA, José F., *Angola e Brasil nas Relações do Atlântico Sul*. Rio de Janeiro: Bertrand; p. 228]

Contexto que se transformou numa oportunidade para Portugal. O país mantinha um relacionamento privilegiado com os PALOP depois de concluído o processo de descolonização, e havia focos de frustração nos novos países independentes por causa das guerras fratricidas. Entretanto, os portugueses voltavam a interessar-se por África no fim dos anos 80, para cumprir o “velho papel de comerciante intermediário” num mercado hipoteticamente pouco disputado²¹⁵.

Os PALOP eram igualmente disputados. Se os concorrentes não eram muitos em número, pareciam ser fortes. Por exemplo, a Grã-Bretanha ainda exercia poder em África através da *Commonwealth*. Países europeus que já tinham sido metrópoles ultramarinas, não pareciam desistir de uma área geopolítica e geoeconómica, actualmente correspondente às suas ex-colónias e a países vizinhos com os quais mantenham relações favorecidas há décadas.

Neste contexto, Castilho Soares (2006) adverte para o risco de uma aproximação dos países europeus às suas ex-colónias, quando alimentada por relações histórico-culturais. Como se estas fossem garantia de mercado contra a potencial concorrência de economias emergentes como o Brasil, a China e a Índia. Até porque uma postura ético-repreensiva das nações europeias, pode levar os países africanos, mais preocupados em lucrar com o comércio externo e em atrair investimento directo estrangeiro, a preferirem parceiros comerciais alternativos²¹⁶.

Por outro lado, se há oportunidades de negócio nos mercados africanos, porque é que países como Portugal e as suas empresas não podem tentar agarrá-las? Primeiro, a concorrência de mercado é aliciante para as empresas portuguesas que tenham projectos de internacionalização concebidos para as economias africanas, e que procuram parcerias nos países de destino.

Segundo, os próprios empresários africanos beneficiam das parcerias com portugueses. Portanto, a cooperação entre empresários portugueses e africanos – assente nas potencialidades das novas gerações²¹⁷ – abre uma janela de oportunidade mutuamente vantajosa.

²¹⁵ «(...) os desastres das guerras em Moçambique e, especialmente em Angola, haviam libertado as culpas a quem podia tê-las. Os fracassos do socialismo africano, a brutalidade dos afrontamentos faccionais e tribais haviam lavado a má lembrança do colonialismo, que se mantinha reduzido a um dado histórico (...)» [IÑIGUEZ, Carlos P. (1999), *op. cit.*, p. 394]

²¹⁶ «É na Europa que estão as ex-potências coloniais e as ligações históricas parecem ser um privilégio herdado. Mas com a emergência de potências como o Brasil, e a intromissão da China e da Índia em África, para não falar no Japão, a Europa tem sido secundarizada nessa relação. (...) se esses países africanos encontram outras fontes para vingarem a sua independência em relação às antigas colónias, optam por isso. E “estão-se nas tintas” para as exigências de transparência na governação, de Democracia, e de combate à corrupção, feitas em contrapartida da Ajuda ao Desenvolvimento europeia.» [Castilho Soares (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, pp. 21-22]

²¹⁷ «O futuro de África está na mão dos africanos. Se as gerações mais jovens apostarem na sua educação e estiverem prontas a competir com o resto do mundo em desenvolvimento, através de ganhos de produtividade e tecnológicos, os níveis de vida da maioria da população melhorarão e a África surgirá nos trilhos das economias em emergência.» [CORDEIRO, Helena (1994). Desafios que se colocam a África. In BANCO DE PORTUGAL/MINISTÉRIO DAS FINANÇAS, *4º Encontro de Lisboa entre as Delegações de Portugal e dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa à Assembleia Anual do FMI/BM – 27/28 Setembro*. Lisboa: BP/MF; p. 82]

Adriano Moreira (2006) refere-se, inclusivamente, à necessidade de Portugal manter o seu “espaço de liberdade” no seio da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), se souber ser competente nessa matéria²¹⁸.

Uma linha de raciocínio reajustada ao pensamento político vigorante na actualidade, mais moderado no seu discurso, virado para as vantagens de um relacionamento económico entre Portugal e os países africanos – prioritariamente com os PALOP, mas não exclusivamente – e que segundo João Cravinho (2005), constitui uma mais-valia, ou mesmo um pilar da política externa portuguesa²¹⁹. E as autoridades lusas têm procurado seguir esta linha de rumo²²⁰.

Portugal, enquanto país integrado na Construção Europeia tem sido, de certa forma, reconhecido como mediador nas relações Norte-Sul. No âmbito da IV Convenção de Lomé, Portugal conseguiu negociar um bom acordo a favor dos PALOP, para que estes recebessem grande parte dos fundos disponíveis; argumentando que constituíam um grupo regional especial, com língua e herança cultural comuns. Compreende-se, portanto, que o Conselho Europeu para as Relações Norte-Sul, criado em 1988, tenha assumido sede em Lisboa.

O acordo entre o ICEP/CDI também permitiu o aprofundamento da cooperação empresarial e das relações entre Portugal e os países ACP (África, Caribe e Pacífico), nos quais estão inseridos todos os PALOP. O CDI (Centro de Desenvolvimento Industrial), criado no âmbito da Convenção de Lomé²²¹, visava ajudar a “estabelecer e fortalecer” empresas industriais nos países ACP, ao incentivar parcerias entre agentes económicos dos países ACP com os da União Europeia. Projecto que foi apelativo junto dos empresários portugueses²²².

²¹⁸ «A Inglaterra não vai eliminar o *British Council*, não vai perder o *instrumento de liberdade* que são os antigos territórios coloniais, onde quer continuar a estar presente, nalguns sítios com mais presença do que tinha quando era potência colonial, como é o caso da União Indiana. Sendo assim, porque é que Portugal há-de perder o seu *espaço de liberdade* no seio da CPLP? Portugal tem de defender essa liberdade. É legítimo, é justo que o faça. Agora, se é capaz de o fazer, já é outra história.» [Adriano Moreira (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, pp. 9-10]

²¹⁹ «Hoje já não há lugar – de parte a parte – para os complexos históricos. (...) Nos anos que se seguiram à revolução do 25 de Abril, houve quem pensasse e escrevesse que África representava o nosso passado e a Europa o nosso futuro. Há vários anos que estamos em condições de desmentir essa previsão. Efectivamente, o nosso relacionamento com África constitui hoje um dos três pilares fundamentais da nossa política externa, a par do pilar europeu; e cada vez mais se torna claro que o nosso relacionamento africano comporta uma importante mais-valia para os outros dois pilares da nossa política externa.» [CRAVINHO, João G. (2005). Portugal e África, aos 30 anos de idade. *Única*, Expresso, 10 Junho, p. 134]

²²⁰ «África tem o direito de esperar da comunidade internacional mais do que palavras sucessivamente repetidas de diagnóstico dos males e promessas reiteradas de ajuda, que muitas vezes tardam em se concretizar ou a produzir os efeitos desejados. (...) Portugal há muito que elegera África como uma das prioridades da sua política externa.» [GAMA, Jaime (2002c). Oceanos de paz, religiões e culturas em diálogo. In *A Política Externa Portuguesa 1999-2002 – Colectânea de Intervenções, artigos, entrevistas do Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros* (Biblioteca Diplomática – Série C) Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros/ Europress; p. 296]

²²¹ Convenção ACP-CEE de Lomé I (28 Fevereiro de 1975), art. 36°.

²²² «O interesse deste acordo ICEP/CDI é confirmado pelo crescente número de empresas portuguesas a que ele se candidatam apresentando projectos nos mais diversos sectores industriais.» [CORREIA DA SILVA, Luís (1992), *op. cit.*, p. 65]

Já em Junho de 1987 se tinha realizado em Lisboa, um dos primeiros grandes encontros entre altos representantes de Portugal e dos PALOP. No encontro estavam presentes: o Primeiro-Ministro português, Cavaco Silva; o Ministro dos Negócios Estrangeiros português, Pires de Miranda; o Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação, Azevedo Soares; e os Ministros dos “Cinco”: Afonso Van Dunen (Angola), Silvino da Cruz (Cabo Verde), Júlio Semedo (Guiné-Bissau), Pascoal Mocumbi (Moçambique) e Posser da Costa (S. Tomé e Príncipe).

Na reunião histórica, foram discutidas questões relativas à cooperação, à segurança (problemas relativos à instabilidade interna vivida nesses países) e às questões da actualidade internacional. Foi esclarecido em conferência de imprensa que, dos PALOP, apenas Angola não mantinha relações diplomáticas com os EUA.

Ainda em conferência de imprensa, o Ministro moçambicano Pascoal Mocumbi, manifestou a sua opinião, favorável à consistência dos PALOP enquanto parceiros de cooperação económica para Portugal. Tranquilizou os empresários portugueses interessados em investir nestes países; chegando a apelar veementemente, para que “não percam o comboio: estão a prejudicar o futuro do nosso relacionamento”²²³.

Mantendo a sua política externa, Portugal conseguiu uma nova vitória diplomática quando o Conselho Europeu reconheceu, em 1990, a região sul de África como uma área privilegiada dos fundos comunitários. E enquanto Portugal era um dos Estados membros que menos contribuía para o Centro de Desenvolvimento Industrial e para o Fundo de Desenvolvimento Europeu, era dos países que mais beneficiava desses fundos. Um esforço de diplomacia económica com resultados mensuráveis para Portugal e para as suas empresas a operar em África – muito embora os investimentos aplicados tenham gorado expectativas iniciais

Mas a instabilidade política vivida nos PALOP parecia minar alguns empreendimentos, bem como a capacidade de atrair fluxos de IDE. O sector da energia (nomeadamente as exportações de petróleo) parecia ser dos poucos a despertar atenção estrangeira e estava sob controlo de empresas dos EUA.

Por seu lado, Moçambique aproximava-se à África do Sul e, através dela, da *Commonwealth* britânica; enquanto Cabo Verde e a Guiné-Bissau entravam na área de influência francesa. Tendências com alguma coerência regional, uma vez que os PALOP tentavam evitar o isolamento e procuravam criar um caminho com futuro que os tirasse do círculo vicioso da instabilidade política e da crise económica; um projecto melhor conseguido no seio de uma organização intergovernamental que pudesse conferir-lhes algum reconhecimento internacional.

Para autores como Walter Marques (1994), uma parceria entre Portugal e os PALOP é complementar à participação na União Europeia. Fortalece afinidades histórico-culturais, de interesse também económico. Representa uma aposta na diversificação da

²²³ Pascoal Mocumbi *apud* HENRIQUES COIMBRA, J. (1987b). Porta-voz dos Cinco apela em Lisboa: “Senhores empresários não percam tempo”. *Expresso*, Nacional, 20 de Junho, p. 11.

carteira de investimentos para Portugal mas, em princípio, fundamentada numa estratégia de mútuo interesse para os países envolvidos²²⁴.

Seja como for, Portugal não investia isoladamente em África, mormente por carência de recursos; deve articular a sua acção com outros países para não perder de vista que, no mercado, o objectivo é lucrar com os investimentos. De facto, empresários como Amorim (2006) alertam para a diferença que existe entre as maiores e as mais pequenas economias dos PALOP²²⁵.

Em 2005, o interesse das autoridades mantinha-se favorável a uma relação com África – mormente com os PALOP²²⁶. Mas Castilho Soares (2006) interroga-se sobre a aparente incompatibilidade do discurso político português em relação aos PALOP, nestes últimos anos, e o tipo de organização dos recursos materiais/humanos no terreno²²⁷. Enquanto para Francisco Knopfli (2006) a oportunidade está a ser desperdiçada no terreno: «Na minha leitura, e pode escrevê-lo com todas as letras, nós estamos a perder o comboio em África.»²²⁸

Portanto, as relações privilegiadas com os PALOP têm sido alicerçadas em afinidades histórico-culturais. Parte significativa dos PALOP viveu períodos de instabilidade política e de “economia de guerra”, sobretudo a Guiné-Bissau, Angola e Moçambique. Os seus mercados continuam a representar um risco assinalável para as empresas portuguesas que, não obstante as dificuldades, continuam a apostar nestes mercados, com intensidade e volume de negócios nem sempre regular.

A cooperação entre Portugal e os PALOP tem sido um conceito estratégico nacional, uma prioridade de política externa e de internacionalização para o empreendedorismo luso. Se há confiança na rentabilidade do negócio, o agente económico desloca-se ao país de destino, dinamiza parcerias estratégicas com empresas locais e tenta fazer face à concorrência ou às condições de mercado.

²²⁴ «Num mundo à busca da competitividade e de mercados vastos integrados, a que nem os grandes escapam, não é despiendo um País europeu por geografia [Portugal], pretender ter parceiros extra europeus por respeito e coerência com a história e cultura. E se nesses se realçam os cinco Países aqui representados [Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe], é porque pensamos que a cooperação com eles é de interesse indiscutível para ambas as partes.» [MARQUES, Walter (1994). Encerramento. In BANCO DE PORTUGAL/MINISTÉRIO DAS FINANÇAS, 4^o Encontro de Lisboa entre as Delegações de Portugal e dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa à Assembleia Anual do FMI/BM – 27/28 Setembro. Lisboa: BP/MF; p. 71]

²²⁵ «Nos PALOP, distinguo os grandes países dos pequenos países. (...) Os outros países são sempre bem vindos. O ambiente político é bom em todos eles, mas são economias relativamente pequenas. (...) a sua expressão na parte económica – exceptuando Angola e Moçambique – é relativamente pequena.» [Américo Amorim (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 29]

²²⁶ «a) Que o relacionamento com as antigas colónias tinha atingido um elevado grau de maturidade, permitindo que nos libertássemos de complexos de parte a parte; b) Que o relacionamento com os países de expressão portuguesa continuaria a ser de importância central, muito embora houvesse necessidade de ancorar esse relacionamento num trabalho diplomático mais alargado com outros países africanos; c) Que a nossa relação com África constituía uma importante mais-valia para toda a nossa política externa.» [FREITAS DO AMARAL, Diogo (2006), *op. cit.*, p. 94]

²²⁷ «Dadas as fragilidades portuguesas – do ponto de vista organizacional, financeiro, tecnológico ou de cultura empresarial – o mercado angolano, ou os mercados africanos, aparecem como mercados apetecíveis, porquê? Por causa da língua portuguesa? Da ainda capacidade de adaptação dos portugueses a circunstâncias difíceis? Interrogo-me.» [Castilho Soares (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 21]

²²⁸ Francisco Knopfli (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 129.

2.5. Portugal – Angola

Angola é um país africano e atlântico, atravessado pelo rio Zaire, que se tornou independente de Portugal a 11 de Novembro de 1975. As relações “de amizade e cooperação” entre Portugal e Angola foram caracterizadas por altos e baixos no período após a independência mas tornaram-se gradualmente mais próximas, em especial no séc. XXI.

Acordo Comercial Luso-Angolano de 1979, em Luanda abriu as portas ao relacionamento. O ano de 1982 foi uma nova etapa no relacionamento bilateral, com a realização em Lisboa, no mês de Março, da II Reunião da Comissão Mista; com a visita de Estado a Angola de Ramalho Eanes em Abril; e a assinatura do Acordo de Cooperação Económica, em Luanda, em Maio. A reaproximação assentava na vertente comercial. Mas até 1986, as relações bilaterais não se traduziram num crescimento significativo das transacções comerciais entre os dois países.

As medidas restritivas do Governo angolano ao comércio internacional teriam impacto na queda das exportações lusas para Angola. O país africano tornou-se num dos principais destinos das exportações portuguesas fora do mercado da União Europeia.

Em Janeiro de 1986, o Ministro do Petróleo e Indústria de Angola, Pedro Van Dunen, veio em visita oficial a Portugal. Assinou um acordo económico, pelo que a empresa estatal portuguesa Petrogal, retomou a exploração petrolífera na “Plataforma 4” em Angola, com acesso a zonas *offshore*. Um consórcio português procurou dar seguimento ao projecto da barragem de Cambambe, que parecia estar “congelado” há cerca de dois anos, negociando-se metade do pagamento através de entregas de petróleo e metade por financiamento à exportação.

Em Julho de 1987, o grupo de trabalho constituído na III Reunião da Comissão Mista Luso-Angolana, avaliava projectos de cooperação empresarial. O Presidente de Angola, José Eduardo dos Santos, deslocou-se meses depois a Portugal, pela primeira vez enquanto Chefe de Estado. No decorrer desta visita, foram desenvolvidos contactos entre agentes estaduais e empresários. Organizou-se em Lisboa, o I Encontro Empresarial luso-angolano, cujas conclusões remetiam para uma intensificação da cooperação bilateral, menos dependente de trocas comerciais e que implicasse um maior investimento directo português em Angola.

Em Setembro de 1991, o Primeiro-Ministro português Cavaco Silva, realizou a primeira visita oficial de um chefe de estado português a Angola; acompanhado por uma delegação que incluía o Ministro do Comércio e Turismo (Fernando Faria de Oliveira), mas também o Secretário-de-Estado dos Negócios Estrangeiros (Durão Barroso) e o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (António Soares Carneiro). Levou na bagagem o interesse de se reunir com a comunidade portuguesa a viver em Angola (um tecido empresarial, motivado na reconstrução do país). Desenvolveu actividades de diplomacia económica, apoiando o diálogo estreito entre empresários angolanos e portugueses, para promover parcerias, e aproveitar as então perspectivas de paz²²⁹.

²²⁹ «O Governo Português entendia que o desenvolvimento das relações económicas era, a par do reforço da colaboração entre os governos, um dos contributos mais importantes que Portugal podia dar para a

Maria SOUSA GALITO 74
CI-CPRI, AI, N.º 15

Em Novembro de 1991, organizou-se o III Encontro Empresarial Luso-Angolano, no qual se incentivou o empreendedorismo mais livre de obstáculos institucionais e o investimento directo de Portugal em Angola.

Esta aparente aproximação diplomática e empresarial bilateral estava a dar os seus frutos. Baseava-se na expectativa de um acordo de paz em Angola, pressupunha um mercado com menos risco e mais estável. Mas em Setembro de 1992, a guerra civil angolana eclodiu novamente, após o resultado das eleições presidenciais. Dois anos mais tarde, o Protocolo de Lusaka, em Novembro de 1994, contribuía para acalmar, temporariamente, o clima de instabilidade político-económica vivida em Angola.

Já em 1996, organizou-se em Lisboa a Vª Reunião da Comissão Mista Permanente de Cooperação Portugal-Angola, que previa um esforço de aproximação entre os dois países, que incluísse uma cooperação empresarial e financeira acrescida²³⁰. Em Julho desse ano, foi constituída a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), que criou um espaço de cooperação multilateral entre países lusófonos.

Em 1996, as relações diplomáticas entre Portugal e Angola mantinham-se no âmbito da cooperação económica. Freitas do Amaral (2006), recorda que, quando era Ministro dos Negócios Estrangeiros de Portugal, liderou uma visita a Angola, na sua opinião, particularmente bem sucedida, por ter envolvido empresários e autoridades estaduais em prol de interesse comuns²³¹.

O Primeiro-Ministro português, José Sócrates, realizou uma visita oficial a Angola, em Abril de 2006, em que foi recebido pelo Presidente de Angola, José Eduardo dos Santos. Segundo Margarida Figueiredo (2006), a viagem marcou um ponto de “viragem”, pois as relações bilaterais passaram a ser “excelentes”. E que era boa altura para seguir caminho para Angola na companhia de empresários portugueses; também para se avaliar como “se entra, se faz”²³², com o objectivo de vingar naquele mercado lusófono.

reconstrução de Angola e melhoria das condições de vida das populações. Perante as perspectivas de paz abertas pelos acordos do Estoril, muitas foram as empresas que se manifestaram interessadas em investir e desenvolver negócios com Angola, atitude que era acarinhada pelo meu Governo.» [CAVACO SILVA, Aníbal (2004). *Autobiografia Política II*. Lisboa: Temas e Debates; p. 247]

²³⁰ «Em Maio de 1996 realiza-se em Lisboa a Vª Reunião da Comissão Mista Permanente de Cooperação Portugal Angola. É assinado um Acordo de Cooperação Financeira, de promoção do investimento de conversão da dívida e de adequação dos instrumentos financeiros. Os dois países estabelecem em três planos as bases da sua cooperação: o plano da Cooperação Tradicional, assente na Capacitação Institucional e na Valorização dos Recursos Humanos; o plano da participação de Portugal no Programa de Reabilitação Comunitária; e o plano da Cooperação Empresarial.» [*Id. Ibid.*]

²³¹ «Angola foi o que se sabe: uma explosão de iniciativas, apostas e investimentos portugueses, num quadro de amizade política e cooperação económica cuja intensidade e eficácia não tem paralelo em nenhum outro período desde a independência angolana.» [FREITAS DO AMARAL, Diogo (2006), *op. cit.*, p. 54]

²³² «O Sr. Primeiro-Ministro entendeu – e no meu entender, muito bem – que era altura de ir a Angola com empresários. Resta saber como se *consegue*, se *entra*, se *faz*. Mas é evidente que a visita representou uma viragem. Actualmente, Angola não possui qualquer complexo em relação a Portugal. Temos excelentes relações políticas e diplomáticas, o que é importante.» [Margarida Figueiredo (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 207]

Rui Nabeiro (2006) da DELTA fazia parte da comitiva do Primeiro-Ministro. A viagem parece ter sido uma “intenção muito positiva”, pois introduziu/reforçou a presença do empreendedorismo luso naquele mercado lusófono. Mas o empresário manteve-se vigilante pois, no seu entender, o importante agora era não minar as expectativas dos empresários²³³.

Na sequência da visita oficial do Primeiro-Ministro de Portugal a Angola, assinou-se um memorando de entendimento entre os governos de Portugal e de Angola, para a criação de uma linha de crédito, para apoio de investimentos públicos de empresas dos dois países em áreas prioritárias, tais como a inovação, a investigação científica e tecnológica, a formação pessoal, a reabilitação de estradas e pontes, criação de infra-estruturas sociais, ferroviárias, portuárias e aeroportuárias; transportes, distribuição de água e de energia).

Medidas como estas, impulsionadas por visitas governamentais portuguesas, incentivaram o estabelecimento de parcerias estratégicas. Aumentaram o número de ferramentas financeiras à disposição dos agentes económicos a investir em Angola. Neste sentido, podem ter estimulado o investimento directo estrangeiro e os fluxos de comércio, se abriram portas a mercados fechados ou de acesso condicionado.

Entretanto, Portugal tentava investir em parcerias directas com angolanos²³⁴, ou tripartidas com empresários de países terceiros, como a China²³⁵ – exemplo de uma economia emergente que faz concorrência aos agentes económicos estrangeiros a investir em Angola, o que exige uma certa mudança de atitude dos representantes portugueses – mas de forma acautelada.

Aguinaldo Jaime (2005), então adjunto do Primeiro-Ministro de Angola para os assuntos económicos, respondia assim ao facto do Banco de Portugal continuar a considerar Angola um mercado de “risco máximo”: «Naturalmente, o Banco de Portugal fará a avaliação que achar melhor da economia angolana e dos seus riscos, mas gostava de dizer que a República da China, que concedeu ao Governo angolano uma linha de crédito de dois mil milhões dólares, fez uma avaliação diferente.»²³⁶

As autoridades portuguesas assumiram uma resposta pragmática, visionária e ou flexível, para não perder oportunidades de negócio. Insistir no “Angola do passado” implicava um risco²³⁷.

²³³ «O programa do Primeiro-Ministro era ambicioso, tocava várias vertentes da vida nacional angolana e portuguesa. Posso catalogar a iniciativa como uma intenção muito positiva. Agora, quero que essa dinâmica não perca o tempo. (...) há uma esperança – da parte dos empresários que foram nessa visita. Mas não se faz só com uma visita.» [Rui Nabeiro (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 235.

²³⁴ «Portugal não investe em Angola. Angola investe em Angola por portugueses.» [Basílio Horta (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 83]

²³⁵ «A China possui algumas questões que não estão resolvidas com Angola e nós [portugueses] podemos ajudar.» [*Id. Ibid.*]

²³⁶ Aguinaldo Jaime *apud* SANTOS, Nicolau (2005). Aguinaldo Jaime diz que não se pode olhar Angola com olhos do passado – “Angola muda depressa”. *Expresso*, Economia, Entrevista, 10 de Dezembro, p. 7.

²³⁷ «Uma realidade como a angolana, em permanente mutação política e económica, exige algum pragmatismo e algum visionarismo. Se continuarmos a olhar Angola como Angola do passado, perdemos oportunidades, não se faz uma avaliação correcta do potencial da economia e, em última análise, penalizam-se os investidores oriundos desses países. E o pragmatismo da República Popular da China tem

Ennes Ferreira (1993) alerta-nos para a possibilidade de, no princípio da década de 90 do séc. XX, ter havido uma diferença significativa entre o número de projectos e o capital investido, entre as intenções de investimento e a sua efectiva concretização²³⁸, pela conjugação de variáveis, tais como: instabilidade político-militar, diferenças cambiais desfavoráveis, constrangimentos externos, burocracia na análise dos projectos de investimento; mas também limitações ao nível das normas de funcionamento da economia, do sistema de preços, das parcerias com empresários locais, das infra-estruturas ou da mão-de-obra.

O investimento português em Angola oscilou, portanto, nos períodos de agravado conflito armado. Mas que se renovou com o tempo, em função, por exemplo, da escala do mercado, das oportunidades de negócio, do crescimento económico potencial; dos agentes privados intervenientes e das facilidade da língua; e da legislação angolana, que possa ter evoluído no sentido de facilitar o investimento externo, por exemplo²³⁹.

Entretanto, aumentou o número de empresas de capital português a investir em Angola. Registou-se um *boom* na internacionalização dos empresários para Angola depois de 2004. Houve empenho da parte do Governo português em dinamizar os seus organismos e instituições²⁴⁰, também no sentido de salvaguardar o interesse manifestado pelos empresários.

No parecer de Ennes de Ferreira (1993), Angola “é um dos mercados mais importantes e potencialmente promissor para os empresários portugueses”²⁴¹, na medida em que o país reúne uma série de condições favoráveis, tais como: uma base económica extensa e diversificada; elevadas potencialidades económicas por escrutinar; relativa capacidade de pagamentos externos resultante da exportação de petróleo; e um relacionamento económico próximo entre Portugal/Angola.

Grandes empresários como Américo Amorim (Corticeira Amorim) e Rui Nabeiro (Delta Cafés) são exemplos significativos de investimentos portugueses em Angola. Nabeiro (2006) recorda que começou a projectar os seus negócios em Angola²⁴² (o que, na

sido manifestado por outros Governo, que já vão tendo uma avaliação diferente da situação económica e financeira de Angola, dando melhores condições nos seus financiamentos.» [SANTOS, Nicolau (2005), *op. cit.*, p. 7]

²³⁸ «(...) a realidade dos números dá conta duma enorme disparidade entre o número de projectos e os montantes envolvidos nas declarações de intenção de investimento português que têm dado entrada no Gabinete de Investimento Estrangeiro em Angola e os que efectivamente passam à fase de proposta, de aprovação e finalmente de realização.» [ENNES FERREIRA, Manuel (1993). *Angola – da Política Económica às Relações Económicas com Portugal* (Cadernos Económicos Portugal Angola, N.º 7). Lisboa: Câmara de Comércio e Indústria Portugal-Angola; p. 60]

²³⁹ Exemplos: Lei n.º 13/88 sobre Investimento Estrangeiro. Decreto-Lei n.º 1/90. Resolução n.º 6/89. Revisão Parcial da Legislação bancário-financeira. Legislação Mineira. [Cfr. AZEVEDO, Helder (1992). *Investimento Estrangeiro – Os Seus Condicionalismos*. In AAVV, *Investimento Português em Angola* (Cadernos Económicos Portugal Angola, N. 6). Lisboa: Câmara de Comércio e Indústria Portugal/Angola; p. 98]

²⁴⁰ «As exportações para Angola têm vindo a crescer significativamente. O Governo português e o ICEP consideram Angola como um mercado a explorar, porque tem realmente grandes potencialidades» [Castilho Soares (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 17.

²⁴¹ Cfr. ENNES FERREIRA, Manuel (1993), *op. cit.*, p. 49.

²⁴² «Eu comecei nos anos 70 – com Angola, na altura, uma província de Portugal. Não estive à espera dos Órgãos do Estado. Nessa altura, então, funcionavam extraordinariamente mal para a “maioria” – só para

época, representava uma expansão ultramarina) e que, com a independência de Angola em 1975, passou a incluir-se nos planos de internacionalização da empresa.

Para Basílio Horta (2006), Portugal deve internacionalizar as suas empresas para Angola. «Mas atenção, Angola é um mercado muito difícil.»²⁴³ Em especial, porque é altamente competitivo. O mercado angolano é a voz do seu país. Revê-se nos problemas económicos que outros países africanos têm enfrentado²⁴⁴.

Empresários como Américo Amorim (2006) reconhecem as dificuldades do mercado angolano. Insiste-se na necessidade de colaboração entre empresários e Governo (presume-se que lusos), no sentido de obviar eventuais dificuldades que resultam de “situações próprias de países que, por razões de guerra ou outras, tiveram muitos anos afastados”, mas sem abandonar o interesse pelo mercado angolano, pois as expectativas parecem alumiar as exportações portuguesas²⁴⁵.

Angola dispõe de áreas de negócio com grandes potencialidades de crescimento. Para tentar contrabalançar as oscilações políticas e sociais graves que sofreu no passado, o Governo de Angola tem investido em alianças estratégicas. Aderiu a organizações internacionais, tais como a CPLP, a União Africana (UA), a ACP (África, Caribe e Pacífico), ao Mercado Comum da África Austral e Oriental (COMESA), ao Banco Africano de Desenvolvimento (BAD), à Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) e à CEEAC (Comunidade Económica dos Estados da África Central).

O contexto político-social de Angola vive melhores oportunidades de negócio e de condições de trabalho que em décadas anteriores. Há uma aposta crescente no capital humano, na sua formação específica e na sua carreira, e que prefere viver em paz. Factores que contribuíram no passado para uma “fuga de cérebros” que, em Angola, segundo Castilho Soares (2006), foi significativa²⁴⁶.

Actualmente, o Governo angolano também visa aliciar o capital humano a criar raízes em Angola e a participar no dinamismo da economia nacional. Tem tomado medidas

“alguns” é que funcionava bem. (...) Já estou estabelecido em Luanda, já tenho negócios em Angola. Há anos que tinha negócios e nunca desisti deles.» [Rui Nabeiro (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 235]

²⁴³ Basílio Horta (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 82.

²⁴⁴ «Em bastantes aspectos Angola revê-se nos problemas económicos duma África que tarda em encontrar os caminhos do progresso e noutros tantos partilha das soluções que têm vindo a ser ensaiadas para ultrapassar os bloqueios estruturais das economias do Continente. E é justamente neste ponto que Angola encara o investimento estrangeiro, sobretudo o investimento directo português, numa óptica positiva, como fonte de progresso e como a alternativa de obtenção de fluxos financeiros necessários à recuperação dos sectores produtivos e de serviços.» [XIRIMBIMBI, Salomão (1992). *Investimento Português em Angola: que Papel Deverá Desempenhar na Economia Nacional*. In AAVV, *Investimento Português em Angola* (Cadernos Económicos Portugal Angola, N. 6). Lisboa: Câmara de Comércio e Indústria Portugal/Angola; p. 34]

²⁴⁵ Cfr. Américo Amorim (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 29.

²⁴⁶ «Angola é dos países africanos com uma maior percentagem de estudantes com cursos superiores que mais emigram para o estrangeiro, por Angola não ter actividades económicas que os absorvam e lhes proporcionem as condições de vida a que gostariam de ascender com base na sua formação académica.» [Castilho Soares (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 16]

específicas para incentivar a criação de *joint ventures* entre empresários locais e estrangeiros; mormente no caso de grandes empresas/projectos²⁴⁷.

Medidas estaduais deste género representam um certo tipo de controlo sobre o sistema produtivo nacional e a dinâmica dos privados (nacionais ou estrangeiros), e uma intervenção governamental significativa.

Sousa dos Anjos (2006) – à data, embaixador de Angola em Portugal – identificava cinco princípios básicos de cooperação, num âmbito de regulação e com vista à obtenção de proveitos recíprocos e de competências, que limitem “dependências” (presume-se que inclua a possibilidade de dependência externa) em nome do interesse nacional: da reciprocidade, da adequação, da Alternativa, da Interactividade, e o critério da Economia da optimização dos recursos²⁴⁸.

Mesmo admitindo que o Governo de Luanda protegesse especialmente a sua economia, as taxas de crescimento económico e as oportunidades de negócio, continuaram atraentes aos olhos dos lusos – sobretudo entre 2005/2008. As parcerias entre empresários estrangeiros e locais eram também de instigação do Governo angolano.

Compete aos empresários lusos promover a responsabilidade social pedida por países de destino como Angola. Quando o rendimento *per capita* das populações aumenta, o bem-estar e a procura interna também aumentam. Há estímulos efectivos ao consumo e à economia local, para benefício directo ou indirecto das próprias empresas que investiram na responsabilidade social.

Um círculo virtuoso que nem sempre se verifica; mormente se o auxílio financeiro não é aplicado nas populações que visa revitalizar mas é entregue às autoridades que, corruptamente, o desviam para outros fins. Mas autores como Basílio Horta (2006), propõem uma análise pragmática, sob uma terceira perspectiva que permita auferir poder por controlar a distribuição de bens e serviços de primeira necessidade²⁴⁹.

António Alfaiate (2006), por seu lado, alimenta a esperança de que as associações empresariais portuguesas tentam acompanhar as necessidades sentidas pelas empresas lusas em Angola; como por exemplo, ao nível da informação – porventura mais difícil

²⁴⁷ «Aliás, é essa a tendência mais recente, fruto de exigências do próprio Governo angolano, para que as empresas que actuam naquele país não sejam apenas sucursais de empresas estrangeiras mas sejam empresas de direito angolano. E no caso de empresas importantes, o Governo angolano faz questão que possuam maioria de capital angolano.» [Castilho Soares (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 17]

²⁴⁸ Cfr. SOUSA DOS ANJOS, Assunção (2006). O Papel dos Actores Externos em Angola: Investimento e ajuda Internacional. *Conferência Diplomacia, Cooperação e Negócios: O Papel dos Actores Externos em Angola e Moçambique*, África-Projectos (27 de Março) Lisboa: Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais.

²⁴⁹ «Ainda em relação a Angola, Portugal não se deve desligar da Ajuda ao Desenvolvimento (AID). (...) podemos apostar no sector estratégico dos medicamentos e a sua distribuição, farmácias, estudos etimológicos, *corporate government*; aumentar a relação com as Universidades, formar juizes, reformar as alfândegas e o sistema de impostos (...) Quem fizer isto fica com um poder enorme. Estou a falar de logísticas. Repare, hoje em dia quem dominar o *circuito de distribuição* domina a economia.» [Basílio Horta (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 83]

de obter em “mercados fechados”²⁵⁰ como os de Angola em que se tem de recorrer a “antenas locais” como fonte de informação”²⁵¹.

Em Portugal proliferam empresas e associações empresariais, que actuam de forma individualista, que preferem avaliar e conquistar mercados pela sua conta e risco. Escolhas que, independentemente de serem rentáveis, são contrárias a uma projecção internacional de conjunto e planeada do sistema produtivo luso; qual *frente comum* que contribua para o crescimento do todo em benefício das partes, ao agarrar mais e melhores oportunidades de negócio; ou obtivesse sucesso acrescido na sua relação com as autoridades do país de destino²⁵².

Uma questão que pode ser grave, se admitirmos que houve descoordenação da projecção externa portuguesa, aliada a episódios de rivalidade institucional ou mesmo pessoal entre líderes de associações e instituições portuguesas, supostamente responsáveis pela promoção das exportações ou do investimento directo estrangeiro; e ao presumível desperdício de projectos de cooperação bilateral e, necessariamente, de energia e de recursos materiais e humanos. O que, a ser assim, não podia trazer os melhores resultados para Portugal e para os seus empresários.

Não obstante as críticas lusas à actuação das associações empresariais ou dos próprios empresários portugueses em terras angolanas²⁵³, as autoridades angolanas ainda mantêm uma boa impressão sobre o empreendedorismo luso em Angola²⁵⁴. Também pela sua capacidade de integração²⁵⁵.

²⁵⁰ «(...) os enquadramentos aeropolíticos desses países ainda são muito tradicionais, muito fechados. Por exemplo, ainda não temos voo diário entre Lisboa e Luanda, e isso é devido a constrangimentos ainda existentes ao nível do enquadramento bilateral entre os dois países.» [Guedes Dias (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 182]

²⁵¹ «Nos mercados fechados, emergentes, ou onde o Estado ainda possui um papel controlador significativo, é preciso dispor de “antenas locais”, para recolher informação a facultar às empresas portuguesas. Não é por acaso que a AIP possui uma delegação em Angola e um escritório em Moçambique – “antenas específicas” – exactamente porque acha que poderão ser úteis para os seus associados a trabalhar em Angola. Por outro lado, a AIP procura recolher todo o tipo de informação que vier de “antenas oficiais” existentes – as embaixadas, as delegações do ICEP – pois podem ser muito úteis e importantes.» [António Alfaiate (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 39]

²⁵² «Recordo-me que, por duas vezes, o Ministro-adjunto do Primeiro-Ministro (...) falou comigo sobre estas matérias. (...) Chegou a desabafar que não tinha tempo para passar o dia a atender todos os empresários e entidades portuguesas que queriam falar com ele. Enquanto, no caso de outros países, ele atendia apenas um representante por universo empresarial e organizacional, no caso de Portugal havia múltiplas entidades com quem tinha de dialogar.» [Castilho Soares (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 19]

²⁵³ «Os empresários portugueses alimentam ainda a cultura do “Chico-esperto”, do “desenrascado”, convencidos que chegam a Angola e encontram logo um parceiro. (...) Com base na minha experiência pessoal posso dizer-lhe que há número significativo de empresários portugueses que se deslocavam a Angola, isoladamente ou em missões organizadas por associações empresariais, pelo próprio ICEP ou pela API, sem um mínimo de preparação. As viagens acabavam por ser meramente turísticas.» [*Id. Ibid.*, p. 18]

²⁵⁴ Por exemplo: «(...) tinha sido feito um acordo entre o Governo angolano e o Governo espanhol no sector das Pescas, pelo que muitos dos barcos que actuavam na costa angolana eram espanhóis; só que a frota inteira estava paralisada, por falta de parafusos e de óleos, etc. Mas ele disse-me: “Se fossem portugueses, arranjavam logo maneira dos parafusos e dos óleos não faltarem!”» [*Id. Ibid.*, p. 20]

²⁵⁵ «Espera-se do investidor português aquilo que não se pode esperar de um outro qualquer investidor: integração plena na economia angolana, transferência real e concreta de conhecimentos técnicos e tecnológicos, formação do operariado nacional, participação efectiva na reabilitação duma economia que é bem do seu conhecimento. (...) exige-se do investidor português em Angola uma efectiva cooperação

Ennes Ferreira (1992) considera que as autoridades angolanas tenham incentivado o IDE português²⁵⁶. Com base no autor, a História, a cultura e uma língua comuns salvaguardam, em princípio, um conhecimento competitivo sobre o mercado (inclusivamente o mercado de trabalho), a mentalidade e os hábitos angolanos. A capacidade de adaptação ao contexto de Angola é conseguida com a ajuda de tecnologias ajustadas às necessidades locais.

Na possibilidade das PME lusas se integrarem melhor no mercado angolano do que grandes empresas de outras nacionalidades, e de Angola ser um mercado capaz de estimular empresas ou sectores portugueses em crise, pondera-se na necessidade de uma entrada atempada de empresas lusas antes de outras concorrentes estrangeiras (que possam marcar a diferença, também por serem provenientes de países que melhor as apoiem financeiramente).

Na Conferência sobre “O Mercado Angolano – Desafios e Oportunidades entre Ontem e Amanhã”, realizado a 23 de Junho de 2006, no Porto, chegou-se à conclusão que havia, efectivamente, um interesse estratégico que justificava o investimento português em Angola.

As relações comerciais e de investimento entre empresários dos dois países poderão continuar a florescer, também se os governos de Portugal e Angola continuarem a promover iniciativas conjuntas num clima de cordialidade política, e o Governo de Luanda tentar salvaguardar objectivos do Milénio e ajudar a promover o desenvolvimento económico de Angola.

Atendendo às dificuldades do mercado angolano, deverão ser definidos os factores capazes de incentivar parcerias Luso-Angolanas; quais os sectores estratégicos em que as pequenas e médias empresas portuguesas terão mais interesse em apostar, levando em consideração as vantagens e as desvantagens de um tal investimento, devidamente balizados em planos de negócios antes de se tornarem efectivos.

Resumindo, as relações político-diplomáticas entre os dois países foram irregulares nos primeiros anos depois da independência de Angola. Actualmente estão a ser impulsionadas por interesses económico-comerciais fomentados por ambas as partes, alimentadas por iniciativas internacionais conjuntas no seio da CPLP, e por uma relação de “amizade e cooperação” mais próxima. Os fluxos de comércio e de IDE aumentaram nos dois sentidos. Angola tornou-se no principal país cliente dos produtos portugueses fora da União Europeia.

empresarial que transponha de imediato e se projecte no futuro.» [XIRIMBIMBI, Salomão (1992), *op. cit.*, pp. 35-36]

²⁵⁶ «No caso de Angola, existe um discurso que traduz o desejo das autoridades angolanas em promoverem o investimento português no seu país. Para lá daquele quadro global aplicado a qualquer empresário indistintamente da sua nacionalidade, são feitas referências específicas que procuram distinguir o empresário português dos restantes potenciais investidores estrangeiros.» [ENNES FERREIRA, Manuel (1992). Um Balanço do Investimento Português em Angola. *In* AAVV, *Investimento Português em Angola* (Cadernos Económicos Portugal Angola, N. 6). Lisboa: Câmara de Comércio e Indústria Portugal/Angola; p. 46]

O Presidente da República de Angola, José Eduardo dos Santos, deslocou-se pela primeira vez a Portugal, em Outubro de 1987). Em Setembro de 1991, o Primeiro-Ministro português Cavaco Silva, realizava a primeira visita oficial de um chefe de estado português a Angola. A actividade diplomática intensificou-se desse período em diante, mormente desde que Angola assinou a paz em 2002.

Angola é um mercado “fechado”, algo proteccionista, que confere dificuldades aos empresários externos. A falta de coordenação dos agentes económicos lusos, individuais e colectivos tem sido um constrangimento num mercado já tão competitivo. O mercado angolano é hoje em dia muito disputado (por interesses económico financeiros de países como o Brasil, a China, a Índia, os EUA e outros países europeus).

A vantagem competitiva dos portugueses reside na sua flexibilidade e na boa relação que consegue estabelecer com o povo angolano²⁵⁷. De facto, a diplomacia e o tecido económico angolanos continuam a reconhecer a experiência e qualidades especiais aos empresários lusos.

Do ponto de vista económico, Angola é mercado estratégico e de internacionalização para Portugal. O interesse luso é fundamentado na abundância de recursos naturais de Angola, e nas potencialidades da sua economia emergente. E na relação histórico-cultural que une os seus povos.

²⁵⁷ «Na minha opinião tem de ser através da facilidade de comunicação, que nos torna um interlocutor muito mais privilegiado do que um americano que chega a Angola e não sabe lidar com as pessoas, porque não as percebe culturalmente. Nem é só um problema de linguagem, tem a ver com a própria forma de gerir a relação estabelecida. Se nós conseguirmos tirar partido disso, podemos ter sucesso.» [João Brazão (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 145]

2.6. Portugal – Brasil

O Brasil situa-se na América Latina, é um país atlântico, um dos mais extensos e populosos do mundo²⁵⁸. Espelha diferentes graus de desenvolvimento ao longo do seu território. É quase “um continente”²⁵⁹, com uma posição de “regulador das relações entre o continente sul-americano e o Mundo Ocidental”²⁶⁰.

O Brasil tornou-se independente de Portugal no século XIX, mais precisamente em 1822. As relações entre Portugal e o Brasil mantiveram-se mais ou menos cordiais, até aos anos 60/70 do século XX, período no qual Portugal atravessou um período de instabilidade política com a Guerra Colonial, a Revolução dos Cravos e o processo de descolonização. Entre 1975/76, o contexto interno português afectou a condução regular da política externa portuguesa, inclusivamente com o Brasil, questão que foi normalizada a partir de 1976²⁶¹.

Nos anos 80 do século XX, Portugal e o Brasil mantinham uma relação política conciliadora, mas do ponto de vista das relações económicas bilaterais, estas só se tornaram mais intensas a partir dos anos 90²⁶².

²⁵⁸ «O Brasil é o quinto maior Estado-Nação do mundo, tanto em área como em população, e o nono em produção económica total. Conta com mais de um terço da população e da produção total da América Latina. A sua economia, em 1998, ultrapassava a de todos excepto a dos EUA, Japão e China, e a dos quatro países líderes da Europa. (...) em toda a metade do século desde a II Guerra Mundial, o Brasil tem sido um líder em *international trade governance* e em negociação, desempenhando um papel importante no desenvolvimento do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) e da Organização Mundial de Comércio (OMC).» [GORDON, Lincoln (2001). *Brazil's Second Chance – En Route Toward the First World*. Washington D.C.: Brookings Institute Press; p. 1]

²⁵⁹ «O Brasil é um país com múltiplos tempos e múltiplos espaços. A rapidez com que as inovações tecnológicas são incorporadas é extremamente rápida em certas partes do território, que acontece paralelamente a condições de vida primitivas, cujos ritmos são determinados pela natureza em extensões imensas.» [BECKER, Bertha K. e EGLER, Cláudio A. (1992). *Brazil: a New Regional Power in the World-Economy*. Cambridge: Cambridge University Press; p. 2]

²⁶⁰ «A sua [Brasil] posição geobloqueante para grande parte dos países sul-americanos no que respeita ao acesso ao Oceano Atlântico, obriga estes a estabelecer relações preferenciais com ele, traduzidas nos acordos sub-regionais (bilaterais e multilaterais) conferindo-lhe um papel de regulador das relações entre o continente sul-americano e o Mundo Ocidental.» [CENTRO DE ANÁLISE E ESTRATÉGIA (2002). *Análise Geopolítica para Apoio a uma Estratégia de Portugal no Quadro da CPLP*. CAE Working Papers, 24 Maio. Disponível na WWW: <URL: http://www.caecplp.org/biblioteca/webpdf/estrategia_nacional.pdf>]

²⁶¹ Exemplo: «O clima de agitação política que se estabeleceu em Portugal após a revolução iniciada em 25 de Abril de 1974, e que perdurou até à aprovação da Constituição da República de 1976 e à instalação do primeiro Governo constitucional, e todo o complexo processo de negociação para instaurar a independência política das colónias portuguesas, só terminado no final de 1975, tornaram difícil, em muitos aspectos, a condução regular da política externa portuguesa, afectando (...) o tradicional relacionamento de amizade e cooperação íntima entre o Brasil e Portugal.» relações estas normalizadas a partir de 1976. [CERVO, Amado L. e CALVET DE MAGALHÃES, José (2000). *Depois das Caravelas. As relações entre Portugal e o Brasil – 1808-2000*. Lisboa: Diário Moreira de Castro Alves/Instituto Camões; p. 261].

²⁶² «Com o Brasil temos uma ligação histórica. As relações nunca foram muito intensas *bilateralmente*. A não ser nos últimos seis a oito anos, em que tiveram uma intensidade muito forte. É preciso haver acordos entre países, que permitam aos empresários fazerem trocas entre si; para não haver limitações, taxas alfandegárias – precisamente o que prevalecia até 1995, e que obstruía um intercâmbio comercial mais forte entre Portugal e o Brasil.» [Américo Amorim (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 28]

Neste período, ambos os países atravessaram um período de transfigurações estruturais e de redefinição do papel do Estado, ao apostar em mecanismos de mercado e numa maior abertura ao mercado internacional, com Portugal a integrar-se no projecto de Construção Europeia e o Brasil a questionar as suas tradicionais políticas de continentalidade. Mas vamos tentar escrutinar um pouco melhor este período, apontando algumas das mais importantes viagens de Estado e de Governo.

No mês de Maio de 1986, o Presidente do Brasil, José Sarney, realizou uma visita oficial a Portugal. A comitiva incluía empresários brasileiros que entraram em contacto com empresários portugueses, com o objectivo de tentar negociar projectos de suposto interesse recíproco, em *joint ventures*; por Portugal ter um mercado com muita liquidez, e de estar inserido na CEE.

O então Ministro dos Negócios Estrangeiros português, Pires de Miranda, foi ao Brasil ainda em 1986, mas sem regressar com uma “declaração conjunta” assinada. Criou-se uma comissão mista para organização do programa comemorativo dos 500 anos do Brasil. Mas houve divergência de interesses “específicos” relativamente a África.

Pires de Miranda, para além de se ter devotado a sua viagem a assuntos de carácter mais políticos, também recordou a oportunidade económica que constituía, para as relações Portugal/Brasil, a entrada de Portugal na CEE. Os dois países terão prometido alimentar um sistema permanente de consultas bilaterais sobre questões económicas (como também militares, diplomáticas e culturais).

O Governo brasileiro propôs colaborar tecnologicamente com Portugal (exemplo: no projecto Eureka), tanto que o Ministro da Ciência e da Tecnologia brasileiro foi convidado a visitar Portugal, também para estabelecer contactos com instituições lusas relacionadas com a investigação. Pires de Miranda contactou empresários brasileiros, em S. Paulo, incentivando-os a estabelecer *joint ventures* com empresas portuguesas. Em contrapartida, estas teriam a possibilidade de entrar no “mini-mercado comum” constituído pelo Brasil, Argentina, e Uruguai, que passou a funcionar a partir de 1987.

Em 1987, o Presidente da República Portuguesa, Mário Soares, visitou o Brasil durante doze dias, até 4 de Abril, levando consigo uma comitiva que incluía empresários e banqueiros – alimentando, assim, iniciativas de diplomacia económica. Contudo, o Brasil possuía ainda uma economia demasiado proteccionista, capaz de minar negócios e expectativas dos empresários lusos.

Quando Cavaco Silva (2004) efectuou a sua primeira visita oficial àquele país em Junho de 1988, as relações entre Portugal e o Brasil mantinham-se num plano teórico-discursivo com resultados práticos pouco significativos. O então primeiro-ministro português aprofundou relações mais económicas²⁶³.

Por exemplo, apelou a empresários na Confederação Nacional da Indústria (Rio de Janeiro) e na Federação das indústrias do Estado de São Paulo – sobre as oportunidades

²⁶³ «As relações com o Brasil caracterizavam-se por uma abundante retórica de laços de amizade, de afecto recíproco e de boas intenções, mas com reduzida tradução em termos práticos. Pelo meu estilo de governar, muito voltado para a decisão e obra concreta, compreende-se que tenha querido (...) dar maior expressão às relações económicas e empresariais entre os dois países.» [CAVACO SILVA, Aníbal (2004), *op. cit.*, p. 361]

de mercado que um investimento brasileiro em Portugal poderia desabrochar, atendendo a que Portugal vivia uma boa fase de crescimento económico e de estabilidade política, e que já operava no seio da Construção Europeia²⁶⁴.

O relançamento de uma nova imagem de Portugal no Brasil e o reforço da ligação cultural e empresarial teve efeitos ao nível do IDE? A evolução nos capitais de longo prazo – mormente de IDE – é importante para o fortalecimento das relações entre países²⁶⁵. É difícil estabelecer uma relação causa/efeito entre uma intensificação diplomática entre dois países, e a evolução nos fluxos bilaterais de comércio e de IDE. Presume-se que, atendendo aos resultados, faça sentido estabelecer essa relação.

Em 1989, o entusiasmo dos investidores brasileiros pelo mercado português era significativo, enquanto adjuvado pela abertura de uma linha de crédito pelo Banco Central, em Brasília.

O Brasil foi precursor no interesse de investir no mercado português, antes dos empresários lusos se aventurarem no Brasil na década de 90; para o qual contribuiu a adesão de Portugal ao projecto de Construção Europeia e à sua subsequente abertura da sua economia²⁶⁶.

No que concerne às trocas comerciais bilaterais de bens, foram pouco significativas antes da década de 90, com uma queda sensível nas exportações para o Brasil no período entre 1987/1992; ao mesmo tempo que as importações portuguesas do Brasil começaram a crescer desde 1987, acima de 5% do total. Esta evolução mudou entre 1993/1998, período em que as exportações e as importações portuguesas para o Brasil registaram uma dinâmica significativa de aumento.

A evolução ainda defraudava expectativas, mas foi acompanhada por um aprofundamento de laços económico-financeiros²⁶⁷. Não foi o reflexo de condições favoráveis no terreno, porque se mantinham pouco competitivas as barreiras alfandegárias brasileiras pelo que, por exemplo, pesavam sobre o preço final das mercadorias portuguesas.

Para Ramos Silva (2002), o desenvolvimento nas relações comerciais bilaterais, nomeadamente registada nos anos 90, ganhou relevância acrescida “por não se ter desenvolvido ao abrigo de nenhum regime preferencial formal” e ser, segundo o autor,

²⁶⁴ «Procurei explicar como a adesão de Portugal às Comunidades Europeias e a realização do grande mercado único europeu alargavam as oportunidades de negócios entre os empresários dos dois países (...) Tinha chegado a hora de dar um salto qualitativo na aproximação entre empresários brasileiros e portugueses, cimentando com a ligação prática dos interesses económicos as afinidades linguísticas e culturais (...)» [CAVACO SILVA, Aníbal (2004), *op. cit.*, pp. 361-362]

²⁶⁵ «(...) na perspectiva das modernas economias internacionalizadas, quando se visa efectivamente reforçar as relações externas entre dois países ou elevar o seu padrão, o desempenho dos capitais de longo prazo, em particular o *investimento directo*, é decisivo.» [RAMOS SILVA, Joaquim (2002), *op. cit.*, p. 132]

²⁶⁶ Cfr. *Id. Ibid.*, p. 134.

²⁶⁷ «(...) muito embora, há que reconhecê-lo abertamente, o comércio luso-brasileiro de mercadorias permaneça ainda modesto em termos quantitativos, adquiriu uma maior dimensão e, mais importante ainda, conheceu uma dinâmica de crescimento sustentado, sobretudo no período entre 1992 e 1998 (...) foi acompanhado pelo aumento do conjunto de laços económicos e financeiros (que, em geral, cresceram a um ritmo muito superior ao do próprio comércio de mercadorias) (...)» [*Id. Ibid.*, p. 105]

“fruto de uma evolução por assim dizer “espontânea” do mercado e das empresas”²⁶⁸. Mas será assim tão “espontânea”?

Cavaco Silva regressou ao Brasil, ainda enquanto Primeiro-Ministro de Portugal, em Maio de 1991. Levou consigo uma comitiva de quatro ministros (entre os quais o Ministro do Comércio e Turismo, e o Ministro das Finanças), quatro Secretários-de-Estado e o Governador de Portugal. Assinaram-se nove acordos bilaterais, entre os quais o Acordo-Quadro sobre Cooperação Política e Económica, que previa uma colaboração mais estreita e a organização de cimeiras anuais entre os Primeiros-Ministros de Portugal e do Brasil. No âmbito económico, foi estipulado um acordo de protecção de investimentos e um acordo sobre transporte marítimo. Foram ainda estimulados os contactos entre empresários dos dois países.

A comitiva portuguesa fez questão de promover as exportações lusas e o investimento directo estrangeiro brasileiro em Portugal no decurso da visita oficial.²⁶⁹ Tentou rentabilizar o tempo dispendido à custa do orçamento de Estado. O que não significa que, as dificuldades não se fizessem sentir no terreno.

Neste contexto, realçamos duas questões importantes, apontadas pelo próprio autor. Por um lado, Cavaco Silva (2004) ponderou sobre as limitações ao investimento luso em terras brasileiras, no começo dos anos 90. De facto, o processo de privatizações em Portugal ainda não tinha libertado da alçada pública algumas das grandes empresas que acabariam, mais tarde, por apostar no mercado brasileiro.

Em sua consequência, Cavaco Silva (2004) tentou esclarecer o quanto as relações económicas ainda se desenvolviam lentamente entre os dois países. As empresas portuguesas pareciam preferir as perspectivas do mercado da União Europeia.

Freitas do Amaral (2006), enquanto Ministro dos Negócios Estrangeiros, esforçou-se por incentivar o investimento directo brasileiro em Portugal, no decorrer da sua visita ao Brasil de 4 a 6 de Maio de 2005. O Presidente do Brasil, Lula da Silva, esteve presente na Cimeira luso-brasileira, no Porto, pouco tempo depois. E o Primeiro-Ministro português, José Sócrates, visitou o Brasil em Agosto de 2006. Estas visitas envolveram contactos com empresários, não só para incentivar o aumento das exportações, mas na tentativa de captar investimento directo estrangeiro e fomentar parcerias estratégicas.

Mas vejamos um exemplo oferecido por Gedião Vargas (2006), sobre o interesse de investimento das grandes empresas lusas pelo mercado brasileiro. Representantes da empresa Portugal Telecom (PT), ter-se-ão socorrido da embaixada do Brasil em

²⁶⁸ «(...) o andamento mais favorável do comércio luso-brasileiro neste período adquire ainda maior significado por não se ter desenvolvido ao abrigo de nenhum regime preferencial formal, e ser fruto de uma evolução por assim dizer “espontânea” do mercado e das empresas (...) a abertura simultânea das duas economias (conjugada com um movimento semelhante à escala internacional) e a sua maior ligação a espaços regionais em que se inserem, é de molde a favorecer o desenvolvimento dos próprios laços comerciais (de investimento, etc.)» [RAMOS SILVA, Joaquim (2002), *op. cit.*, pp. 105-106]

²⁶⁹ «Acompanharam-me os ministros das Finanças e do Comércio e Turismo, e uma importante delegação de empresários portugueses, que participaram em vários encontros com empresários brasileiros. Para além do desenvolvimento das trocas comerciais, o interesse do Governo português estava na atracção dos empresários brasileiros para investirem em Portugal, domínio em que se registavam já resultados positivos.» [CAVACO SILVA, Aníbal (2004), *op. cit.*, p. 364]

Portugal para pedir informações. Foi na época do processo de privatizações brasileiro; e antes de uma visita a Portugal, da Ministra da Economia do Brasil, Zélia Cardoso de Mello – pelo que terá sido entre 15 de Março de 1990 e 10 de Maio de 1991, ou seja, durante a liderança de Collor de Mello. Mais tarde, houve uma deslocação de representantes da PT ao Brasil, inseridos numa comitiva governamental. A hipótese mais provável foi que esta deslocação tenha sido feita por ocasião da visita oficial do Primeiro-Ministro português, Cavaco Silva, ao Brasil, em Maio de 1991²⁷⁰.

A evolução nas relações político-económicas entusiasmou os empresários portugueses a exportar para o Brasil.²⁷¹ Também levou outros a desinvestirem parcialmente no mesmo mercado²⁷², não obstante o hipotético entusiasmo inicial. No período em análise, o mercado do Brasil foi uma desilusão para as exportações portuguesas²⁷³. Enquanto o investimento brasileiro em Portugal começou a gorar as expectativas²⁷⁴.

Na opinião de Marques da Cruz (2006), a evolução das exportações portuguesas para o Brasil foi favorável com a passagem dos anos. Ainda assim, o mercado do Brasil pode ter sido uma desilusão, com base nas expectativas em si fundadas; inclusive por causa das elevadas taxas aduaneiras praticadas no país de destino²⁷⁵.

Portanto, o mercado brasileiro manteve-se *proteccionista* e, nessa medida, discriminatório para as empresas portuguesas. Marques da Cruz (2006) lembra a questão dos diferendos económicos com o Brasil, alimentado por queixas de empresas portuguesas com dificuldades em entrar no mercado brasileiro, do que por agentes económicos brasileiros em negociações com Portugal²⁷⁶.

A História e a língua portuguesa ainda contribuem para que o Brasil seja um mercado “natural” para as exportações portuguesas ou mesmo para o investimento directo luso. Mas é preciso não esquecer outro factor que parece pesar negativamente nas relações

²⁷⁰ «Á posteriori, os governos, os principais dirigentes políticos, interferiram. O então Primeiro-Ministro, terá estabelecido conversações sobre o tema nas missões que o Governo Português fez ao Brasil. E enfim, o governante vai sempre cercado por um grupo de empresários. Este tipo de missão, este sim, pode “abrir”, “desenvolver” e “amadurecer” negócios.» [Gedião Vargas (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, pp. 137]

²⁷¹ «Se analisarmos os últimos seis a oito anos desta nova *reprise* bilateral, podemos estar expectantes e optimistas em relação a uma tendência de crescimento das exportações para o mercado do Brasil. Não só em crescimento mas também em diversidade de iniciativas.» [Américo Amorim (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 28]

²⁷² «Tivemos de sair do sector de distribuição do Brasil, mas estamos muito fortes na Indústria e nos *Shoppings*.» [Belmiro de Azevedo (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 89]

²⁷³ «O Brasil constitui uma certa desilusão para as exportações portuguesas, representando cerca de 20% das exportações nacionais para Angola. Vai ser preciso continuar a trabalhar.» [Aquilés de Oliveira (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 112]

²⁷⁴ «Em relação ao Brasil, o problema ainda é mais grave. Portugal tem grandes investimentos no Brasil, superiores a 10 000 milhões de euros, mas não há praticamente investimentos do Brasil em Portugal.» [Basílio Horta (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 82]

²⁷⁵ «Pode dizer-se que foi uma desilusão, mas com um sorriso, porque nunca vendemos tanto para o Brasil como agora. Batemos o recorde, mas continua a saber a pouco, porque é um mercado enorme. (...) os produtos lusos competem com produtos da Mercosul que não pagam impostos, o que se traduz numa desvantagem muito grande.» [Marques da Cruz (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 163]

²⁷⁶ Cfr. *Id. Ibid.*

comerciais entre Portugal e o Brasil, ou seja, a *distância*²⁷⁷. O Brasil representa um mercado de grande dimensão não necessariamente homogéneo – o Norte e o Sul são dissemelhantes, por exemplo. Características não passíveis de serem descuradas pelo tecido económico luso; pois, mesmo quando apto a internacionaliza-se, é mormente constituído por pequenas e médias empresas que dificilmente encaram sozinhas o desafio brasileiro²⁷⁸.

Contrariedades que construíram o entusiasmo da política externa portuguesa e dos próprios empresários nacionais em terras do Brasil, depois do *boom* registado a meados dos anos 90. Não obstante, Pina Moura (2004) enaltece a aproximação interestadual entre Portugal e o Brasil, o primeiro “caso recente” de “desenvolvimento e aplicação de um verdadeiro conceito de diplomacia económica”²⁷⁹.

Mas é possível que o Brasil possua uma *agenda global*, cuja lista de prioridades não incluem necessariamente Portugal e outros países lusófonos. Mesmo admitindo a hipótese de Portugal considerar o Brasil estrategicamente indispensável. Mas ao nível do discurso político, a questão é diferente.

Gedião Vargas (2006) reconhece que relações tripartidas entre o Brasil, Portugal e os PALOP, não são necessariamente do interesse brasileiro. Mesmo que Portugal considere o Brasil como um parceiro estratégico, este “não quer saber se Portugal se vai dar bem ou mal” no mercado de destino, mas prosseguir o interesse nacional e assim agarrar a oportunidade, “que o nosso negócio é ganhar dinheiro”²⁸⁰.

Autores como Iñiguez (1999) defendem que Portugal beneficiou enquanto ligação entre o Brasil (e, depreende-se a comunidade regional da Mercosul) e a União Europeia²⁸¹. Gedião Vargas (2006) prefere discordar ao explicar a aproximação dos mercados do Brasil e da União Europeia como resultante do esforço conjugado de uma política externa consistente, aplicada por vários governos brasileiros (não tanto numa parceria tripartida com Portugal).²⁸²

²⁷⁷ «Não se pode subestimar a distância do Brasil de Portugal, um factor que não se pode deixar de compreender. Mas também por razões históricas e pelo mesmo idioma, é um mercado natural para Portugal.» [Américo Amorim (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 28]

²⁷⁸ «Primeiro, é um mercado gigantesco. O que significa que as empresas portuguesas, da dimensão da Promosoft, dificilmente têm capacidade para o enfrentar sozinhas. As pessoas referem-se ao Brasil, mas esquecem-se que o país engloba um conjunto de Estados com enquadramentos completamente distintos de Norte a Sul.» [João Brazão (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 145]

²⁷⁹ «Ao contrário do que querem fazer os cépticos, os cínicos ou os despeitados, a “opção Brasil” não foi nem uma imposição à comunidade empresarial, nem uma moda de circunstância (...) Foi o primeiro caso recente de desenvolvimento e aplicação de um verdadeiro conceito de diplomacia económica.» [PINA MOURA, Joaquim (2004), *op. cit.*, p. 82]

²⁸⁰ «O Brasil é um parceiro estratégico para Portugal. (...) O Brasil não quer saber se Portugal se vai dar bem ou mal, quer saber do mercado africano. E o de Angola, por exemplo, é absolutamente apetecível; portanto, vamos a ele, que o nosso negócio é ganhar dinheiro (...)» [Gedião Vargas (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 139]

²⁸¹ «O notável é que esta europeização foi em boa parte exigente porque Portugal pôde apresentar-se como ponte entre a Europa e África, e começa agora também a mostrar-se como ligação entre a União Europeia e a maior economia da Mercosul.» [IÑIGUEZ, Carlos P. (1999), *op. cit.*, p. 415]

²⁸² «Portugal era parceiro, sempre nos interessou enquanto mercado, mas não era propriamente uma “porta” para a Europa. A entrada dos produtos brasileiros no mercado da União Europeia foi consequência do esforço sistemático de sucessivos governos brasileiros que seguiam uma mesma linha de orientação de política externa. (...)» [Gedião Vargas (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 140]

Para o Brasil, Portugal é um país pequeno e com deficiências graves ao nível das infra-estruturas de suporte aos fluxos de comércio, para poder ser uma “ponte”²⁸³ estratégica.

No geral, as relações luso-brasileiras foram desenvolvidas ao longo da História, de forma duradoura e consistente no plano diplomático. A princípio, eram mais formais ou irregulares do ponto de vista económico-empresarial, também influenciadas pelo carácter algo proteccionista da economia do Brasil.

Depois das viagens oficiais ao Brasil do então Primeiro-Ministro de Portugal, Cavaco Silva – com um discurso pragmático, sobre uma economia Portuguesa mais estável e dinâmica, para além do que inserida na então CEE – contribuiu para o aprofundamento das relações económicas entre os dois países. Um ponto de viragem, enfim orientado por objectivos económicos que almejavam resultados práticos; levando consigo comitivas empresariais, para o estabelecimento de contactos entre agentes estaduais e empresários dos dois países.

O IDE brasileiro em Portugal intensificou-se na primeira metade da década de 90 do século XX. Enquanto o IDE de Portugal no Brasil foi mais significativo a partir da segunda metade da década de 90. Os fluxos de comércio entre Portugal e o Brasil foram pouco expressivos antes da década de 90. Nos finais da primeira década do séc. XX, o Brasil voltou a interessar-se paulatinamente por Portugal.

Admite-se que haja uma relação entre a intensificação de esforços de diplomacia económica portugueses e brasileiros, com os resultados obtidos no plano das exportações, das importações e do IDE. A aproximação bilateral entre Portugal e o Brasil, do ponto de vista da diplomacia económica, e o surgimento da CPLP, potenciaram oportunidades de negócio, mas também goraram as expectativas estaduais e empresariais dos portugueses.

O Brasil passou a afirmar-se internacionalmente como uma potência regional, com uma economia emergente. Possui prioridades estratégicas que podem não incluir Portugal. Mesmo quando Portugal considera o Brasil como um vector essencial na sua estratégia internacional.

²⁸³ «Mas voltando a Portugal, é um mercado pequeno. Para um empresário brasileiro, é teoricamente mais fácil entrar em Portugal do que em Espanha ou na Alemanha. Mas vai vender para Portugal, para este revender para outros países europeus? É essa a ideia de “ponte”. Mas para isso acontecer, seria preciso que o sistema portuário fosse eficiente, que houvesse uma boa rede ferroviária de suporte. Isso existe? A intenção é excelente, mas as circunstâncias têm de ser propícias à concretização da ideia? Sines? TGV?» [Gedião Vargas (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 140]

2.7. Portugal – Cabo Verde

Cabo Verde é um arquipélago e um país atlântico independente desde 5 de Julho de 1975, que tem vivido sem conflitos políticos maiores, para o que pode ter contribuído um espírito de identidade própria e de unidade nacional, num território descontínuo sem fronteiras terrestres e com aparente falta de recursos naturais.

A partir dos anos 90, Cabo Verde iniciou um processo de abertura da economia ao exterior. O ano de 1991 foi marcante porque as autoridades governamentais de Cabo Verde esforçaram-se por atrair investimento directo estrangeiro e, nesse sentido, a desenvolver actividades no âmbito da diplomacia económica²⁸⁴.

Cabo Verde registou dificuldades iniciais ao nível da colaboração interministerial, entre o Ministério dos Negócios Estrangeiros e o Ministério da Economia. Essas contrariedades surgiram à medida que a estrutura governamental ia sendo desenvolvida em Cabo Verde, a partir da Independência. A mentalidade foi herdada do sistema “de capelinhas” que já existia no período do “colonialismo”²⁸⁵. Admite-se que os problemas ainda não tenham sido completamente resolvidos.

Entretanto, Cabo Verde desenvolveu um processo de privatizações. Os empresários lusos potencialmente interessados em investir em Cabo Verde eram, assim, incentivados a participar nas operações de privatização, também por via de parcerias estratégicas com empresários locais.

O Promex, um Centro de Promoção do Investimento e das Exportações de Cabo Verde, desenvolvia as suas actividades de apoio às empresas e era o único receptor de investimentos externos, sob a tutela do Ministério da Economia²⁸⁶. Se uma embaixada trabalhasse num processo sobre exportação e o enviasse para o Promex, segundo Eduardo Silva (2006), deixava de poder acompanhar a evolução do *dossier*²⁸⁷. No âmbito do IDE, havia igualmente projectos e grupos de trabalho, especialmente dedicados a satisfazer necessidades que pudessem surgir.

Eduardo Silva (2006) assinala que Cabo Verde passou a ter delegações externas do Promex junto das embaixadas. O projecto sobreviveu à inexperiência dos delegados do Promex. Os embaixadores ainda não tinham desenvolvido uma colaboração estreita com os delegados do referido centro de promoção das exportações²⁸⁸.

²⁸⁴ «A diplomacia económica de Cabo Verde acaba por surgir, enquanto tal, a partir de 1991. O processo de abertura ao investimento externo começa com o III Congresso PAICV, com a extroversão económica. É a primeira vez que, politicamente, se declara disponibilidade para atrair investimento – por volta de 1988/89. (...) incentiva ao aparecimento de núcleos mínimos de relações económicas no âmbito do Ministério dos Negócios Estrangeiros – até então havia enquanto designação, mas não tinha nenhuma repercussão prática.» [Eduardo Silva (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 91]

²⁸⁵ *Id. Ibid.*, p. 93.

²⁸⁶ *Id. Ibid.*, p. 92.

²⁸⁷ «O PROMEX assume-se como o único receptor de investimentos externos, acabando por conflitar regularmente com as embaixadas – pois o processo que eu envie, torna-se no processo que já não posso acompanhar.» [*Id. Ibid*]

²⁸⁸ *Id. Ibid.*

Entretanto, Cabo Verde procurou investir em alianças externas estratégicas, aproximando-se e depois aderindo a organizações internacionais²⁸⁹. Adoptou uma paridade fixa da moeda cabo-verdiana em relação ao ECU europeu e, depois, à moeda Euro; o que permitiu controlar a inflação mas promover uma aproximação relativa à União Europeia²⁹⁰. Mas não no sentido de aspirar a Estado-Membro, por não haver condições para uma tal possibilidade. O objectivo era aspirar a “placa giratória entre mercados”, potenciando vantagens competitivas da sua posição geoestratégica.

Portugal, enquanto Estado-Membro da União Europeia desde 1986, foi sempre um aliado estratégico para Cabo Verde. Eduardo Silva (2006) explica que as relações bilaterais foram fomentadas com base nas “identificações mútuas” e na “História”, mas também por Portugal ocupar um papel nas relações entre a Europa e a África²⁹¹.

Nesse esforço de aproximação entre Portugal e Cabo Verde, foram desenvolvidas visitas oficiais de autoridades portuguesas a Cabo Verde, e de autoridades cabo-verdianas a Portugal. Por exemplo, o Presidente da República Portuguesa, Mário Soares visitou Cabo Verde nos finais de 1986, tendo sido a primeira visita oficial a países de língua oficial portuguesa (numa viagem que também passou por S. Tomé e Príncipe) desde que assumiu funções, cerca de seis meses antes. Em Cabo Verde, o Presidente Mário Soares reuniu-se com o seu homólogo Aristides Pereira. Nessa viagem, um grupo de empresários portugueses reuniu-se com o Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros português, Azevedo Soares.

Cavaco Silva, enquanto Primeiro-Ministro português, escolheu Cabo Verde como o primeiro destino africano a ser, por si, visitado oficialmente; neste caso, em 1988. O objectivo era relançar as relações político-económicas entre lusos e cabo-verdianos que, segundo o próprio, eram harmoniosas²⁹².

Cavaco Silva, ainda como Primeiro-Ministro de Portugal, regressou ao arquipélago em Novembro de 1994, a convite do seu homólogo Carlos Veiga, munido de uma comitiva de trinta empresários portugueses. Registava-se um esforço de colaboração no âmbito da colaboração económica entre lusos e cabo-verdianos²⁹³.

²⁸⁹ O arquipélago de Cabo Verde pertence a organizações internacionais, tais como: a ACP, a UA, o BAD, a CEDEAO e o Comité permanente Interestadual de luta contra a Sequia no Sahel (CILSS).

²⁹⁰ «Para além do quadro ACP-UE, que oferece facilidades de exportação para destinos europeus, temos também um processo complementar, em que a diplomacia económica está particularmente envolvida, que envolve a criação de uma parceria estratégica com a União Europeia – longe de ser a tentativa de Cabo Verde entrar na UE, como muito se divulgou. A ideia é criar um quadro privilegiado.» [Eduardo Silva (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 96]

²⁹¹ «Não há como contornar a relação entre Cabo Verde e Portugal, mesmo na nossa relação com a Europa. Até porque não nos interessa que haja como. Estamos convencidos que somos um parceiro estratégico importante para Portugal – na modéstia da nossa dimensão. (...) Portugal sempre foi um gestor de relações entre a Europa e a África.» [*Id. Ibid.*]

²⁹² «Eu tinha decidido que a primeira visita a um país africano seria a Cabo Verde. Porque eram excelentes as relações políticas com Portugal e funcionavam bem os programas de apoio acordados com o Governo português, porque as autoridades cabo-verdianas geriam com razoável eficiência os auxílios externos que lhes eram concedidos, de modo a compensar as condições naturais extremamente desfavoráveis e promover o desenvolvimento do país. (...) Presidi ao encerramento da Comissão Mista de Cooperação Luso-Cabo-verdiana, tendo sido assinados mais de uma dezena e acordos, com destaque para o Acordo de Cooperação Militar.» [CAVACO SILVA, Anibal (2004), *op. cit.*, pp. 366-367]

²⁹³ «(...) nela [visita oficial] a cooperação económica e empresarial assumiu lugar destacado. Acompanhou-me uma delegação de trinta empresários, interessados em analisar *in loco* as oportunidades

Cabo Verde iniciou um processo de abertura da economia ao exterior, a partir dos anos 90. O Governo do arquipélago preocupou-se em atrair IDE. Pelo que desenvolveu um processo de privatizações, tentou articular os seus ministérios da Economia e dos Negócios Estrangeiros e criou o Promex, um Centro de promoção do Investimento e das Exportações.

O sistema foi dinamizado em função dos recursos disponíveis. Adaptou-se a necessidades práticas que iam surgindo, à medida dos factores tempo e experiência. Alguns projectos goraram as expectativas, a coordenação interministerial nem sempre era otimizada, mas as autoridades estaduais, apoiadas no empreendedorismo dos seus empresários, tentou salvaguardar o interesse nacional, ao projectar internacionalmente o arquipélago mormente como destino turístico e senhor de uma cultura capaz de dinamizar o mercado, atrair o IDE e alimentar as exportações de cabo-verdianas.

Desde a independência, as relações diplomáticas entre Portugal e Cabo-Verde têm sido cordiais. As parcerias empresariais são incentivadas, por ambos os países. Portugal é o principal fornecedor e um dos grandes investidores no arquipélago.

Portugal tem sido um aliado estratégico, com base nas relações histórico-linguísticas, ou um gestor nas relações Europa/África, também por ser Estado-Membro da União Europeia. Factor relevante, se levarmos em consideração que Cabo Verde deseja ser uma placa giratória de negócios – entre a América Latina, a Europa e a África – com base na sua posição geoestratégica, central no Atlântico.

de investimento e negócios abertas pela política de liberalização económica e privatizações lançada pelo Governo do primeiro-ministro Carlos Veiga. Na cidade da Praia, intervim na abertura de um seminário sobre cooperação económica luso-cabo-verdiana e, na ilha de São Vicente, inaugurei uma fábrica de sapatos, propriedade de um grupo português.» [CAVACO SILVA, Aníbal (2004), *op. cit.*, p. 368]

2.8. Portugal – Guiné-Bissau

A Guiné-Bissau foi o primeiro PALOP a formalizar a independência de Portugal, a 10 de Setembro de 1974, mas foi o último a passar pela experiência democrática de realizar eleições (primeiras, só em Julho de 1994).

Um pequeno resumo histórico. O país foi controlado por um conselho revolucionário até 1984. As primeiras eleições pluripartidárias só foram possíveis uma década depois.

Em 1998, um golpe militar depôs o presidente João Bernardo “Nino” Vieira. A Guiné-Bissau entra em Guerra Civil, a qual termina no ano seguinte. Em 2000 organizaram-se novamente eleições presidenciais e Kumba Yalá foi eleito a 17 Fevereiro desse ano. A 14 de Setembro de 2003 (14 Setembro) novo golpe militar e o Presidente Kumba Yalá foi preso.

Em 2004, o país preparou eleições legislativas em Abril. Em Outubro, estalou um motim de forças armadas mistas, com subsequente morte do Comandante Mor das forças da Guiné-Bissau. “Nino” Vieira é eleito Presidente da República em 2005. Em Março de 2009 dá-se novo golpe de estado e o Presidente é brutalmente assassinado. Resumindo, em pleno século XXI, a Guiné-Bissau ainda não garante uma estabilidade política interna duradoura. Malam Bacai Sanhá assumiu a Presidência da Guiné-Bissau ainda em 2009. Carlos Gomes Júnior mantinha funções de Primeiro-Ministro.

Num território contínuo onde coexistem várias etnias e línguas locais, a língua portuguesa foi um factor indispensável à união do país²⁹⁴ mas está a perder terreno face a idiomas alternativos (francês e línguas locais).

A Guiné-Bissau tem sobrevivido a uma divisão étnica das actividades económicas e a uma grande dificuldade de afirmação externa²⁹⁵. O Governo da Guiné-Bissau investiu em medidas políticas de abertura da economia aos privados. É neste período que surge o Gabinete de Apoio ao Investimento e a Unidade de Gestão da Reforma das Empresas (encarregado da privatização do sector público).

A população vive em muito abaixo dos limiares da pobreza. Possuindo baixas qualificações profissionais. Alguns sectores ou subsectores específicos são cobiçados por estrangeiros, como por exemplo o da castanha de caju.

²⁹⁴ «Paulo Freire compreendia perfeitamente a importância que tinha para o PAIGC unificar nacionalmente os guineanos, e o peso que para essa unidade se dava ao idioma português.» [IÑIGUEZ, Carlos P. (1999), *op. cit.*, p. 411].

²⁹⁵ «(...) divisão étnica das actividades económicas, que os factores geográficos, linguísticos e as existentes infra-estruturas de comunicação terrestre só ajudam a reforçar. País complexo, pela variedade de culturas que abriga, pela dificuldade de afirmação nacional em espaço tão controlado e pela influência externa de desenvolvimento que sofre dos países vizinhos, a Guiné-Bissau é hoje uma pequena ilha de língua oficial portuguesa, encravada num amplo espaço de língua francesa» [CENTRO DE ANÁLISE E ESTRATÉGIA (2002), *op. cit.*, <URL:http://www.caecplp.org/biblioteca/webpdf/estrategia_nacional.pdf>]

Entretanto, a Guiné-Bissau aderiu à *Zona Franco*. Mas também a outras organizações internacionais, tais como: o CEDEAO, o grupo ACP, a UA, o BAD, a União Económica e Monetária da África Ocidental (UEMOA), o CILSS e à CPLP.

A Guiné-Bissau aderiu à “Zona Franco” para salvaguardar a integridade das suas fronteiras e um mínimo de estabilidade política interna. Para alimentar parcerias estratégicas e apelar ao IDE. A CPLP demonstrou as suas capacidades político-diplomáticas nesta matéria; precisamente na resolução de diferendos em que participava a Guiné-Bissau.

As relações político-diplomáticas entre Portugal e a Guiné-Bissau nunca enfrentaram a ruptura. Por exemplo, a 9 de Março de 1989, foi assinado o “Arranjo Monetário”, um acordo de cooperação monetária que previa o apoio de Portugal à Guiné-Bissau no âmbito cambial. Um acordo importante que deu o mote à cooperação portuguesa neste país. Visava responder a uma necessidade interna, resultante de uma conjuntura internacional desfavorável, mas também do modelo de gestão baseado num intervencionismo estadual em todas as áreas de actividade²⁹⁶.

Em 1987, o Secretário de Estado português das Pescas, Jorge Godinho, visitou a Guiné-Bissau. O Ministro guineense, Júlio Semedo, participou no encontro, em Lisboa, entre Portugal e ministros dos “Cinco” (PALOP), em Junho do mesmo ano; no qual se expressou um apelo ao IDE de empresários portugueses nos seus países.

O Presidente da Guiné-Bissau, Nino Vieira viajou até Portugal, para estar presente na criação da CPLP, em Lisboa, a 17 de Julho de 1996. O Primeiro-Ministro da Guiné-Bissau, Carlos Correia, deslocou-se a Portugal, em Junho de 1993, acompanhado pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros da Guiné-Bissau, Bernardino Cardoso, e por um assessor do Primeiro-Ministro.

O Ministro dos Negócios Estrangeiros português, Jaime Gama, visitou a Guiné-Bissau, em Março de 1999, tendo sido recebido pelo Presidente da Guiné-Bissau, Nino Vieira. O Primeiro-Ministro da Guiné-Bissau, Francisco Fadul, retribuiu a visita, deslocando-se a Portugal, em Maio do mesmo ano.

No mesmo período em que uma equipa do Ministério das Finanças, do Ministério da Saúde, e do Instituto Português para o Desenvolvimento (IPAD) partia com destino a Bissau – para avaliação das necessidades locais, entre as quais ao nível das finanças públicas, da saúde, da fiscalização sectorial e da recuperação de infra-estruturas – o Presidente da Guiné-Bissau, Henrique Rosa, visitava Portugal, em Novembro de 2003. Em conversões com o Presidente da República de Portugal, Jorge Sampaio, o Presidente da Guiné-Bissau, Henrique Rosa, trazia consigo um “pedido de urgência” a ser discutido nas instâncias da União Europeia, por intermediação portuguesa. Este pedido, aspirava a um apoio financeiro de carácter excepcional.

²⁹⁶ Cfr. GODINHO GOMES, Pedro (1991). Sistema Financeiro e Políticas Monetária e Cambial: o Arranjo Monetário entre Portugal e a Guiné-Bissau. In BANCO DE PORTUGAL (1992), *1º Encontro de Lisboa entre Delegações de Portugal e dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa à Assembleia Anual do FMI/BM – 7 e 8 de Outubro de 1991* (Março). Lisboa: Oficinas Gráficas do Banco de Portugal; p. 83]

O Ministro dos Negócios Estrangeiros da Guiné-Bissau, Soares Sambú, deslocou-se a Portugal, em Abril de 2005, tendo sido recebido pelo seu homólogo português, Freitas do Amaral. Ainda em Abril, o Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros de Portugal, João Cravinho, foi em visita oficial à Guiné-Bissau. Já em Outubro de 2006, o Primeiro-Ministro da Guiné-Bissau, Aristides Gomes, e o Ministro da Economia guineense, Isufo Sanha, desenvolveram negociações em Lisboa com o Primeiro-Ministro português, José Sócrates.

Em 2006, a Cimeira dos Chefes de Estado da CPLP realizou-se na Guiné-Bissau, pelo que ficou conhecida por “Cimeira de Bissau”. Havia uma vontade de “mostrar ao mundo uma outra imagem” do país, e de acabar com percepção de que a Guiné-Bissau se transformara num *Estado falhado*.

Resumindo, as relações entre Portugal e a Guiné-Bissau têm sido fomentadas mais no âmbito político-diplomático, mediante as dificuldades que a Guiné-Bissau viveu desde a sua independência. Tem sido alimentada uma economia de guerra. O mercado envolve um risco considerável para que os empresários lusos, o que se traduz num número reduzido de projectos económico-financeiros efectivamente levados a efeito. Os fluxos comerciais e de investimento de Portugal na Guiné-Bissau têm sido pouco expressivos em volume de negócios. A diplomacia económica desenvolvida entre os dois países centra-se em questões tais como a dívida externa guineense, a cooperação e a Ajuda ao Desenvolvimento (AID).

2.9. Portugal – Moçambique

Moçambique obteve a sua independência política a 25 de Junho de 1975. Sobreviveu a dezasseis anos de guerra civil, que terminaram em 1992. A Democracia consolida-se e o Governo moçambicano promove medidas que promovam a estabilidade macroeconómica do país. Esforça-se por atrair Investimento Directo Estrangeiro (IDE) e ajuda externa (AID).

Nos últimos anos, Moçambique tornou-se num caso de sucesso relativo em África, no que concerne à gestão do seu tecido social, e na aplicação dos poucos recursos que possui e dos que recebe do exterior. Ainda assim, o país continua a ser um dos países mais pobres do mundo, a sua população vive em grande medida da economia paralela e focos de descontentamento social despontam ocasionalmente nas ruas.

Antes de 1986, a política de desenvolvimento interno de Moçambique fundamentava-se na socialização dos meios de produção, enquanto o Estado tomava medidas no âmbito da saúde e da educação, para melhorar as qualificações médias da população.

No período entre 1986/89, o país investiu uma reforma económica sob a égide de instituições internacionais como *Bretton Woods*, com o objectivo principal de promover o equilíbrio macroeconómico, em prol do crescimento económico.

O Governo de Moçambique, desde 1987, que investia na aplicação do Programa de Reabilitação (PRE) – uma política económica supostamente apoiada pelo Banco Mundial e pelo FMI. Assumiram-se medidas de austeridade, concretizou-se o apoio ao crescimento económico, graças ao crédito externo em condições bastante vantajosas. O FMI aquiesceu a uma política monetária disciplinada. Os objectivos ficaram à quem das expectativas por causa da guerra que ainda não tinha terminado, que afectava a produção agrícola e industrial; e a existência de regulamentações incompatíveis com a implantação de um sistema económico de direcção central.

No ano de 1990 foi aprovada uma nova constituição que introduziu o sistema multipartidário, dois anos antes da oficialização da paz em território nacional. Um processo que levaria, até ao ano de 2003, a uma consolidação crescente em torno de políticas de desenvolvimento económico-social que pudessem aliviar os níveis de pobreza. Mas que também promovessem riqueza, numa economia mais virada para o exterior, ansiosa por atrair IDE e incentivar o comércio bilateral.

O processo de paz em Moçambique, no princípio dos anos 90, desenvolveu-se num contexto mundial supostamente muito diferente do que abraçaria o fim da guerra civil em Angola, no princípio do século XXI. Mas Moçambique era um país com limitados recursos naturais. No entender de Miguel Mkaima (2006), razões como estas justificaram diferenças no tipo de relações fomentadas entre Portugal e Moçambique, e entre Portugal e Angola²⁹⁷.

²⁹⁷ «Não houve uma corrida de investidores portugueses e de norte-americanos a Moçambique, quando este alcançou a paz, porque foi numa altura em que correlação económica mundial não era tão favorável para que tal acontecesse. Por outro lado, Moçambique não é espectacular, em termos de recursos naturais, como Angola o é para os investidores estrangeiros. (...) O relacionamento entre Portugal e Angola

Moçambique continuava a desenvolver relações bilaterais e multilaterais com Portugal, também no plano económico. As primeiras centravam-se na captação de investimento directo português para Moçambique. Enquanto as segundas eram planeadas “em conjugação com as autoridades portuguesas” – ou seja, de forma tripartida. Mas em Lisboa, também estavam creditadas organizações internacionais com as quais Moçambique aproveitava para contactar, em benefício próprio²⁹⁸.

O comércio bilateral, a captação de IDE e o processo de internacionalização das empresas eram fundamentais para diplomacia económica de Moçambique. Entre Portugal e Moçambique, as relações bilaterais de “amizade” e “cooperação, mantinham-se impulsionadas pelo intercâmbio de experiências e pelo estabelecimento de parcerias – de preferência, mutuamente vantajosas²⁹⁹.

Entretanto, os governos de Moçambique tentaram inculcar o valor da responsabilidade social nas empresas estrangeiras interessadas em investir no seu país. No sentido de aumentarem o número de postos de trabalho (também para dar emprego a mão-de-obra nacional) ou de reinvestirem lucros no tecido económico-social em que laboravam para contribuir para o desenvolvimento económico do país.

No que concerne ao IDE³⁰⁰, as instituições de Moçambique foram conferindo garantias ao investidor estrangeiro, ao disponibilizar incentivos ao IDE ou benefícios fiscais. Tais como os que constam da Tabela 6.

sempre foi diferente do relacionamento entre Portugal e Moçambique, mormente por causa dos recursos naturais.» [Miguel Mkaima (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, pp. 225]

²⁹⁸ Cfr. *Id. Ibid.*, p. 217.

²⁹⁹ «Por outro lado, esta cooperação e esta amizade são fortemente adjuvadas pelo alcance económico que representam. Expressam-se através de volumes de investimento e de exportação/importação entre os dois países. Portanto, este elemento é sobejamente importante para a diplomacia económica de Moçambique; mas também de Portugal. A internacionalização das empresas tem um elemento importante para Moçambique, propiciado pelo nosso ambiente económico, e que tem a ver com a troca de experiências *entre empresas* moçambicanas e portuguesas; mas também com a confluência de sinergias entre empresas dos dois países (...)» [*Id. Ibid.*, p. 218]

³⁰⁰ O IDE em Moçambique, parece ser regulado pela seguinte legislação: Lei n.º 3/93, de 24 de Junho; Decreto n.º 14/93, de 21 de Julho; Decreto n.º 36/95, de 8 de Agosto; Decreto n.º 12/93, de 21 de Julho (sobre o Código dos Benefícios Fiscais para Investimentos em Moçambique), reformulado pelos Decretos n.º 37/95, de 8 de Agosto, e n.º 45/96, de 22 de Outubro; Decreto n.º 61/99 e n.º 62/99, de 21 de Setembro (sobre Zonas Francas Industriais). [CÂMARA DE COMÉRCIO PORTUGAL MOÇAMBIQUE (2003). *Directório Moçambique 2003/4*. Lisboa: Editando – Edição e Comunicação, Lda; p. 53]

Tabela 6: Garantias, Incentivos e Benefícios Fiscais ao IDE em Moçambique³⁰¹

Garantias dadas ao Investidor estrangeiro	<ul style="list-style-type: none"> * Segurança e protecção jurídica sobre bens e direitos de propriedade * Liberdade de importação de capitais próprios ou de empréstimos para os investimentos * Possibilidade de expatriação do capital estrangeiro investido, independentemente da elegibilidade do projecto de investimento para efeitos de exportação de lucros * Pagamento de royalties e rendimentos derivados da remuneração de investimentos indirectos associados à transferência de tecnologia * Amortização de capital e juros de empréstimos nos mercados financeiros internacionais e aplicados em projectos de investimento em Moçambique * Indemnizações previstas na Lei
Incentivos ao Investimento	<ul style="list-style-type: none"> * Isenção de Direitos de Importação e do Imposto sobre o Consumo sobre certos produtos, tais como: equipamentos e materiais de construção destinados à realização de estudos de viabilidade e à implementação de projectos de investimento; matérias-primas e subsidiárias)
Benefícios Fiscais sobre rendimentos	<ul style="list-style-type: none"> * Sobre empreendimentos Novos ou Paralisados: redução da Contribuição Industrial e do Imposto Complementar durante o período de recuperação do investimento * Dedução da matéria colectável determinada para o efeito da Contribuição Industrial; dedução até 100% dos investimentos efectuados em equipamento novo e na construção de instalações e infra-estruturas destinadas à exploração * Perdas para fins fiscais consideram despesas, tais como: construção ou reabilitação de infra-estruturas, obras consideradas de utilidade pública; compra de arte local; formação de trabalhadores nacionais, reinvestimentos de capitais próprios; empréstimos e respectivos juros nos respectivos investimentos

Fonte: Baseado em Directório Moçambique (2003)

Estes incentivos fiscais procuravam captar o interesse externo pelo mercado moçambicano – também pela sua localização estratégica relativamente ao país vizinho, a África do Sul. Portugal é dos principais investidores em Moçambique.

Miguel Mkaima, então embaixador de Moçambique em Portugal, explicava que a actual política fiscal do seu país não visava restringir mas atrair cada vez mais o investimento português³⁰². Moçambique procurava igualmente garantir IDE compatível com o seu plano de desenvolvimento – projecto, estratégia e prioridades. Incentiva parcerias entre empresas estrangeiras e locais; o aumento do emprego e da formação profissional dos trabalhadores; a salvaguarda ambiental e o respeito pelas populações, pois as “empresas estrangeiras não podem apenas instalar-se, gerar lucros e exportar esses lucros”³⁰³.

Na esfera das relações Portugal/Moçambique destacam-se algumas visitas oficiais, tais como a protagonizada pelo Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros português, Azevedo Soares a Moçambique, em 1986. A viagem coincidiu com a realização de um Seminário sobre a Convenção de Lomé III, onde participaram 150 entidades empresariais, incluindo 18 empresas portuguesas já a trabalhar em Moçambique; e que discutiam a possibilidade de *joint ventures* entre empresas portuguesas e moçambicanas, com vista a obterem apoios da CEE.

³⁰¹ Cf. CÂMARA DE COMÉRCIO PORTUGAL MOÇAMBIQUE (2003), *op. cit.*, pp. 53-54.

³⁰² «Todo o tipo de investimento sectorial em Moçambique deve levar em conta os encargos fiscais que se praticam em Moçambique, mas estes encargos visam atrair cada vez mais investimentos portugueses; visam facilitar a entrada de mercadorias, de bens, e de técnicos que possibilitem a instalação do projecto.» [Miguel Mkaima (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 219]

³⁰³ *Id. Ibid.*

A máquina diplomática de ambos os países entretanto resolveu a principal questão que os separava, a Hidroeléctrica de Cahora Bassa (HCB). Um *dossier* estratégico – político, económico, mas também securitário – que incluía reuniões tripartidas com representantes da África do Sul.

O Comité Conjunto Permanente (*Permanent Joint Committee*) era uma estrutura tripartida composta por representantes dos governos de Portugal, de Moçambique e da África do Sul, com vista a discutir as tarifas de venda de energia da HCB à ESKOM.

À HCB estava associada uma carga psicológica decorrente da época em que começou a ser construída (ainda durante o antigo regime). O processo atravessou um período irregular, fruto da instabilidade política, da guerra civil. Com o advento da paz – em 1992 com os Acordos de Roma, e em 1994, com as eleições democráticas em Moçambique – houve uma reconstrução e um reinício da actividade da HCB. A própria dinâmica do mercado de energia alterou-se e o empreendimento da HCB ganhou enfim folgo, tornando-se mais rentável.

Mira Amaral liderou a equipa Portuguesa nas negociações sobre a HCB, enquanto comissário governamental. Havia vontade política para encontrar uma solução para a questão. Conseguiu-se chegar a um acordo, em que Moçambique se comprometia a comprar 67% da HCB pelo montante de 950 milhões de dólares. Assim sendo, Portugal passaria a deter 15% ao invés de 82% das acções.

A diplomacia económica de Portugal foi, portanto, guiada por objectivos e em função de resultados, que acabaram por ser positivos. No que concerne ao processo da Hidroeléctrica de Cahora Bassa, Miguel Mkaima (2006) explica a questão nestes termos: «A conclusão do processo de negociação da barragem de Cahora Bassa foi a revelação de um grande sentido diplomático entre Moçambique e Portugal.»³⁰⁴ Tanto assim que, «Daqui a um/dois anos, quando a hidroeléctrica de Cahora Bassa estiver a funcionar em pleno – com rendimentos na ordem dos 85% para Moçambique e de 15% para Portugal – iremos assistir a mudanças muito grandes.»³⁰⁵

Miguel Mkaima (2006) assinala que um desfecho positivo nesta matéria representa um “salto qualitativo” na diplomacia portuguesa e na diplomacia de Moçambique³⁰⁶; factor importante na dinâmica da relação entre os dois países.

Um pouco de História Diplomática. Em Janeiro de 1988, o Ministro das Finanças de Moçambique, Magrid Osman, deslocou-se a Portugal. O Primeiro-Ministro de Moçambique, Mário Machungo, efectuou uma visita a Portugal, que terminou a 5 de Fevereiro. No decurso da qual, promoveu encontros oficiais com o Presidente da República Portuguesa Mário Soares e o Primeiro-Ministro português Cavaco Silva. Discursou na Associação Industrial Portuguesa (AIP) para incentivar os empresários portugueses a investirem em Moçambique. A 25 de Fevereiro de 1988, terá sido a vez do Secretário de Estado da Cooperação, Durão Barroso, viajar até Moçambique, para negociações tripartidas no Songo (Moçambique).

³⁰⁴ Miguel Mkaima (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 223.

³⁰⁵ *Id. Ibid.*

³⁰⁶ *Id. Ibid.*

O Primeiro-Ministro português Cavaco Silva visitou oficialmente Moçambique, na semana de 26 a 29 de Setembro de 1989. O Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros português Durão Barroso, só no ano de 1989, e até à data desta visita, já tinha visitado Moçambique 4 vezes. A visita de Cavaco Silva foi pautada pela assinatura de 17 protocolos de cooperação em várias áreas e o dirigente português inaugurou a Feira do Livro português, com grande sucesso de vendas. O que testemunha a favor de um mercado de interesse estratégico – exemplo de diplomacia económica bem sucedida, também ao nível dos resultados.

No decurso da visita oficial do Primeiro-Ministro Cavaco Silva a Moçambique, houve uma mesa-redonda em Maputo, sobre cooperação empresarial entre agentes económicos dos ambos os países; estava presente uma missão de empresários portugueses radicados na África do Sul, e aproximadamente cento e vinte empresários lusos³⁰⁷.

Joaquim Chissano, Presidente de Moçambique, visitou Portugal em Abril de 1990. Foi recebido pelo Presidente da República Portuguesa Mário Soares, e pelo Primeiro-Ministro português Cavaco Silva. Na Associação Industrial Portuguesa. Apelou ao IDE português em Moçambique.

Realçam-se outras visitas estaduais, tais como a de Agosto de 1991, do Ministro do Comércio e Turismo português, Faria de Oliveira, a Moçambique. Por seu lado, o Secretário de Estado português da Cooperação, Biosa e Gala, deslocou-se a Moçambique em Fevereiro de 1993, mantendo conversações com o Presidente de Moçambique, Joaquim Chissano.

Armando Guebuza, Ministro dos Transportes e Comunicações de Moçambique, visitou oficialmente Portugal em 1993. Esteve presente numa reunião na sede da Associação Industrial Portuguesa (AIP), em Lisboa, no dia 6 de Abril, no qual apelou ao IDE dos empresários portugueses no seu país.

O Secretário de Estado português da Cooperação deslocou-se a Moçambique em 1996. O Fórum dos Empresários de Língua Portuguesa, debateu temas da lusofonia em Maio de 1996, em Lisboa, em que marcaram presença o Ministro dos Negócios Estrangeiros da Guiné-Bissau, Delfim da Silva; o Ministro da Cooperação Económica de Cabo Verde; o Ministro da Economia e Finanças de Angola; e o Ministro da Indústria de Moçambique. O MNE português, Jaime Gama, deslocou-se a Moçambique em 1997.

Outros exemplos. António Guterres, enquanto Primeiro-Ministro português, deslocou-se a Moçambique, em Outubro de 1998. Acompanhava-o o Ministro dos Negócios Estrangeiros de Portugal, Jaime Gama; e o Ministro da Economia português, Pina Moura. Luís Mira Amaral, em representação do Estado português, liderou a comitiva

³⁰⁷ «Coincidente com a minha visita, deslocou-se a Moçambique uma missão de cento e vinte empresários portugueses e um grupo de jovens empresários portugueses radicados na África do Sul. O objectivo era avaliar as oportunidades de negócios e investimento, de criação de empresas mistas com o Governo moçambicano e a participação de empresas portuguesas na gestão e no capital de empresas moçambicanas. (...) Para sublinhar a importância que atribuía ao desenvolvimento da cooperação empresarial, decidi aceitar o convite para encerrar a mesa-redonda de empresários dos dois países que teve lugar num hotel de Maputo, no segundo dia da minha visita.» [CAVACO SILVA, Aníbal (2004), *op. cit.*, p. 261]

lusa que, no dia 5 de Fevereiro, assinou com autoridades moçambicanas, o acordo sobre a Hidroeléctrica de Cahora Bassa (Moçambique).

Visita do Primeiro-Ministro português, Durão Barroso, a Moçambique, de 27 a 31 de Março de 2004. Foi recebido pelo Presidente de Moçambique, Joaquim Chissano. A comitiva portuguesa incluía oito Ministros: dos Negócios Estrangeiros (Teresa Patrício Gouveia), da Presidência (Morais Sarmento), da Economia (Carlos Tavares), da Segurança Social e do Trabalho (Bagão Félix), da Educação (David Justino), Saúde (Luís Filipe Pereira), das Obras Públicas (Carmona Rodrigues) e da Cultura (Pedro Roseta).

A questão do IDE português em Moçambique parece ser uma tónica recorrente no discurso político-diplomático das autoridades moçambicanas em Portugal e junto das empresas lusas potencialmente interessados naquele mercado. Miguel Mkaima (2006), quando era embaixador de Moçambique em Portugal explicava que:

«(...) a nossa embaixada trabalha com várias empresas portuguesas que têm demonstrado capacidade de investir em Moçambique que, pelo seu lado, tem estado a criar/oferecer um ambiente propício à captação desses investimentos. O que contribui bastante para o fortalecimento da cooperação e amizade entre Moçambique e Portugal.»³⁰⁸

Américo Amorim foi um dos empresários portugueses que mais investiu em Moçambique. Fazia questão de estabelecer contactos ao mais alto nível com o Governo local, não se sabe se em parceria com a máquina diplomática portuguesa, mas com o objectivo de obter um aval favorável aos seus negócios. Não obstante, referia em entrevista algumas das aparentes dificuldades do mercado moçambicano para as exportações portuguesas: a distância geográfica, a mentalidade local e a lentidão do crescimento económico daquele país³⁰⁹.

A distância geográfica pesa na escolha dos recursos humanos. Os intelectuais moçambicanos das gerações pós 1975 têm vindo a escolher alternativas às oferecidas pelas universidades lusas e a entrar menos em contacto com a cultura e o povo portugueses. Também em função da diversidade de opções internas ou de vizinhança³¹⁰, Ou seja, a distância física é um dos factores de afastamento entre os dois povos.

Neste período, Moçambique era reservado em relação à cooperação de Portugal. Havia uma certa descrença em relação ao projecto da CPLP³¹¹.

³⁰⁸ Miguel Mkaima (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 218.

³⁰⁹ «(...) Angola é dos países mais promissores para as exportações portuguesas. Falta pensar em Moçambique da mesma forma. É mais distante. É diferente. É outro país, outra mentalidade. Tem sido mais lento no crescimento.» [Américo Amorim (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 29]

³¹⁰ «No ano passado, a embaixada de Moçambique em Lisboa recebeu 30 moçambicanos para as Universidades Portuguesas. Este ano, oficialmente, recebemos 15 – o número caiu para metade. Para o ano, é possível que recebamos só 10 ou 5 pedidos. (...) Há cada vez melhores condições de vida em Moçambique, pelo que as pessoas não precisam vir para Portugal.» [Miguel Mkaima (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 222]

³¹¹ «Apesar do protagonismo que Moçambique teve ao receber em Abril de 1996 a reunião preparatória da constituição da CPLP, a opinião pública moçambicana não tem dedicado grande atenção à cimeira de Lisboa (...) Sintomático deste alheamento é o facto de apenas uma pergunta sobre a nova comunidade ter sido colocada na última conferência de imprensa concedida pelo primeiro-ministro, Pascoal Mocumbi:

Moçambique aderiu entretanto a várias organizações internacionais³¹² e protagonizou uma aproximação à *Commonwealth*, atraído pela pujança do mercado da África de Sul, com fronteiras comuns a Sul.

A aproximação de Moçambique à *Commonwealth* abriu portas a contactos locais com empresas de países africanos de língua oficial inglesa; incentivados pela máquina diplomática inglesa; e paralelamente à actuação da diplomacia portuguesa e aos interesses lusos não defendidos na região. António Comprido, Presidente executivo da BP Portugal, por exemplo, explica que a entrada do grupo BP (de origem britânica) em Moçambique não se fez através de uma relação tripartida com Portugal³¹³.

Na opinião de Marques da Cruz (2006), a entrada de Moçambique como Estado-Membro da *Commonwealth*, não se traduziu numa penetração tão grande do espaço anglófono em Moçambique, mas mais da África do Sul³¹⁴. O país vizinho possui um mercado competitivo, favorecido pela sua proximidade geográfica com Moçambique. Uma situação que comporta desvantagens para as empresas portuguesas, se o processo não for compensado por parcerias tripartidas.

A *Commonwealth* não pode servir de desculpa para relações mais esporádicas entre Portugal e Moçambique. Ou para uma menor penetração das empresas portuguesas em Moçambique do que em Angola, por exemplo. A resposta está nos próprios empresários portugueses, pelo menos os que planeiam os seus investimentos sem levar em real consideração os proteccionismos e as dificuldades do mercado de destino, acabando por sofrer de ansiedade e “falta de espírito de sacrifício” quando se apercebem que os lucros são para receber no “longo prazo”³¹⁵.

Resumindo, Moçambique viveu anos de guerra civil, antes de tentar abrir gradualmente a sua economia à paz e ao IDE. Neste período, as relações político-diplomáticas entre Portugal e Moçambique sofreram contratempos. Com o fim da Guerra Fria e o cimentar da independência de Moçambique, a cordialidade interestadual abriu portas a projectos ao mais alto nível, tais como a criação da CPLP.

“Quanto nos vai custar sermos membros da CPLP?”. [CENTRO DE ANÁLISE E ESTRATÉGIA (2002), *op. cit.*, <URL:http://www.caecplp.org/biblioteca/webpdf/estrategia_nacional.pdf>].

³¹² Moçambique pertence a organizações internacionais, tais como: a *Commonwealth*, a ACP, o BAD, a UA, o SADC, e a Associação Regional para a Cooperação dos Países Costeiros do Oceano Índico (IOR-ARC).

³¹³ «Francamente, não creio que esse tenha sido o caso da BP. Como sabe, Moçambique até faz parte da *Commonwealth*, pelo que há relações muito fortes com o Reino Unido. A BP beneficiou desse entendimento político entre o Reino Unido e esses países, como da sua capacidade de estabelecer contactos com esses países. É essa a realidade. Portugal não foi usado como canal para *cooperação*.» [António Comprido (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 45]

³¹⁴ «Há uma relação muito próxima entre Moçambique e a África do Sul. Não é com *anglofonia*, pois dá a noção de que o mundo que fala Inglês penetra muito em Moçambique. Não, só a África do Sul, e por proximidade geográfica. (...) E a indústria sul-africana é muito competitiva.» [Marques da Cruz (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 163]

³¹⁵ «Posso mencionar uma dificuldade que temos tido com alguns investidores portugueses: a sua falta o espírito de sacrifício, e incapacidade de esperar pelo lucro a longo prazo. Pretendem investir hoje e lucrar hoje. Se o lucro parece avizinhar-se apenas mais tarde, sentem relutância em efectivar o investimento. O que prejudica o relacionamento entre empresas, e a visão futura de desenvolvimento.» [Miguel Mkaima (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 219]

As visitas de Estado e de Governo provenientes de Moçambique eram motivadas por uma agenda de diplomacia económica, com vista à atracção de IDE portugueses. Portugal parece ter mantido o interesse estadual e empresarial por Moçambique, disposto a alimentar parcerias estratégicas.

Mas a passagem dos anos, a distância geográfica relativamente a Portugal, as restrições orçamentais portuguesas e o seu papel limitado no xadrez mundial de Portugal – não obstante a sua integração na União Europeia – têm contribuído para um afastamento gradual entre Portugal e Moçambique. Esta tendência tem sido feita a favor de uma relação mais estreita com a África do Sul, seu país vizinho.

Ainda assim, o interesse empresarial dos portugueses em investir em Moçambique mantém, à distância, a relação entre os dois países. Portugal tem também fomentado parcerias tripartidas políticas e empresariais, entre Portugal, a África do Sul e Moçambique. Uma estratégia que pode estar a gerar lucros. A questão da Hidroelétrica de Cabora Bassa foi entretanto, depois de ter sido um dossier de gestão difícil de cooperação económica.

2.10. Portugal – S. Tomé e Príncipe

O arquipélago de S. Tomé e Príncipe tornou-se independente de Portugal, a 12 de Julho de 1975. A economia do arquipélago atravessou períodos difíceis na sua História, se levarmos em conta que a expansão da economia e do comércio externo do final dos anos 70 (pós independência) foi consumida por um ciclo de destabilização económica impulsionada pela descida do preço do cacau no mercado internacional, que contribuiu para a contracção da produção nacional e da capacidade de exportação.

Ao que se seguiu uma deterioração financeira interna. O aumento da dívida externa foi contemporâneo de uma conjuntura económica desfavorável, que ajudou a desequilibrar a Balança de Pagamentos nacional³¹⁶. Foi então que surgiu a diplomacia do petróleo, baseada em recursos energéticos por explorar e capazes de atrair o investimento directo estrangeiro. O que despertou o interesse de países terceiros mas, em contrapartida, também gerou alguma instabilidade territorial.

Mário Soares visitou o arquipélago de S. Tomé e Príncipe em Dezembro de 1986, naquela que foi a primeira visita oficial a países de língua oficial portuguesa (que incluiu uma passagem pelo arquipélago de Cabo Verde), desde que tomou posse como Presidente da República. Foi recebido pelo seu homólogo santomense, Pinto da Costa. As autoridades locais demonstraram forte pragmatismo nas relações com as autoridades estrangeiras que os visitavam, uma comitiva que também incluía o Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros português, Azevedo Soares.

No mês de Agosto de 1987, o Presidente de S. Tomé e Príncipe, Pinto da Costa, fez escala em Lisboa, em trânsito de Bissau para Bruxelas e Paris, tendo sido recebido no aeroporto pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros Pires de Miranda e por um representante do Presidente da República Portuguesa. O Presidente Pinto da Costa aproveitou para apelar aos investimentos portugueses em S. Tomé e Príncipe. Na sua opinião, não havia riscos políticos que pudessem pôr em causa o IDE.

Em 1988, o então Ministro dos Negócios Estrangeiros de São Tomé e Príncipe, Carlos Graça, deslocou-se a Portugal. O Primeiro-Ministro de S. Tomé e Príncipe, Celestino Costa veio a Lisboa, ainda em 1988, para assinar três protocolos de cooperação com o Estado português, no sentido de incentivar as pequenas e médias empresas portuguesas a investir em S. Tomé.

O Primeiro-Ministro português, Cavaco Silva, visita depois S. Tomé e Príncipe em Novembro de 1988. Entre as várias iniciativas protagonizadas no decurso da visita, inaugurou um hospital-escola e uma central hidroeléctrica.

O arquipélago tem sentido alguma dificuldade em sustentar a sua economia, oferecendo oportunidades limitadas aos estrangeiros potencialmente interessados em investir em S. Tomé e Príncipe. O país tentou diversificar a sua carteira, ao aderir a diferentes

³¹⁶ Cfr. NAZARÉ MENDES, Manuel (1991). Sistema Financeiro e Políticas Monetária e Cambial: o Caso de S. Tomé e Príncipe. In BANCO DE PORTUGAL (1992), *1º Encontro de Lisboa entre Delegações de Portugal e dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa à Assembleia Anual do FMI/BM 7 e 8 de Outubro de 1991*. Lisboa, Oficinas Gráficas do Banco de Portugal, Março, Lisboa., p. 69.]

organizações internacionais, tais como: como: a CPLP, a UA, a ACP, o BAD e a CEEAC.

Francisco Knopfli (2006) alerta-nos para uma experiência que ultrapassou quando foi embaixador em S. Tomé e Príncipe: «(...) é necessário que os nossos empresários façam isso, tenham iniciativa. E alguns serão muito bons com certeza. Mas não pensem que têm poder sobre as Instituições públicas.»³¹⁷ Ou seja, teve: «(...) problemas em S. Tomé, porque um exportador de sapatos mandou para lá sapatos que não eram péssimos. Ficámos com uma imagem bastante má. Obviamente, os são-tomenses não pagaram os sapatos, em abono de justiça. Mas para isso é preciso ética.»³¹⁸

Seja como for, o arquipélago de S. Tomé e Príncipe fomentou relações político-diplomáticas cordiais com Portugal, no período em análise. As visitas de Estado e de Governo de autoridades de S. Tomé Príncipe a Portugal, tinham um carácter pragmático, pois incluíam uma agenda que visa concretamente atrair IDE luso. Por seu lado, as visitas de Estado e de Governo portuguesas naquele país preocupavam-se em assinar projectos de cooperação a vários níveis, envolvendo mais do que um sector de actividade, e levando em consideração as necessidades do país de destino.

É possível que a actividade económica de S. Tomé e Príncipe tenha enfrentado dificuldades, decorrentes de alguns períodos de instabilidade política. Os fluxos de comércio e de IDE entre os dois países, foram pouco significativos, mas os empresários lusos nunca deixaram de mostrar interesse pelo mercado insular no período em consideração e Portugal continua a ser o principal fornecedor do país. O factor tempo poderá abrir janelas de oportunidade entre empresários dos dois países, também no âmbito do turismo e dos projectos culturais.

³¹⁷ Francisco Knopfli (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, pp. 126-127.

³¹⁸ *Id. Ibid.*, p. 127.

2.11. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

«Mudam-se os tempos, mudam-se as vontades/ Muda-se o ser, muda-se a confiança/
Todo o mundo é composto de mudança/ Tomando sempre novas qualidades.»³¹⁹ Assim
cantava Camões, poeta épico que, já em pleno século XVI, compreendia a matriz do
tempo e das transformações que este produz.

O Português – a *língua de Camões* – é actualmente falada por mais de 250 milhões de
pessoas em todo o mundo, número com tendência a aumentar. Um legado cultural com
 projecção à escala global.

A *mudança*³²⁰ é também o mote da experiência vivida por Portugal. País herdeiro de
nove séculos de História, em cinco dos quais foi império ultramarino e que já celebra
décadas desde a *Revolução dos Cravos* (a 25 de Abril de 1974) por ter deposto um
regime ditatorial responsável pela Guerra Colonial, abrir portas à Democracia e ao
Estado de Direito.

Da cisão do império português, resultaram oito países independentes, aqui apresentados
alfabeticamente: Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, S.
Tomé e Príncipe, e Timor-Leste³²¹. Ou seja, um país europeu, um americano, cinco
africanos e um asiático (portanto, distribuídos por quatro continentes), cada qual com a
sua evolução histórica mas cujo percurso regista séculos em comum. Foram
precisamente estes os Estados que assinaram o projecto da Comunidade dos Países de
Língua Portuguesa (CPLP)³²².

Neste contexto, refere-se que Portugal e o Brasil se esforçaram por conservar relações
diplomáticas, supostamente cordiais desde a independência do Brasil no século XIX³²³.

Consta que Coelho de Carvalho, da Academia de Ciências de Lisboa sugeriu, em 1908,
a criação de um sistema político que unisse Portugal e o Brasil. Bettencourt Rodrigues,
em 1917, tentou avançar com a ideia de uma Confederação Luso-Brasileira. Mas
nenhuma destas duas propostas reuniu consenso suficiente para ser levada à prática.

³¹⁹ SARAIVA, Maria de L. (1994). *Lúis de Camões – Lírica Completa* (Vol. II, 2ª Edição). Maia:
Imprensa Nacional – Casa da Moeda; p. 289.

³²⁰ «A evolução constante é uma característica intrínseca à natureza humana. O homem contém em si
mesmo a força motriz dessa evolução que marca todos os aspectos da sua vida individual e colectiva.
Três vectores fundamentais marcam essa evolução: o social, o científico-tecnológico e o económico.»
[BAYÃO HORTA, Ricardo (1987). *Cooperação tripartida nos seus aspectos estruturais*. In AGUIAR,
Joaquim, *Portugal, os Estados Africanos de Língua Oficial Portuguesa e os Estados Unidos da América*.
Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian/World Peace Foundation; p. 61].

³²¹ Goa teria sido integrada na Índia em 1975 e Macau restituída à China em 1999. E Timor-Leste que,
depois de clamar independência em 1975, foi invadido pela Indonésia, obteve finalmente, em 2002, o
reconhecimento internacional da sua soberania.

³²² Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, e S. Tomé e Príncipe assinaram a 17 de
Julho de 1996, em Lisboa, a Declaração Constitutiva da Comunidade de Países de Língua Portuguesa.
Timor-Leste aderiu à CPLP, no ano em que a Comunidade Internacional reconheceu a sua independência
da Indonésia, em 2002.

³²³ Logo nos primeiros anos da independência do Brasil, Portugal e Brasil haviam estabelecido um
Tratado Luso-Brasileiro de Amizade e Aliança (1825).

Décadas depois, a 16 de Novembro de 1953, foi assinado o Tratado Luso-Brasileiro de Amizade e Consulta (ratificado a 4 de Janeiro de 1954)³²⁴. Nos anos 70, San Tiago Dantas, Afonso Arinos e Castelo Branco propuseram a criação de uma comunidade que permitisse uma transição pacífica para a independência na África Lusófona³²⁵. Um tal plano não foi possível concretizar na época.

Anos depois da Revolução dos Cravos, em 1983, o então Ministro dos Negócios Estrangeiros de Portugal, Jaime Gama, fez um discurso a favor de uma relação mais próxima entre os países lusófonos, através: de cimeiras de Chefes de Estado ou de Governo, a cada dois anos; de reuniões anuais de Ministros dos Negócios Estrangeiros, consultas políticas entre dirigentes políticos; de reuniões anuais dos representantes dos países lusófonos na Organização das Nações Unidas (ONU) ou noutras organizações internacionais; ou da organização de um grupo lusófono dentro da União Interparlamentar.

Um rol de iniciativas que, aliadas à própria experiência interna, contribuiu para uma lenta mas gradual aproximação dos países lusófonos a Portugal.

Em 1989, numa cimeira de Chefes de Estado organizada no Brasil, o então Presidente do Brasil, José Sarney, propôs a criação do Instituto Internacional de Língua Portuguesa (IILP). No ano seguinte, mais exactamente a 16 de Dezembro, foi assinado em Lisboa e por sete países – Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe – o Acordo Ortográfico de Língua Portuguesa.

As cimeiras de Ministros dos Negócios Estrangeiros e das Relações Exteriores dos Países de Língua Portuguesa foram organizadas em Brasília a 9 de Fevereiro de 1994; em Lisboa em 19 de Julho de 1995; e em Maputo em 18 de Abril de 1996. Bem como outros encontros à margem das 48^a, 49^a e 50^a Sessões da Assembleia-Geral da ONU.

A Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) foi finalmente instituída a 17 de Julho de 1996. O seu texto foi primeiro assinado por Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe. Timor-Leste juntou-se ao grupo a 1 de Agosto de 2002, depois da reconhecida a sua independência.

Desde então, a CPLP assenta em três pilares: I) a concertação político-diplomática; II) a cooperação multiforme entre os Estados-Membros; III) a promoção e difusão da língua portuguesa.

Os Estados-Membros visam o respeito pela integridade territorial. Velam pelo princípio da não ingerência e pelo direito de cada qual decidir soberanamente quanto ao seu desenvolvimento. Têm vindo a definir políticas de concertação e cooperação, capazes

³²⁴ Cfr. BRANCATO, Sandra M. (2003). Aproximação Brasil/Portugal em 1953 : Reflexos na Espanha. In LOPES LEITE, Renato *et al.*, *Portugal-Brasil no Século XX: Sociedade, Cultura e Ideologia*. Bauru: EDUSC; p. 452.

³²⁵ «A ideia de instituir uma comunidade afro-luso-brasileira foi advogada por alguns estadistas brasileiros como forma de facilitar a concessão de autonomia política aos territórios africanos portugueses. San Tiago Dantas e Afonso Arinos defenderam esta solução no início dos anos 60 e o Marechal Castelo Branco, ao assumir a Presidência do Brasil em 1964, sugeriu a formação gradual de uma tal comunidade, com o objectivo de resolver o problema colonial português com o apoio do Governo brasileiro.» [CERVO, Amado L. e CALVET DE MAGALHÃES, José (2000), *op. cit.*, pp. 263-264]

de salvaguardar interesses comuns, como os relativos à promoção e utilização do Português enquanto língua de trabalho, ou no âmbito do comércio e do IDE.

Neste sentido, a CPLP nasceu imbuída nos valores perenes da paz, da democracia e do Estado de Direito, dos direitos humanos e do desenvolvimento e da justiça social; afirmando o seu desígnio comum, em torno de Estados independentes que partilham um idioma – a língua portuguesa – e visam satisfazer interesses comuns; enquanto promovem relações de solidariedade³²⁶; e procuram alcançar juntos, mais do que se estivessem fora da organização.

Entretanto, a CPLP tem vindo a afirmar-se interna e externamente *ao espaço da língua* formado pelos seus Estados-Membros, através de um modelo horizontal e diferente³²⁷ do estipulado por outras organizações regionais, tais como a *Commonwealth*³²⁸.

Portugal já não é uma potência com capacidade para reivindicar um papel sobranceiro no seio da CPLP³²⁹. Remete-se a incentivar à *receptividade* entre as partes³³⁰, num projecto conjunto que se mantém activo, não obstante as suas dificuldades no âmbito operacional. Este esforço de concertação tornou-se apelativo, em função das janelas abertas às potencialidades geoestratégicas e à recuperação económica dos PALOP³³¹.

O reforço da cooperação (II Pilar da CPLP) entre Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, S. Tomé e Príncipe tem sido aprofundado ao nível económico e científico-tecnológico. Até porque a CPLP tem impulsionado uma visão política, de solidariedade entre os Estados-Membros. Mas as medidas promovidas continuam pouco consistentes, tal como na data da sua origem³³².

³²⁶ Máximo Gomes (Embaixador da Guiné-Bissau): «A solidariedade constitui, a nosso ver, um dos pontos fortes da nossa Comunidade pois que, à semelhança das acções direccionadas à Guiné-Bissau, importantes contributos foram igualmente mobilizados para países tais como Angola e Moçambique, que experimentaram neste entretanto, situações difíceis de calamidades.» [GOMES, Máximo (2001). Uma comunidade solidária. *Boletim CPLP*, Edição Especial V Aniversário, Ano V, N.º 8, Julho, p. 10].

³²⁷ «Também, muitos desses blocos regionais sofrem fortes influências (controladoras?) das antigas potências coloniais. (...) A CPLP tem um modelo diferente, assente na língua portuguesa e numa razão própria para existir (...)» [Horta Lobo (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 63]

³²⁸ «(...) a CPLP é um projecto político. Não é uma *Commonwealth* de língua portuguesa. Mas enfim, a *Commonwealth* é do tipo imperial, com a rainha no topo. A CPLP nunca seria assim.» [Gedião Vargas (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 142]

³²⁹ «Portugal já não era uma grande potência económica e política, pelo que não estabeleceu essa diferença. O plano de igualdade é mais normalmente reconhecido entre Portugal e as suas antigas colónias. Há uma tendência para existir uma cadeia de solidariedade horizontal.» [Castilho Soares (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 24]

³³⁰ «Nós [portugueses] somos no globo – com base nos dados que eu conheço – o único país ex-colonizador que tem uma *receptividade*, como nenhum outro na História. Em Angola, em Moçambique, em Timor-Leste, em todos esses países (...) Portanto, o intercâmbio é positivo, inédito, favorável ao “regresso”, capaz de estimular relações económicas.» [Américo Amorim (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, pp. 29-30]

³³¹ «A começar pelo esforço inegável de afirmação no plano da consulta regular entre si, que começa a dar aos países de língua portuguesa uma visibilidade a afirmação próprias a nível internacional, a CPLP vem marcando o seu espaço de actuação e respondendo aos desafios colocados pelo mundo globalizado.» [VAN-DÚNEM, Oswaldo S. (2001). Uma comunidade exemplar. *Boletim CPLP*, Edição Especial V Aniversário, Ano V, N.º 8, Julho, p. 6]

³³² «(...) a menos de um ano da sua criação, a CPLP está confrontada com um certo número de problemas. Uns simples e de ordem conjuntural (logística, meios financeiros e humanos), outros mais inquietantes: ainda não existe definição de projectos e programas capazes de estruturar uma acção coerente comum,

Desde o ano da sua fundação, a CPLP apercebeu-se das suas potencialidades futuras, mas também dos riscos que corria. A CPLP fazia face a limitações orçamentais e procurava articular esforços de Estados-Membros, distribuídos numa área geográfica descontínua³³³. Para que a comunidade funcionasse, esta guiava-se por objectivos mensuráveis. A CPLP precisava gerir as expectativas em si fundadas.

Para autores como Almeida Santos (2006), as expectativas sobre a CPLP têm sido minadas pela falta de vontade/capacidade das autoridades dos Estados-Membros. À qual, segundo o autor, ainda falta ambição e maturidade³³⁴.

Almeida Santos (2006) alerta, inclusivamente, para a abstracção dos textos fundadores, cujos “objectivos tão genéricos” se traduzem em “treta típica de programa eleitoral”; e à fragilidade orgânica do Estatuto da CPLP que considera “pouco ambicioso”, até porque nunca vingou a hipótese de constituir um “Parlamento dos Povos de Língua Portuguesa” que conferia voz aos povos dos Estados Membros da CPLP³³⁵.

Com base no raciocínio de Castilho Soares (2006), os PALOP ficaram frustrados nas suas aspirações quando aderiram à CPLP. Portugal já não era uma fonte de rendimento tão grande quanto a desejada,³³⁶ possuía limitação de recursos e de influência global. O que não inviabiliza que Portugal não gerisse a sua carteira de contactos no seio da União Europeia³³⁷ a favor dos países lusófonos.

Melo Antunes (1987) gostaria que Portugal assumisse postura mais pró-activa e sustentável, até do ponto de vista económico, sem complexos de culpa. Para o autor,

nem no domínio económico, nem nos domínios técnico e cultural.» [ENNES FERREIRA, Manuel e ALMAS, Rui (1997). *Les Contours Économiques de la CPLP. Lusotopie*, Éditions L’Harmattan ; p. 11]

³³³ «A nossa comunidade é constituída por países com uma grande diversidade e em estágios de desenvolvimento social e económico diferentes. Mas esta é uma Comunidade onde todos temos muito a dar e a receber. É uma comunidade de complementaridades cuja dimensão geográfica, longe de ser um obstáculo, deve constituir-se em mais valia.» [PEREIRA, Dulce M. e MARINS, Zeferino (2001). CPLP: o futuro que estamos desenhando. *Boletim CPLP*, Edição Especial V Aniversário, Ano V, N.º 8, Julho, p. 4]

³³⁴ «A CPLP foi constituída e emitiu já alguns vagidos de recém-nascida... mas, até hoje, a criancinha não deu sinais de robustez futura. Os seus progenitores não puseram nela o gene da ambição.» [ALMEIDA SANTOS, António de (2006). *Oração de Sapiência sobre a Hora da Lusofonia*. In ALMEIDA SANTOS, António de et al., *O Dia da Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias* (8 de Abril). Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas; pp. 9-10].

³³⁵ *Id. Ibid.*

³³⁶ «Pessoalmente, compreendo que esses países africanos desejem uma adesão à Comunidade de Países de língua portuguesa, apenas baseada na língua. Mas o objectivo era também usufruírem de outros proveitos, nomeadamente financeiros e económicos. A expectativa dos PALOP está a confrontar-se com a realidade. Portugal tem pouco dinheiro para dar e eles não podem, de forma nenhuma, receber de Portugal as benesses que desejam obter.» [Castilho Soares (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 22]

³³⁷ «Mas independentemente de Portugal não ser uma potência económico-financeira, e dos PALOP não poderem estender-lhe a mão à espera de ajuda que lhes resolva todos os problemas, a verdade é que Portugal pode ajudá-los e eles acreditam nisso. Ou seja, Portugal pode ser um intermediário na Comunidade Internacional, que lhes permita aceder aos recursos de que precisam; nomeadamente junto da União Europeia, pela posição política que Portugal nela ocupa.» [*Id. Ibid.*, p. 24]

urge evitar as areias movediças em que se perdem iniciativas baseadas no complexo de culpa versus vitimação³³⁸.

Neste contexto, a CPLP tem sido uma comunidade em *evolução gradual* – não só enquanto organização internacional que nasce e cresce³³⁹, mas enquanto sistema funcional que melhor se articula³⁴⁰. O futuro da comunidade mantém-se uma incógnita. Em contrapartida, o projecto comunitário ainda não morreu – muito embora os vaticínios em contrário³⁴¹.

Para Santos Neves (2006), o projecto geoestratégico da CPLP ainda não ganhou consistência, sendo que a “CPLP devia ser isso, mas ainda não é nada”³⁴².

Mas Eduardo Silva (2006), não se dispõe a aceitar a grandeza das críticas endereçadas à Comunidade, uma vez que a aparente morosidade dos processos comunitários se deve à “lógica de consensos” em que se baseia a CPLP³⁴³. Depreende-se que cada Estado-Membro da CPLP comparece na mesa de negociações para velar pelo seu interesse nacional pelo que, a lógica de consensos previamente mencionada, não seja necessariamente fácil de obter.

Para Eduardo Silva (2006), mais importante do que a concretização de programas de cooperação, é a “absolutamente fantástica” aproximação dos vários países da CPLP, neste período³⁴⁴. E recorda-nos que a própria União Europeia levou décadas a chegar ao

³³⁸ «(...) Portugal tem o dever, sem paternalismos de nenhuma espécie, mas também sem complexos de culpa por um passado colonial que a História explica mas com o qual a democracia portuguesa não se identifica (...) apoiar esses Estados na sua luta pela estabilidade política e por uma verdadeira independência e no combate que travam contra o subdesenvolvimento. De resto, ao proceder assim, Portugal ajuda-se a si próprio, aumentando o peso específico da sua presença europeia e alargando o espaço da sua autonomia.» [ANTUNES, Melo (1987), *op. cit.*, p. 164]

³³⁹ «Se for uma Organização Internacional em que se projecta uma lógica cultural, política, diplomática para o futuro, então, dez anos depois a CPLP está onde podia estar. (...) Há anos atrás, a CPLP era um decreto assinado por meia dúzia de Presidentes. Hoje em dia, é uma Organização Internacional credível, reconhecida no sistema das Nações Unidas, na União Europeia, na CDO, é parceira da União Africana, etc.» [Eduardo Silva (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 97]

³⁴⁰ «Todos os anos, há conselhos sectoriais – dos Ministros da Defesa, da Agricultura, da Justiça, da Educação, do Emprego, etc.). Praticamente todos os sectores possuem uma plataforma ministerial funcional que, antes, não possuía necessariamente relações directas com o secretariado-executivo, mas que existia por si só. Este processo pode não oferecer resultados imediatos, porém, as pessoas falam a mesma língua, conhecem-se, trocam conhecimentos e experiências.» [*Id. Ibid.*, p. 98]

³⁴¹ «(...) em política o importante é ser, existir (...) Quando a meados de 1998 diferentes órgãos da imprensa europeia, incluindo a portuguesa, já apregoavam que a nova Comunidade era um cadáver, tiveram de publicar algo em que se informava que, finalmente, se havia levantado uma trégua na longa luta faccionaria na Guiné-Bissau, e que a CPLP era a que tinha realizado essa mediação transcendente e exigente. Na realidade, os portugueses é que a fizeram, mas preferiam aparecer sob a forma de uma das identidades que tinham inventado para entrar no século XXI.» [IÑIGUEZ, Carlos P. (1999), *op. cit.*, pp. 418-419]

³⁴² Santos Neves (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 117.

³⁴³ Eduardo Silva (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 97.

³⁴⁴ «Do ponto de vista puramente materialista, é possível dizer que a CPLP ainda não possui programa de cooperação que avance. Mas não é por acaso que a CPLP tenha dinamizado, de uma maneira absolutamente fantástica, as relações entre os seus Estados-Membros. Portugal e Brasil, Angola e Cabo Verde, S. Tomé e Príncipe e Timor-Leste, nunca estiveram tão perto uns dos outros. Este resultado foi obtido graças à CPLP.» [*Id. Ibid.*, p. 98]

seu modelo mais recente, enquanto a CPLP ainda só completou o seu décimo aniversário em 2006³⁴⁵. Ou seja, a questão ainda está muito no seu princípio.

Mas os Estados-Membros da CPLP não possuem muito tempo para definir estratégias que optimizem os seus interesses comuns. Nem sempre a CPLP consegue promover-se suficientemente junto da opinião pública – e já tivemos oportunidade de referir o poder da opinião pública na sociedade actual, em capítulos anteriores.

A opinião pública não conhece a CPLP. Quando muito, ouviu falar na sigla mas ignora a sua missão e principais objectivos. Mas as populações lusófonas são movidas por laços afectivos, por uma língua em comum ou por interesses comerciais. A tendência para a aproximação, resulta de uma dinâmica de conjunto baseada em questões socioeconómicas e histórico-culturais, mais do que por influência da CPLP.

Ainda assim, uma sociedade civil informada e crente nas potencialidades da CPLP, pode ajudar a dinamizar a instituição, ao desenvolver iniciativas complementares às diligências de carácter mais estadual ou institucional, prosseguidas ao nível das reuniões ministeriais e de Chefes de Estado, ou organizadas pela própria CPLP. Neste contexto, referimos o Círculo de Reflexão Lusófona (CRL), presidido por Ernâni Lopes (2005). O CRL preocupa-se com o factor tempo e a necessidade de debater e reflectir sobre estas matérias. Publicou 30 Trabalhos sobre a Lusofonia³⁴⁶.

Ernâni Lopes (2005) reconhece que o conjunto dos países de língua oficial portuguesa ainda não conseguiu criar um “actor económico global”, nem “um espaço [estrategicamente] articulado de negócios”, nem um “interlocutor global explícito” no Sistema de Relações Internacionais, mas que têm potencial para o ser/fazer; tendo em conta uma visão de conjunto, que possa ser plenamente concretizável no futuro. Mas é possível que a “Lusofonia” constitua “um projecto colectivo” e um processo [singular] de encontro e fertilização de culturas”; e possua “uma razão de ser” para o futuro, enquanto “catalizador de energias” na esfera político-económica e cultural, e “propulsor de dinâmica histórica identitária” de cada Estado.

A sede da CPLP é em Lisboa. No entender de Braga de Macedo: «(...) a CPLP é das poucas, se não a única organização internacional com sede em Portugal. Ao termos carinho pela CPLP – não só dando-lhe um palacete na Lapa, mas ajudando a nível económico – estamos a demonstrar a nossa maturidade multilateral.»³⁴⁷

Como pode Portugal ajudar a dinamizar a CPLP? Antes de mais, pertence à União Europeia, ao mercado regional plausivelmente mais desenvolvido do planeta. Por outro lado, tem vindo a assumir papel activo na América Latina³⁴⁸ e em África.

³⁴⁵ «A própria União Europeia começou no Tratado de Roma. Tem vivido um processo de desenvolvimento que dura há décadas, mesmo quando organizada por países com proximidade geográfica e capacidade de investimento muito superior ao que existe na CPLP. E a CPLP ainda só celebrou dez anos. Há quem se esqueça desse pormenor.» [Eduardo Silva (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 98]

³⁴⁶ Cf. LOPES, Ernâni (2005). Nos 30 anos das Independências, 30 trabalhos sobre a Lusofonia. (Assembleia da República, 23 de Novembro). Lisboa: Publicações Círculo de Reflexão Lusófona; pp. 1-12.

³⁴⁷ Braga de Macedo (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 176.

³⁴⁸ GAMA, Jaime (2002d). A União Europeia, o Mercosul e os seus parceiros regionais” in *A Política Externa Portuguesa 1999-2002 – Colectânea de Intervenções, artigos, entrevistas do Ministro de Estado* Maria SOUSA GALITO

Segundo autores como Jaime Gama (2002), quando era Ministro dos Negócios Estrangeiros português e discursava em 2002, Portugal tem aproveitado uma descoordenação no seio da UE para mostrar empenho e firmeza nas suas prioridades.³⁴⁹ Tais como marcar posição na esfera de influência do xadrez mundial, investindo no desenvolvimento da CPLP³⁵⁰.

Os Ministros dos Negócios Estrangeiros da CPLP reuniram-se a 17/18 de Julho de 2003, em Coimbra. O evento tentou aproveitar o empenho do novo Governo brasileiro, mas também a presidência de Moçambique na União Africana, e a presença de Angola como membro não permanente no Conselho de Segurança da ONU. O objectivo era promover iniciativas conjuntas que projectassem os Estados-membros da CPLP.

Na reunião de Julho de 2003, foi criado um mecanismo em que a embaixada do país que presidisse à CPLP, coordenasse as missões diplomáticas dos oito países envolvidos, sempre com vista a incentivar acções de promoção conjuntas. Foi estimulado um triângulo estratégico entre a União Europeia, a Mercosul e a Convenção de Lomé – incluindo, num mesmo projecto países de vários continentes, cujas economias possam ser melhor projectadas no Mercado mundial através de iniciativas conjuntas³⁵¹.

A CPLP não é homogénea, os Estados-Membros da CPLP são consideravelmente diferentes entre si. O espaço lusófono é descontínuo, os países pertencem a continentes diferentes, são influenciados por dinâmicas regionais que lhes são geograficamente mais próximas, e possuem índices de desenvolvimento humano muito dissemelhantes entre si. Este cenário não inviabiliza o sucesso da CPLP, mas pode criar-lhe obstáculos em caso de conflito de interesses³⁵².

No processo, é preciso contrariar ressentimentos históricos³⁵³, transpostos para as relações político-diplomáticas ou até empresariais – em especial, quando ainda mistificados³⁵⁴.

e dos Negócios Estrangeiros (Biblioteca Diplomática – Série C) Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros/ Europress; pp. 305-306.

³⁴⁹ Cfr. GAMA, Jaime (2002b). Europa-África: perspectivas de relacionamento. In *A Política Externa Portuguesa 1999-2002 – Colectânea de Intervenções, artigos, entrevistas do Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros* (Biblioteca Diplomática – Série C) Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros/ Europress; p. 294.

³⁵⁰ Cfr. CENTRO DE ANÁLISE E ESTRATÉGIA (2002), *op. cit.*, <URL:http://www.caecplp.org/biblioteca/webpdf/estrategia_nacional.pdf>]

³⁵¹ «Portugal tinha um interesse natural; os países africanos também, porque não estavam em situação de negar-se a qualquer possibilidade de ampliar os seus minguados intercâmbios comerciais ou de romper com o seu isolamento. (...) Muito mais duvidoso era o interesse do Brasil, que começava a recuperar-se da “década perdida” dos anos 80 e se orientava a reforçar as suas relações com a Mercosul e com os países emergentes da Ásia.» [IÑIGUEZ, Carlos P. (1999), *op. cit.*, p. 394]

³⁵² «Nada garante que os interesses da União Europeia sejam sempre compatíveis com os da NATO, ou que os da Mercosul sejam sempre compatíveis com os da CPLP. Pode haver questões que o Governo do Brasil privilegie no seio do Mercosul, e o Governo de Moçambique pode achar mais importante salvaguardar alguma exigência da Commonwealth que seja incompatível com o Espaço da CPLP. Esta complexidade enorme – enorme! – não está muito assumida, sobretudo na CPLP.» [Adriano Moreira (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 10]

³⁵³ «Há um período da nossa História que nos levou a estar presentes em muitas partes do mundo, que hoje são países soberanos independentes. Desde que o percebamos que há um lado da nossa História que, por um lado, nos facilita as coisas mas que, por outro, ainda gera alguns anticorpos (...)» [António Comprido (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 46]

Mas a questão do Português enquanto língua de trabalho não tem sido linear. Primeiro, há diferenças entre os padrões/versões de língua portuguesa. Segundo, outros idiomas têm exercido pressão sobre as versões de língua portuguesa, enquanto se afirmam como alternativas passíveis de serem utilizadas nas relações diplomáticas e comerciais.

Os dirigentes dos PALOP e do Brasil preferem o idioma comum³⁵⁵, mas podem estar a perder a batalha no dia-a-dia, a favor de línguas como o Inglês, o Espanhol ou o Francês – empregues por países vizinhos, com os quais alimentam relações comerciais.

O III pilar ocupa-se precisamente da promoção e salvaguarda do Português, com o apoio do Instituto Internacional da Língua Portuguesa (IILP). Mas o IILP não tem conseguido grandes resultados, por falta de vontade política e de meios financeiros.

A CPLP ainda não é um *espaço económico*. Se os Estados-Membros estão inseridos em vários tipos de integração regional, apenas Portugal pertence a um *pólo estruturante da economia global*: a União Económica e Monetária.

João Médicis (2004), quando era Secretário Executivo da CPLP, defendia que a organização internacional deveria abraçar um “vasto mercado” e “um significativo potencial empresarial”³⁵⁶, e o Brasil reconheça vantagens ao facto de ser uma nação lusófona³⁵⁷.

De facto, a falta de um acentuado substrato económico e a descontinuidade geográfica, acumulavam dificuldades que se traduzem no defraudar das expectativas iniciais³⁵⁸. Foi então que, em 2010, se deu a criação da *Confederação Empresarial da CPLP* em 2010. Este projecto conjunto tem condições para constituir passo decisivo numa mudança de paradigma, favorável a uma cooperação económica mais intensa.

³⁵⁴ «Os africanos ainda têm mitos em relação a Portugal (...) Vão demorar ainda muito tempo a ultrapassar este complexo, que se manifesta numa *tentativa de afastamento*. Se antes Portugal se impunha pela força e pela política, “agora somos livres, por isso saiam da nossa frente”. Ou seja, há uma certa atitude dos empresários africanos, sobretudo angolanos e moçambicanos, que reflecte esse complexo.» [Gedião Vargas (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 139]

³⁵⁵ Exemplo: «A debilidade dos vínculos estabelecidos entre Portugal e as suas ex-colónias durante os primeiros anos da independência, as desprolixidades do processo de descolonização e os erros de apreciação quanto a caracterizar correctamente quem podiam ser os verdadeiros aliados para uma associação Portugal-África (...) impediram o reforço do uso do idioma português. (...) foram os dirigentes dos antigos movimentos da CONCP, transformados em chefes de Estado dos PALOP, quem mais impulsionou o uso do português.» [SANTOS NEVES, Fernando (2000), *op. cit.*, p. 410].

³⁵⁶ «(...) gostaria de abordar a questão da concertação económica e empresarial. Uma tão numerosa comunidade de países como é a CPLP corresponde necessariamente a um vasto mercado e a um significado potencial empresarial (...)» [MÉDICIS, João (2004). *O Futuro da CPLP*. In KNOPFLI, Francisco, *As Políticas Exteriores do Brasil e Portugal: Visões Comparadas*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa; p. 116]

³⁵⁷ «Agora fala-se muito no BRIC – Brasil, Rússia, Índia e China – mas o Brasil ainda não descobriu que a via da Lusofonia é a sua via para o desenvolvimento; também para obter um lugar permanente no Conselho de Segurança.» [Santos Neves (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 118]

³⁵⁸ «(...) a menos de um ano da sua criação, a CPLP está confrontada com um certo número de problemas. Uns simples e de ordem conjuntural (logística, meios financeiros e humanos), outros mais inquietantes: ainda não existe definição de projectos e programas capazes de estruturar uma acção coerente comum, nem no domínio económico, nem nos domínios técnico e cultural.» [ENNES FERREIRA, Manuel e ALMAS, Rui (1997), *op. cit.*, p. 11]

Os empresários da CPLP decidiram por unanimidade e em reunião da Assembleia-Geral extraordinária do Conselho Empresarial da CPLP, realizada dia 13 de Dezembro de 2009, em Bissau, transformar o até então *Conselho Empresarial da CPLP* numa Confederação Empresarial. A tomada de posse dos órgãos sociais da Confederação foi na Cimeira de Luanda em Julho de 2010. Os corpos sociais do Conselho Empresarial transitaram automaticamente para as estruturas da nova estrutura.

O objectivo da Confederação é reforçar o diálogo e a cooperação empresarial entre os Estados-membros, com vista a torná-los mais profícuos do ponto de vista dos resultados efectivos. O que implica condições legislativas mais favoráveis ao comércio, ao investimento e à mobilidade dos agentes económicos. Mas também uma disponibilidade acrescida por parte do tecido empresarial em colocar nas suas agendas a necessidade de interagir no âmbito do quadro da CPLP.

A Confederação tem sede em Lisboa e ambiciona ser um *espaço de encontro*, uma *plataforma de negócios* para uma maior coordenação de agentes económicos individuais e colectivos. O objectivo é criar um espaço para definir estratégias comuns, organizar debates e conferências, e assumir a representação empresarial da CPLP nas organizações internacionais ligadas ao mundo dos negócios; para que as associações empresariais disponham de uma estrutura duradoira, estável e profissional, que coloque os empresários em contacto uns com os outros.

Uma maior cooperação comercial e financeira justifica-se em função da necessidade de promover um desenvolvimento equilibrado das estruturas de mercado e de produção, do crescimento sustentado dos seus Estados-membros e do desenvolvimento de interesses comuns, com a adopção conjunta de políticas macroeconómicas previamente definidas que possam elevar o nível de vida das populações da CPLP e reforçar relações económicas entre Estados-membros.

No espaço lusófono transaccionam-se os chamados produtos “da saudade”. Potenciam-se os mercados baseados numa língua comum, com sinergias linguísticas mas igualmente económicas e sociais³⁵⁹. Laços que podem ser uma fonte de conhecimentos, de investimento e de comércio. Uma visão aparentemente optimista para autores como Marques da Cruz (2006), segundo os quais o mercado da saudade não é significativo no cabaz das exportações portuguesas³⁶⁰.

Miguel Mkaima (2006) é o próprio a reconhecer – em nome de Moçambique – que a reciprocidade no comércio externo não é garantida enquanto a economia não crescer e se consolidar³⁶¹.

³⁵⁹ «É sem dúvida a língua portuguesa que serve de base à dinamização da cooperação em domínios importantes do desenvolvimento económico e social dos nossos países, como sejam a educação e a saúde, quer ainda no âmbito da aprovação de programas de luta contra as doenças que afligem os povos africanos, como a malária e o HIV-SIDA.» [VAN-DÚNEM, Oswaldo S. (2001), *op. cit.*, p. 6].

³⁶⁰ «Os “produtos da saudade” são pouco relevantes nas exportações portuguesas. (...) São estas as três grandes exportações portuguesas: Máquinas, Turismo e Moda. O vinho de mesa, o “produto da saudade” mais típico, corresponde a uma fatia de 300 milhões de euros, contra as “Máquinas” que são 11 mil milhões. Estamos a falar numa ordem de 30 vezes menos.» [Marques da Cruz (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, pp. 163-164]

³⁶¹ «Vai levar muito tempo até que o volume de exportações moçambicanas para Portugal possa corresponder, também em volume, às exportações portuguesas para Moçambique. A nossa economia é muito jovem, precisa consolidar-se; precisa de crescer e implementar-se. Não podemos fazer comparação»
Maria SOUSA GALITO

Ennes e Almas (1997), refere que os empresários dos PALOP alimentam expectativas da CPLP vir a tornar-se numa Zona de Comércio Livre; e a criar condições propícias ao empreendedorismo. Uma tendência que, a concretizar-se no terreno, “sobrepõe-se à argumentação mais racional em relação à possibilidade de concretização jurídica de um tal espaço”³⁶².

Se Portugal e o Brasil forem os mais pujantes internacionalmente – também nas suas áreas regionais – não devem usar outros países lusófonos como “porta” para interesses nacionais egoístas³⁶³.

António Comprido (2006) recorda, portanto, a importância de investir em projectos vantajosos para todas as partes envolvidas; desejavelmente a vários níveis: estadual, empresarial ou populacional³⁶⁴ e pronuncia-se com prudência sobre um aprofundamento da CPLP no âmbito económico. Segundo o autor, a criação de uma “Zona Económica pura e dura é capaz de ser utópico” atendendo aos compromissos regionais complementares, entretanto já assumidos pelos Estados-Membros da CPLP. O que não inviabiliza um aprofundamento das relações económicas bilaterais; por exemplo, com Portugal a aperfeiçoar uma relação tripartida com a União Europeia e os demais países lusófonos; ou um investimento numa rede entre os vários mercados.

Uma rede de contactos que poderia estimular e expandir os mercados envolvidos. Para Dulce Pereira (2001), quando era Secretária Executiva da CPLP: «(...) como não há comunidades sem circulação de bens e pessoas, não há comunidades sem uma grande parceria no sector empresarial»³⁶⁵.

Miguel Mkaima (2006), quando era embaixador de Moçambique em Portugal, procurava ser claro ao explicar: «A CPLP tem uma natureza própria, em que os seus Estados-membros pertencem a uma comunidade que tem na génese a valorização da língua, fim da história.»³⁶⁶ Embora admita a possibilidade – com base em “indícios nesse sentido”, como a intensificação do comércio bilateral, por exemplo, entre Moçambique e o Brasil – da situação actual mudar um dia³⁶⁷.

entre fluxos. Mas há, naturalmente, uma tendência de crescimento das exportações moçambicanas para Portugal.» [Miguel Mkaima (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, pp. 219-220]

³⁶² Cfr. ENNES FERREIRA, Manuel e ALMAS, Rui (1997), *op. cit.*, p. 25.

³⁶³ «(...) assim que se desenvolveu em Portugal entre os governantes a “teoria da porta”. Seria por Lisboa que todos os membros da Lusofonia falariam com o centro e seria por Macau que falariam com a China. Pobre Teoria da Porta. Deviam saber que o Brasil ou Angola ou Moçambique, teriam força suficiente para escolher directamente os seus interlocutores e que a China se ocuparia de Macau quando isso lhe interessasse. (...) Esta singular mania da centralidade de Lisboa para os países descolonizados, incluindo o Brasil, é pura e simplesmente desastrosa e não é mais que o reflexo da própria colonização.» [MARQUES BESSA, António (2004), *op. cit.*, p. 69]

³⁶⁴ «Portanto, projectos interessantes para todos os países, para as populações e para as comunidades empresariais. Não devem ser usados, como às vezes se pretende, como uma ponte para atingir novos mercados em benefício de um país, seja Portugal ou Brasil – digamos os mais “poderosos” da CPLP. Mas desde que o projecto seja um benefício para todos é, com certeza, uma plataforma passível de ser utilizada.» [António Comprido (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 46]

³⁶⁵ Dulce Pereira *apud* MEIRELES, Luísa (2001), *op. cit.*, p. 30.

³⁶⁶ Miguel Mkaima (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 220.

³⁶⁷ «É bem possível que, no tratamento das questões culturais, possa fazer-se um tratamento das questões económicas. Acredito. Pelo menos, existem indícios nesse sentido. Há uma forte cooperação bilateral entre Moçambique e o Brasil – com as exportações e as importações a crescerem. Existem também

Para Basílio Horta (2006), se a CPLP se transformasse numa Zona de Comércio Livre, quem ganharia mais com esse projecto seria Portugal. Mas o autor não está convencido quanto à viabilidade prática de uma tal possibilidade³⁶⁸. Aquiles de Oliveira (2006) explica que não pode haver um aprofundamento económico no seio da CPLP:

«Simplesmente não pode haver. Ao aderir à União Europeia, Portugal abdicou da sua Política Comercial. (...) Hoje em dia, Portugal não é autónomo para criar um mercado comum com o Brasil, Angola, Moçambique, etc. Nem o Brasil o é, pois faz parte da Mercosul. Angola e Moçambique, a Guiné e Cabo Verde também pertencem a blocos regionais distintos. Aqui reside a grande dificuldade da CPLP ser algo mais do que uma organização de cariz cultura e político.»³⁶⁹

Vítor Constâncio (2006) corrobora com esta versão. Se Portugal faz parte da União Europeia, já não possui autonomia no âmbito da Política Comercial³⁷⁰.

Resumindo, não estão reunidas condições para criar uma zona de comércio livre na CPLP. Mas poderão ser planeadas e desenvolvidas medidas políticas, apoiadas pela sociedade civil e pela dinâmica dos mercados, que promovam uma maior intensidade nos fluxos de comércio e no IDE, entre Estados-Membros.

A CPLP, enquanto comunidade e espaço de concertação multilateral, faz face a dificuldades que possam surgir em negociações bilaterais³⁷¹ e assim, potenciar alianças estratégicas de conjunto que promovam o aperfeiçoamento das relações – também no âmbito da diplomacia económica – entre países lusófonos. Reportamo-nos a relações desenvolvidas entre parceiros comerciais; entre países de igual dignidade, independentemente da pujança dos seus mercados.

indícios que apontam para uma intensificação de relações económicas entre Moçambique e Portugal. Considero que esses indícios, por si só, são suficientes para pensarmos num futuro diferente no âmbito da CPLP.» [Miguel Mkaima (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 220]

³⁶⁸ Cfr. Basílio Horta (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 84.

³⁶⁹ Aquiles de Oliveira (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 113.

³⁷⁰ «(...) não no sentido da criação de uma Zona de Comércio Livre. Como sabe, Portugal, como país membro da União Europeia, não tem competência legal para negociar separadamente acordos de Comércio Externo. (...) Agora, que a CPLP pode e deve ter um papel – também na esfera económica – isso eu penso que sim. No sentido de ser um espaço de troca de informações, de estabelecimentos de contactos, que promova o investimento recíproco nos Estados Membros. De certo modo, potencia relações económicas entre esses mesmos países.» [Vítor Constâncio (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, pp. 249-250]

³⁷¹ «(...) uma perspectiva de conjunto, incluindo brasileira, ajudaria ao desenvolvimento das relações porque, entre os países lusófonos, o bilateralismo não tem grandes virtualidades.» [RAMOS SILVA, Joaquim (1994), *op. cit.*, p. 68]

2.12. Relação Tripartida com os EUA

Depois de contextualizadas as relações Portugal/Lusofonia, mormente no quadro da CPLP, discute-se agora uma possível cooperação tripartida entre Portugal/Lusofonia/EUA.

Portugal foi um elo de ligação entre os EUA e os países lusófonos? Estabeleceu-se uma relação especial entre os dois países alimentada, nas últimas duas décadas, por interesses comuns? Ou foi uma ilusão retórica baseada em pressupostos não verificáveis nos momentos-chave³⁷²?

Portugal é Estado-membro da União Europeia. Para Peterson e Cowles (1998) o projecto de Construção Europeia é original e lucrativo para as empresas dos EUA, que podem entrar neste mercado regional sem ter de adaptar a sua estratégia de mercado às especificidades de cada país, porque as fronteiras económicas estão diluídas³⁷³. Depreende-se que os requisitos dos mercados locais tendem para uma harmonização acrescida o que, hipoteticamente, reduz os custos empresariais do investimento externo.

Por outro lado, os autores advertem para a influência que as multinacionais conseguem alcançar no âmbito da política externa dos EUA no que concerne à Europa, mas também no seio das mais altas instituições europeias. A ser verdade, seria exemplo de como os agentes não estaduais têm conquistado poder de influência crescente.

As multinacionais dos EUA, quando conseguem entrar no mercado da UE, sentem-se menos obrigadas a delinear estratégias específicas para cada Estado-Membro, uma vez que não sentem essa necessidade premente em função de regras comunitárias que têm favorecido uma tendência de harmonização no seio do mercado europeu, pelo que a actividade diplomática dos EUA nos países europeus acaba por seguir essa tendência.

Uma hipótese com a qual Matthew Harrington (2006) apenas concorda parcialmente: «Sim e não. A União Europeia possui vinte e cinco Estados-Membros. Chegar a qualquer tipo de decisão consistente na União Europeia é muito difícil. As coisas levam tempo. Depende.»³⁷⁴

³⁷² «Há entre os Portugueses uma generalizada convicção, mais arreigada nalguns círculos políticos, diplomáticos e militares, de que existe uma relação especial entre Portugal e os Estados Unidos. (...) Nos Estados Unidos (...) há por sua vez a convicção de que Portugal é um fiel aliado, ao qual não é preciso prestar especial atenção, pois sempre corresponderá de forma positiva, por fraqueza ou convicção, às solicitações da grande potência ocidental. Estas duas atitudes pertencem ao domínio da ilusão.» [VASCONCELOS, Álvaro de (1993). *A Dupla Ilusão*. In CALVET DE MAGALHÃES, José *et al.*, *Portugal Paradoxo Atlântico – Diagnóstico das Relações Luso-Americanas*. Lisboa: Fim de Século – IEEI, p. 59]

³⁷³ «(...) o que faz a Europa diferente? (...) Primeiro, o mercado da UE é único: é maturo mas lucrativo para grandes multinacionais norte-americanas mais preocupadas com questões fronteiriças do que com questões de acesso aos mercados. Segundo, as empresas americanas que investiram bastante na Europa desenvolveram as suas próprias ligações políticas à UE, em particular, através da Comissão para a UE do *EU Committee of the American Chamber of Commerce*. Terceiro, estas mesmas empresas detêm um forte poder de influência sobre as políticas dos EUA em relação à Europa, e sobre as decisões de política comunitárias.» [PETERSON, John e COWLES, Maria G. (1998). *Clinton, Europe and Economic Diplomacy: What Makes the EU Different?, Governance – An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 11, N.º 3, July, p. 251]

³⁷⁴ Matthew Harrington (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 213.

O que não inviabiliza que as relações entre Portugal e os EUA não sejam fruto de uma relação privilegiada que já tem História. A própria entrada dos lusos para a NATO, quando ainda devotos de um regime ditatorial e em grande medida por instigação norte-americana, foi um exemplo gráfico disso mesmo³⁷⁵. Do ponto de vista comercial, os EUA são um dos principais mercados das exportações portuguesas³⁷⁶.

Outros exemplos que comprovam que Portugal manteve relações privilegiadas com os EUA, no período em estudo. No final dos anos 80 e ao nível do comércio externo, Portugal incluía o mercado dos EUA no seu esforço de diversificação dos mercados, para não depender excessivamente do mercado da União Europeia, que crescia em importância enquanto o parceiro estratégico.

Nos finais de 1986, o Primeiro-Ministro português Cavaco Silva deslocou-se aos EUA, na companhia do Ministro dos Negócios Estrangeiros, Pires de Miranda. Foram desenvolvidos encontros com o Presidente dos EUA Ronald Reagan, com o Secretário de Estado George Shultz, o do Comércio Malcolm Baldrige, o Secretário da Defesa Caspar Weinberger; um membro do Conselho Nacional de Segurança, o almirante Poindexter; e com o Director da CIA William Casey.

Nestes encontros ao mais alto nível, foram discutidos vários conteúdos diplomáticos, entre os quais o acordo das lajes³⁷⁷ e a ajuda económico-militar dos EUA a Portugal; a estação de rastreio de satélites em Almodôvar; a política dos EUA em relação a Angola, as sanções económicas à África do Sul; ou questões comerciais EUA/CEE; sendo que o Primeiro-Ministro Cavaco Silva se mostrou disponível para apoiar os EUA nas negociações do GATT, a realizar no Uruguai.

Em 1987, registou-se uma intensificação diplomática entre a Administração de Ronald Reagan e o Estado português. Tema de debate? Quanto devia ser pago pelo uso da Base das Lajes, nos Açores.

O Tratado bilateral assinado em 1982, previa que o Governo dos EUA desembolsasse cerca de 184 milhões de contos num período de sete anos, com montantes incrementados mas, supostamente, apenas em 1985 o pagamento foi conforme o estipulado. Entretanto tinha diminuído, com pagamentos de cerca de 205 milhões de contos (1985), 188,9 milhões de contos (1986) e 147 milhões de contos (1987). O que provocou uma hipotética retaliação de Washington D.C., com a ausência temporária de embaixador dos EUA em Portugal. O novo Encarregado de Negócios dos EUA em Lisboa, Wesley Egan, foi depois recebido pelo Ministro da Defesa português, também para tranquilizar as autoridades portuguesas.

³⁷⁵ «Em muitos destes 200 anos, as nossas relações têm sido extremamente próximas, reforçadas por acordos comerciais, pela emigração de milhões de portugueses para os EUA, e por preocupações estratégicas comuns. Somos aliados na NATO e apostos por acordos bilaterais de cooperação no âmbito da segurança. (...) Essa amizade é importante para os EUA, e vamos trabalhar afincadamente para a proteger e alimentar.» [WISNER, Frank (1987, *op. cit.*, p. 188]

³⁷⁶ «Os EUA são o mercado mais importante para Portugal, fora da União Europeia.» [Aquiles de Oliveira (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 112]

³⁷⁷ «Era Ronald Reagan o presidente e as conversações tiveram como temas principais o não cumprimento por parte dos EUA das contrapartidas pela utilização da Base Militar das Lajes, no Açores, e a situação política e militar em Angola.» [CAVACO SILVA, Aníbal (2004), *op. cit.*, p. 375]

Cavaco Silva realizou a sua segunda visita oficial aos EUA em Fevereiro de 1988. O grande tema de discussão continuou a ser a Base das Lajes, nos Açores³⁷⁸ – questão de carácter sensível que não punha em causa as relações privilegiadas entre os dois países aliados³⁷⁹, mas precisava ser enfrentada com firmeza de convicções, e discutida com argúcia³⁸⁰. Na agenda, constava o objectivo de fomentar uma colaboração bilateral. Cavaco Silva propôs um “Processo de Consultas”, previsto no Acordo então em vigor e que datava de Dezembro de 1983.

O “Processo de Consultas” deu-se início no mês de Abril de 1988. A delegação portuguesa foi chefiada pelo embaixador José Cutileiro, e a delegação dos EUA liderada pelo embaixador dos EUA em Lisboa, Edward Rowell.

Em Janeiro de 1989, o “Processo de consultas” entre os EUA e Portugal terminou com resultados positivos depois de uma colaboração institucional, mormente estabelecida entre o Primeiro-Ministro, o Ministro da Defesa e o Ministro dos Negócios Estrangeiros.

Em Janeiro de 1990, o Primeiro-Ministro de Portugal, Cavaco Silva, deslocou-se a Washington D.C., para discutir temas da actualidade e que, então, passavam pelo projecto de Construção Europeia e pela evolução política de Angola e de Moçambique. Mas foi igualmente discutida a possibilidade de investir num novo acordo bilateral de cooperação e defesa, menos centrado nos montantes anuais de assistência, e que passasse a vigorar depois de Fevereiro de 1991, data de prorrogação do acordo original de 1951.

Cavaco Silva, ainda como Primeiro-Ministro de Portugal, deslocou-se a Washington D.C. por mais duas vezes, até ao fim do seu mandato: a 25 de Setembro de 1990, para se reunir com o presidente dos EUA, George Bush, sobre outros temas, tais como a instabilidade em Angola). E em Outubro de 1994, já com Bill Clinton a liderar a Casa Branca.

Neste último encontro, as questões de índole político marcaram a agenda (por exemplo, as negociações de Lusaka – Angola, e a questão de Timor-Leste). Mas não deixaram de

³⁷⁸ «O tema principal das conversações voltou a ser o não cumprimento das expectativas portuguesas de auxílio económico e militar, pela utilização da Base das Lajes. Uma parte da ajuda financeira norte-americana destinava-se à Região Autónoma dos Açores, que assim se via privada de um montante significativo de receitas. Como a questão se arrastava há dois anos, provocando uma certa fricção na relações com os EUA e desgaste para as diplomacias (...)» [CAVACO SILVA, Aníbal (2004), *op. cit.*, p. 375]

³⁷⁹ «Portugal estava obviamente interessado em manter uma relação privilegiada com os EUA, a superpotência ocidental e pedra angular da Aliança Atlântica, de que fazíamos parte, e um dos nossos principais parceiros económicos. Procurei assim apresentar o pedido de consultas de forma diplomática, como um diálogo entre aliados na procura de soluções para as dificuldades, e afirmando claramente que tal não punha em causa as facilidades concedidas aos EUA em território português.» [*Id. Ibid.*, p. 375]

³⁸⁰ «Dei-lhes conhecimento da intenção de abrir um processo de consultas, conforme estava previsto no acordo em vigor. Carlucci [Secretário da Defesa dos EUA] ainda tentou demover-me, aliciando-me com uma lista de equipamentos militares que podia entregar às nossas forças armadas e a venda de aviões F16 a preços reduzidos. Schultz [Secretário de Estado] reconheceu a conveniência em substituir os acordos existentes, em parte desactualizados, por um acordo de cooperação mais vasto, que evitasse os problemas anuais à volta dos montantes de ajuda financeira.» [*Id. Ibid.*, p. 376]

ser abordadas questões económicas, no âmbito da convenção para a eliminação da dupla tributação – assinada no mês precedente – e do Acordo de Cooperação e Defesa³⁸¹.

Freitas do Amaral (2006), enquanto Ministro dos Negócios Estrangeiros, visitou oficialmente Washington D.C. entre 11 e 14 de Julho de 2005. Segundo o próprio, foram defendidas duas propostas “inovadoras”, entre as quais uma precisamente sobre cooperação tripartida, entre Portugal, os PALOP e os EUA³⁸².

Portanto, a relação privilegiada que Portugal tentou manter com os EUA ao longo dos anos, foi alimentada pela “partilha do espaço geoestratégico” e “pela comunhão dos mesmos valores”, pelo que não restritiva aos acordos de Defesa sobre a utilização, pelos EUA, da Base das Lajes nos Açores³⁸³.

Assim sendo, foram desenvolvidas iniciativas no âmbito da diplomacia económica, no período em análise (1986-2006). Neste grupo de diligências estaduais, os acordos financeiros na esfera da Defesa podem ter predominado em importância.

Empresários portugueses, como Américo Amorim (2006), recorrem a serviços do Estado português no exterior no decurso do seu processo de internacionalização e mostram-se interessados nos EUA, por o seu mercado ser aberto ao exterior³⁸⁴.

Guedes Dias (2006), em nome da TAP, reconhece as dificuldades que o mercado dos EUA oferece a quem nele almeja trabalhar³⁸⁵. Mas os embaixadores dos EUA tendem a promover contactos e iniciativas que dinamizem empresas portuguesas a aprender em

³⁸¹ «A análise das relações das relações bilaterais foi marcada por dois pontos positivos. Por um lado, a assinatura no mês anterior da convenção para a eliminação da dupla tributação, que há trinta anos era objecto de negociações. Por outro, a conclusão das negociações. Por outro, a conclusão das negociações do Acordo de Cooperação e Defesa – que substituiu o Acordo de Defesa de 1951 – que se arrastaram durante mais de três anos. Nele estavam estipuladas as condições de utilização da Base das Lajes pelos EUA e se institucionalizava o diálogo político e político-militar entre os dois países, bem como a cooperação em áreas diversas, incluindo uma cooperação específica com a região Autónoma dos Açores (...).» [CAVACO SILVA, Aníbal (2004), *op. cit.*, p. 380]

³⁸² «Fiz-lhe duas propostas inovadoras: que alargássemos a nossa cooperação bilateral a novos domínios, ligados ao programa tecnológico do Governo Sócrates; e que tentássemos efectuar projectos de apoio aos PALOP's em cooperação tripartida – Portugal, EUA e o país interessado. Condoleezza Rice aceitou de imediato as duas propostas, e sugeriu que fossem trabalhadas na Comissão Mista Luso-Americana, que ia ter a sua própria reunião em Outubro. Assim se fez. E as novas ideias começaram a tomar corpo e a passar à prática.» [FREITAS DO AMARAL, Diogo (2006), *op. cit.*, p. 50]

³⁸³ «As relações com os Estados Unidos da América, fundadas na partilha do mesmo espaço geoestratégico e na comunhão dos mesmos valores (...) traduz, assim, uma prioridade conferida pelo Governo português – muito para além da disponibilização da Base das Lajes – à visão integrada de iniciativas conjuntas nos domínios político-diplomático, técnico-militar, científico-cultural, de cooperação específica com a Região Autónoma dos Açores e dos interesses da significativa e respeitada comunidade luso-americana.» [SILVEIRA CARVALHO, João P. da (2004). *A Política Externa do XV Governo Institucional. In KNOPLI, Francisco, As Políticas Exteriores do Brasil e Portugal: Visões Comparadas*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa; p. 136]

³⁸⁴ «Os EUA são um mercado sempre aberto, sempre foi. Cresce-se naturalmente.» [Américo Amorim (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 29]

³⁸⁵ «O mercado dos EUA tem componentes comerciais concorrenciais mais difíceis, não tão fáceis de gerir. Mas é um mercado onde uma empresa de transporte aéreo internacional tem de estar presente.» [Guedes Dias (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 181]

conjunto, a partilhar experiências e a estimular parcerias estratégicas que possam alimentar essa suposta relação privilegiada entre os EUA e Portugal³⁸⁶.

No entender de Matthew Harrington (2006) as relações comerciais EUA/Portugal são pouco significativas para os primeiros, por corresponder a uma média de três milhões de dólares ao ano, um valor abaixo das insignificantes relações comerciais EUA/Jamaica.

Matthew Harrington (2006) queixa-se que em Portugal, as empresas dos EUA são menos escolhidas do que as europeias, mesmo quando as suas propostas são mais vantajosas – o que pode resultar de uma barreira comercial. Matthew Harrington (2006) não se esquece de referir que: «Ao mesmo tempo, Portugal pode falar na UE, se eles concordarem connosco numa matéria em particular.»³⁸⁷. O que, é a génese da relação tripartida entre EUA/Portugal/ União Europeia.

As relações bilaterais entre Portugal e os EUA respiram História mas estas não se traduzem em intensos fluxos comerciais. Não se deve descurar a hipótese de, parte dos fluxos comerciais que aparentam ter outras origens, procedem, afinal, dos EUA.

Seja como for, as afinidades EUA/Portugal foram mantidas ao longo do tempo, também em função da sua *utilidade*; em boa parte alicerçada nas potencialidades de Portugal enquanto ponte estratégica intercontinental – mormente, com países cujas taxas de crescimento económico são elevadas³⁸⁸ (como Angola, por exemplo, com o fim da guerra-civil).

Matthew Harrington (2006) refere que há conversações no sentido de se estabelecer uma cooperação tripartida entre EUA/Portugal/PALOP, especialmente em Angola e Moçambique³⁸⁹. A cooperação fundamenta-se no reconhecimento das relações linguísticas e históricas que Portugal mantém com os PALOP; porque, de resto, os EUA possuem uma forte presença em África e não precisam de Portugal.

O então embaixador Alfred Hoffman Jr. (2006) reconhecia a existência da CPLP enquanto oportunidade de parceria e colaboração conjunta. Mesmo que estas não estejam a ser plenamente utilizadas pelo Governo dos EUA ou pelas multinacionais dos

³⁸⁶ «(...) apontava para a recente missão à Florida (Setembro de 2006), como um exemplo do impacto que as acções dos embaixadores podem ter no comércio e nas relações comerciais. O Embaixador de Portugal nos EUA, Catarino e eu fomos anfitriões de uma missão de cinco dias ao sul da Florida, que incluía representantes governamentais portugueses, empresariais e académicos. (...) Da minha parte, espero observar *joint ventures* e novas actividades associativas entre universidades na Florida e Portugal, e que possam emergir de contactos estabelecidos nesta missão. No meu entender, isso faria com que todo o esforço da missão tivesse valido a pena.» [Alfred Hoffman Jr. (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 14]

³⁸⁷ Matthew Harrington (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 214.

³⁸⁸ «O aprofundamento das relações com os EUA têm também como pressuposto, a necessidade de aprofundarmos as relações com países cujas economias mais estão a crescer com a globalização.» [NETO DA SILVA, António (2006), *op. cit.*, p. 4]

³⁸⁹ «Nós negociamos directamente com esses países, porque temos relações diplomáticas com todos eles. Os EUA possuem uma forte presença em África. Em Angola e Moçambique temos uma muito forte presença. Ao mesmo tempo, reconhecemos que Portugal mantém com eles relações históricas e linguísticas. Portanto, estamos em conversações com as autoridades de Portugal sobre coisas que podemos fazer juntos em África; especialmente, em países africanos que falam Português. Portanto, estamos a pensar sobre oportunidades em Moçambique e Angola. A cooperação é tripartida.» [Matthew Harrington (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 214]

EUA, por não haver provavelmente necessidade para as otimizar, atendendo às relações directas que os EUA possuem com os PALOP³⁹⁰.

Ao ler autores como Renato Cardoso (1987), depreende-se que as relações privilegiadas que Portugal conserva com certos países africanos justificam, pelo menos em parte, o interesse dos EUA por Portugal. Incentivam a uma “cooperação tripartida”. Não se justificavam se as bases da relação entre Portugal e os “novos países africanos” (presume-se que mormente lusófonos) fossem diferentemente³⁹¹.

Marques Guedes (2006)³⁹², prefere acreditar que a triangulação entre Portugal/PALOP/EUA é “quase automática”, pela conjugação de interesses dos EUA e de Portugal no mesmo palco estratégico (PALOP). Não obstante os movimentos no âmbito da sociedade civil, essa triangulação pode não estar a efectivar-se sob a forma de política governamental ou de relação tripartida efectiva.

O Dr. Castilho Soares, com anos ao serviço na Câmara de Comércio e Indústria Portugal-Angola, concordava com a ideia de que as autoridades dos EUA incentivavam as empresas norte-americanas a salvaguardar relações tripartidas com Portugal e Angola, em função da língua comum e da experiência lusa no terreno³⁹³.

³⁹⁰ «Nós certamente entendemos a relação que Portugal tem com o Brasil e os países africanos de língua oficial portuguesa, especialmente importante através da CPLP – a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Também reconhecemos que cada um destes países é diferente, e uma empresa dos EUA precisará de assistência de peritos no terreno, que possam ser providenciados por pessoal competente da embaixada. Os EUA já têm ligações fortes com alguns países lusófonos (Angola e Moçambique, por exemplo). Quando fizer sentido, certamente acolhemos a oportunidade de colaborar com Portugal em oportunidades comerciais com esses países.» [Alfred Hoffman Jr. (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 14]

³⁹¹ «Diria que há uma aliança Portugal-Estados Unidos; podemos dizer que há uma aliança Portugal-novos Estados africanos. Se pudermos dizer isso, então a cooperação tripartida surge como a intersecção de dois conjuntos de dois, colocados em posição de igualdade. (...) Quando Portugal fala conosco, Portugal apresenta-se como detentor de uma posição histórica que lhe garante cumplicidade. Porque se não for assim, não vale a pena.» [CARDOSO, Renato (1987). Sessão 7: Intervenções no Debate – Renato Cardoso. In AGUIAR, Joaquim, *Portugal, os Estados Africanos de Língua Oficial Portuguesa e os Estados Unidos da América*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian/ World Peace Foundation; pp. 168-169]

³⁹² «Devo dizer que julgo que há, parece-me evidente, uma nova aliança entre Portugal e os novos Estados africanos, sobretudo lusófonos. É evidente que há um interesse norte-americano nos novos Estados africanos. Temos uma aliança histórica entre Portugal e os EUA. Pelo que há uma triangulação quase que automática. Se do ponto de vista político – não estamos a levar em conta as iniciativas sociais espontâneas e avulsas, que me parecem ser a história de sucesso do nosso relacionamento lusófono – estaremos a lograr de facto e de maneira eficiente e eficaz tomar em mão e transformar num programa político o que tem sido espontâneo e automático, esta é outra questão.» [Marques Guedes (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 76]

³⁹³ «Portugal fora um país colonizador e explorador mas, não há dúvida que, para um país tão carenciado como Angola, Portugal também aparecia como uma fonte de recursos a quem tinham de estender a mão para receber ajuda. Uma questão necessariamente observada pelas potências internacionais. Por exemplo, tal era paradigmático nos EUA – o principal país na economia e na política à escala mundial – cujas figuras influentes ligadas à Presidência consideravam indispensável que os empresários dos EUA realizassem parcerias tripartidas com Portugal; por causa do domínio da língua portuguesa, porque Portugal possuía pessoas com capacidade de adaptação a um meio que mais nenhum país – designadamente europeu – parecia possuir. Essa tendência, entretanto, parece ter-se diluído um pouco; embora, muito recentemente, tenha sido reafirmado por parte de pessoas influentes da política, a necessidade, a vantagem, a mais-valia dos empresários angolanos se associarem a empresários portugueses.» [Castilho Soares (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, pp. 15-16]

Em contrapartida, Gerald Bender (1987) explica que o pragmatismo dos EUA elabora uma política externa para África no seu geral – mais do que uma estratégia que leve em conta as especificidades de cada país³⁹⁴. Mas a que poderia dever-se uma tal atitude? A uma *estratégia de gabinete*, desenhada à distância sobre um mapa geopolítico? Por uma certa desconsideração de matiz histórica em relação a África, um continente discriminado no contexto dos demais? Com base numa postura de superpotência, cuja gestão de prioridades poderiam resultar nalguma insensibilidade quanto a terceiros, mormente situados no chamado Terceiro Mundo?

Enquanto durou a Guerra Fria, os norte-americanos centravam-se em macro questões (geopolíticas e estratégicas) que equacionavam África como meio de resolver conflitos (de interesses, por exemplo, decorrentes dos imperativos do modelo bipolar e do braço de ferro com a União Soviética) noutras áreas do globo (exemplo, crises de Cuba e conflito israelo-palestiniano)³⁹⁵.

Depois de 1989/2001, os EUA centraram as suas atenções nos recursos naturais, mais do que nas tensões militares vividas em África ou em cada país em particular.

Essa visão abrangente também recaía sobre a América Latina. Mas enfim, a pujança e a rivalidade oferecida pelo Brasil não são descuradas pela política externa dos EUA. De facto, o Brasil é um “parceiro relutante” dos EUA na América Latina, pelo que às vezes coopera e outras vezes limita a influência dos EUA na região³⁹⁶, não obstante interesses da cooperação que podiam ser potenciados por cada uma das partes³⁹⁷.

Os EUA gostam de investir na América Latina. Estes mercados latinos ficam geograficamente mais próximos, os custos com o pessoal são mais baixos, as barreiras não tarifárias são acessíveis (embora nos últimos anos possam ter aumentado, ainda se conservam competitivas em termos relativos) e é mais fácil concretizar projectos de

³⁹⁴ «Um dos principais problemas de [Henry] Kissinger era tender a ver África e em particular o Sul de África num vácuo, no sentido de que criticava constantemente a União Soviética por tomar acções unilaterais no sul de África, enquanto ignorava o que os EUA estavam a fazer, e que era sempre conveniente para quem tenta desempenhar um papel globalista ou [na relação] Este-Oeste.» [BENDER, Gerald (1987). Sessão 8: Intervenções no Debate – Gerald Bender. In AGUIAR, Joaquim, *Portugal, os Estados Africanos de Língua Oficial Portuguesa e os Estados Unidos da América*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian/ World Peace Foundation; p. 191]

³⁹⁵ «Eu não creio que Cuba seja uma questão da África do Sul, francamente, uma preocupação da África do Sul. Eu penso que é uma preocupação americana (...) E penso que a tendência de levantar estas questões e que preocupações de política americana noutras partes do mundo se tornem questões no sul de África são um erro.» [MCHENRY, Donald F. (1987). Sessão 8: Intervenções no Debate – Donald F. McHenry. In AGUIAR, Joaquim, *Portugal, os Estados Africanos de Língua Oficial Portuguesa e os Estados Unidos da América*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian/ World Peace Foundation; p. 194].

³⁹⁶ «Embora o Brasil possa não ser poderoso o suficiente para modelar a política da América Latina tanto quanto gostasse, geralmente possui músculo suficiente para ajudar – ou obstruir – substancialmente os planos dos EUA na região. O grande teste desta relação não será se o Brasil e os EUA conseguirão encontrar áreas de cooperação, mas antes se vão conseguir acomodar os seus interesses e objectivos divergentes, tolerar as diferentes perspectivas práticas e, no fim, evitar conflito.» [HAKIM, Peter (2004). *The Reluctant Partner. Foreign Affairs*, January/February, p. 114]

³⁹⁷ «Washington precisa da cooperação do Brasil para conseguir progressos em assuntos-chave regionais (...) A voz do Brasil traz poder para assuntos internacionais mais amplos, tais como negociações globais de comércio e luta contra a SIDA. Também certamente o Brasil precisa da cooperação dos EUA para avançar com a suas agendas internacional e interna, particularmente os desafios centrais do crescimento económico, que requerem confiável acesso aos mercados, capital e tecnologia dos EUA» [*Id. Ibid.*, p. 115]

IDE, pois as referidas economias são abertas ao exterior. Os EUA reconhecem a capacidade produtiva e consumidora da América Latina. O próprio Brasil tem o atractivo de ser um país em desenvolvimento, carente em sectores nos quais os EUA são competitivos³⁹⁸.

O interesse dos EUA pela América Latina e por África justifica-se na sequência de pressões internas socioculturais feitas pelas comunidades latina e afro-americana (já não africana) com interesses em se reencontrar com as suas raízes históricas. Neste processo, seria útil centrar as atenções em vectores estratégicos como os fluxos comerciais e o investimento directo estrangeiro (IDE).

Posto isto, Portugal tem vindo a projectar-se além das fronteiras da União Europeia. Não se limitando ao mercado da sua região. Procurou apostar na mobilidade e na flexibilidade e, sobretudo, numa relação tripartida entre os EUA e mercados lusófonos. Os EUA são um aliado estratégico tradicional. Mas se os americanos levaram em conta a disponibilidade de Portugal para colaborar no processo, agiam preferencialmente sem recorrer a ela.

Antes de terminar, uma perspectiva alternativa sobre o tema. Os países africanos têm sido destino de multinacionais que investem em África desprovidas de responsabilidade social? A AID dos governos ocidentais, por bem intencionada que fosse, contribuiu para perpetuar a dependência externa dos países de destino e pouco fez para estimular os mercados locais?

As populações que recebem bens gratuitos, não se sentem estimuladas a pagar pelos bens de que carecem. Habitua-se a esperar pela solução para os seus problemas. Logo, a ajuda externa permite escoar o excedente dos países dadores. Possui um *feedback* positivo para os mercados desenvolvidos. Mas, do ponto de vista das economias de destino, implica *dar o peixe*, mais do que *ensinar a pescar*. O que perpetua uma relação de dependência externa e até pode atrofiar a reconversão do seu tecido empresarial.

João Carlos Espada (2006) explica que devem ser fomentadas relações de mercado com as economias dos PALOP, ao invés de perpetuar dependências pela AID³⁹⁹. Os países, enquanto recebem AID, não são necessariamente tratados como parceiros de comércio e de investimento.

A relação de dependência económica também pode ser o reflexo de más práticas governamentais, se estas recorrem ao auxílio externo exterior sem prosseguir o interesse nacional. Comportamento que gera expectativas e gera desconfiança nos países dadores⁴⁰⁰. Sobretudo quando os efeitos da AID se constatarem perniciosos, ou não se obtêm resultados práticos junto das populações que dela deveriam beneficiar.

³⁹⁸ Cfr. HUDSON, Valerie M. *et al.* (1991). Why the Third World Matters, Why Europe Probably Won't: The Geoeconomics of Circumscribed Engagement. *Journal of Strategic Studies*, Vol. 14, N.º 3, September, p. 278.

³⁹⁹ «Portugal poderia ser um elo de ligação entre o resto do mundo e África, mas não no sentido de *ir para lá dar esmolas!*» [João Carlos Espada (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 156]

⁴⁰⁰ «(...) há um certo sentimento de cansaço dos países desenvolvidos face ao volume de recursos financeiros mal aplicados, ou mesmo desbaratados durante as últimas décadas em muitas regiões. Muitos vêm referindo que *África foi o continente mais ajudado do mundo e simultaneamente, o que continua a ser o mais perdido do mundo.* (...) Também os receptores não estão satisfeitos, considerando o apoio dado

Também desanima dirigentes e intelectuais africanos, cansados de perceber que o continente africano pode ser uma prioridade de reconstrução mas mais de exploração dos seus recursos naturais.

João Carlos Espada (2006) acredita nas possibilidades de Portugal aplicar “o seu *background* numa atitude construtiva” e manter a relação tripartida com agentes económicos de países interessados em fazer negócios nos PALOP, mas de forma ganhadora para todas as partes⁴⁰¹

Importa identificar os trâmites de uma relação tripartida entre Portugal/EUA/PALOP. As acções de cooperação ou de parceria devem ser precedidas pelo esclarecimento quanto aos objectivos e meios que cada parte se disponibiliza a empregar para os atingir⁴⁰², para que as relações comerciais e de investimento – em análise no âmbito desta trabalho – sejam saudáveis e mutuamente gratificantes.

Por exemplo, os EUA podem decidir num dado momento investir numa relação tripartida com Portugal e os PALOP mas *se e só se* essa política beneficiar de uma vantagem líquida em relação à alternativa bipartida e sem intermediação, baseada numa relação directa entre os EUA e cada país lusófono⁴⁰³.

Ou seja, em política económica internacional, é preciso avaliar contexto e parceiros estratégicos com pragmatismo⁴⁰⁴, para evitar dissabores ou frustrações futuras que em nada favorecem e só protelam as metas a atingir. Tanto que uma cooperação tripartida entre Portugal, os PALOP e os EUA, devia fundamentar-se numa abordagem

até agora insuficiente.» [FARIA DE OLIVEIRA, Fernando (2002). Investimento Português em Angola. In AAVV, *Investimento Português em Angola* (Cadernos Económicos Portugal Angola, N. 6). Lisboa: Câmara de Comércio e Indústria Portugal/Angola; pp. 11-12]

⁴⁰¹ «Portugal tem um papel fundamental a desempenhar em África, que é empresarial e empreendedor. Há investidores americanos e europeus dispostos a investir nos PALOP mas que não dispõem de capital cultural sobre esses países que certos investidores portugueses possuem. Portugal podia aproveitar o seu *background* numa *atitude construtiva* – e não de esmola – capaz de criar oportunidades de negócio que promovam o bem-estar, para que todos os intervenientes no processo possam melhorar as suas condições de vida.» [João Carlos Espada *cit. in* SOUSA GALITO, Maria (2006), *op. cit.*, p. 157]

⁴⁰² «(...) é preciso saber bem o que cada parte pretende e espera obter delas, assim como os recursos em quantidade e natureza que está disposta a consignar-lhes. Não tem sentido e é frustrante para todos insistir em cooperar com países menos avançados em áreas que não servem os seus interesses prioritários por eles próprios definidos, assim como é igualmente frustrante para os países mais avançados desenvolver esforços continuamente não gratificantes segundo os seus próprios critérios valorimétricos para a cooperação.» [BAYÃO HORTA, Ricardo (1987), *op. cit.*, p. 66]

⁴⁰³ «Nós temos um programa bilateral em que é sempre possível e sempre desejável incentivar portugueses individuais a participar, bem como americanos individuais a participar. Mas a cooperação trilateral significa uma coisa um pouco diferente. (...) deve ser feita, num sentido, de baixo para cima, granjeando projectos em que haja um acordo mútuo favorável à participação, ao invés de cima para baixo, designando áreas para cooperação trilateral porque (...) é necessário encontrar actividades práticas e viáveis em prol do desenvolvimento das instituições (...)» [FINBERG, Donald (1987). Sessão 7: Intervenções no Debate. Donald Finberg, Representante da AID. In Aguiar, Joaquim, *Portugal, os Estados Africanos de Língua Oficial Portuguesa e os Estados Unidos da América*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian/ World Peace Foundation; p. 167]

⁴⁰⁴ «Tudo se resume, penso eu, não a se os EUA estão interessados no Sul de África, mas à natureza desse interesse. E infelizmente nós não comunicámos a estes países que os EUA estão verdadeiramente a velar pelo seu melhor interesse próprio.» [BENDER, Gerald (1987), *op. cit.*, p.192].

pragmática, capaz de definir medidas de coadjuvação a decompor em três tipos de cooperação.

Uma cooperação do tipo I, “Não Comercial”, de iniciativa portuguesa, que inclui medidas no seio da administração pública. Ajuda a minorar os problemas financeiros, através de uma injeção de recursos norte-americanos.

Uma cooperação do tipo II: “Mista” em que são favorecidas medidas com alguma elasticidade, que saibam associar a iniciativa privada (empresas) com medidas institucionais e de governo que facultem a elaboração e realização de infra-estruturas, fundamentais do ponto de vista económico e social.

Finalmente, uma cooperação do tipo III: “Comercial”, que crie vantagens para Portugal e para os PALOP. Porque as relações comerciais são estabelecidas com base numa relação experiente (entre Portugal e os PALOP) e complementar (no âmbito tecnológico).

Resumindo, Portugal e os EUA têm vivido uma relação de proximidade, de continuidade e baseada em interesses comuns. No que concerne à utilização da Base das Lajes (nos Açores), foi alvo de acordos e de processos de consulta, pelo que se desenvolveram várias iniciativas no âmbito da diplomacia económica. Portugal tentou ser um de ligação entre os EUA e os países lusófonos, mas também dos interesses dos EUA na União Europeia. Os empresários portugueses reconhecem as dificuldades de entrar no mercado dos EUA, mas estão dispostos a colaborar em relações tripartidas com as multinacionais dos EUA, incluindo nos países lusófonos. As relações entre Portugal e os EUA têm sido complementares e geralmente favoráveis aos últimos. Os EUA consideram-se uma superpotência com ligações directas nos PALOP e no Brasil, pelo que não se sente na necessidade de recorrer a Portugal.

2.13. Língua portuguesa – Instrumental em Diplomacia

A língua é um dos elementos culturais mais fortemente relacionados com uma identidade colectiva. Contribui para a interacção das partes que gerem a vida sob a sua influência, e pode ser partilhada por mais de uma cultura. A união entre as suas gentes forma uma comunidade alargada. Uma comunidade que, unida em torno de um propósito, empenha-se na salvaguarda do legado que partilham – dinamizando a sociedade civil ou organizações por esta fundadas (os chamados agentes não estaduais), ou recorrendo ao poder representativo dos seus Estados, em relações bilaterais, em fóruns internacionais multilaterais ou em blocos regionais.

Uma língua é instrumental na promoção do diálogo, do conhecimento, do comércio e do investimento entre os povos que nela se expressam, abrindo-se o caminho a externalidades positivas⁴⁰⁵. Portanto, a língua é um fenómeno cultural que arrebatou a economia. O que não deixa de ser uma forma de *poder*, que se manifesta de forma recorrente, ou alternadamente, em diferentes períodos históricos.

A relação entre língua e mercado já tinha sido estudada, pelo menos, por Jean Baudrillard nos anos 70, mas admite-se que a questão tenha passado a ser mais explorada no período pós Guerra Fria. Como explicar este fenómeno? Por causa da separação política (por exemplo, com a desintegração do império soviético) nalgumas regiões do globo, atenuar das clivagens ideológicas com a queda do Muro de Berlim e o hipotético relançamento dos mercados, com a globalização económica e a maior interdependência dos mercados; disponibilidade política para que as organizações internacionais se preocupassem com matérias específicas⁴⁰⁶; maior cooperação interestadual em organizações internacionais (por exemplo, criação da CPLP).

Com base na teoria de Jean Baudrillard (1970)⁴⁰⁷ e na abordagem de Benjamín Tejerina (2005), constrói-se uma analogia entre o idioma – enquanto língua de trabalho e, nesse sentido, objecto de traduções e de ensino, de interesse empresarial e de troca em vários mercados – e outro objecto de troca/consumo. Atribuindo-lhe, portanto, um valor de uso, um valor de troca, um valor simbólico e um certo prestígio social.

O *uso* da língua alude à capacidade de um indivíduo ou grupo de pessoas se expressar numa determinada língua e de a dominar. O *valor de uso* pode proceder da sua utilidade, da relativa facilidade da sua aprendizagem, de ser uma língua falada em vários continentes; ou de ser uma língua rara ou circunscrita a um número limitado de pessoas que ainda a transmitem oralmente – pelo que o seu uso, nesse sentido, também depende da sociedade e do contexto temporal.

⁴⁰⁵ «Quando se destacam manifestações que encerram parâmetros de qualidade para se afirmarem como produto cultural e económico sujeito como tal às leis da concorrência mercantil, está-se a reconhecer nelas talento e sentido de evolução social (...) E uma cultura inteligente e rendosa ajuda a impulsionar a economia! (...)» [AMARAL JR, José M. (2003). África: Inserir a Cultura Popular na Economia. *África Hoje*, Novembro, p. 62]

⁴⁰⁶ «As clivagens ideológicas das primeiras décadas do pós guerra [Fria], suceder-se-ão outros factores de diferenciação, designadamente culturais, onde a língua pode ter um papel importante.» [RAMOS SILVA, Joaquim (2002). *Portugal/Brasil, uma Década de Expansão das Relações Económicas, 1992-2002*. Lisboa: Terramar; p. 214]

⁴⁰⁷ Cfr. BAUDRILLARD, Jean (1991). *A Sociedade de Consumo*. Lisboa: Edições 70.

O *valor de troca* baseia-se nas razões pelas quais os indivíduos comunicam numa determinada língua (subjectivas/objectivas, afectivas/pragmáticas, culturais/profissionais).

O *valor simbólico* envolve uma interpretação subjectiva, emblemática ou conjectural da língua, na intenção consciente ou inconsciente de procurar um sentido de pertença a um determinado grupo, que desenvolve esta forma de comunicar.

Uma língua é encarada de forma positiva, quando se lhe reconhece valor. Assim sobressai de um cabaz de línguas disponíveis, pela sua vantagem competitiva ou pela sua mais-valia. O *prestígio social* de uma língua resultar da conjugação de razões afectivas ou profissionais; por ser um meio de comunicação aceite entre as partes; ser uma língua materna ou língua oficial; por ser uma língua de adopção ou de trabalho – entendendo com isto que há grupos que sentem necessidade de dominar várias línguas para mais facilmente se inserirem – de forma temporária ou permanente – no seio de outros grupos sociais. Quando muito empregue, um idioma traduz-se em poder social acrescido para o seu grupo de falantes. Se esse *poder* elevar o número de oportunidades de mercado, em princípio, o valor económico da língua aumenta.

E no caso da língua portuguesa? A Lusofonia é oficial em oito países: Portugal, Brasil, Timor-Leste e os PALOP. Os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa são: Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, S. Tomé e Príncipe. É ainda possível incluir as regiões autónomas de Macau, na China; e Goa, na Índia. Para além da diáspora lusófona (ou diáspora da língua portuguesa) composta por todos os indivíduos que, não obstante dispersos pelo mundo, partilham um mesmo idioma – neste caso, o *português*⁴⁰⁸.

A Lusofonia corresponde a um mercado de mais de 250 milhões de pessoas em todo o mundo e os países lusófonos estão interessados em promover a língua que os une como factor diferenciador no xadrez mundial, por ser uma vantagem competitiva⁴⁰⁹, uma mais-valia capaz de fortalecer as transacções comerciais e os fluxos de investimento estrangeiro nos mercados que a partilham. O idioma comum é salvaguardado pelo Instituto Internacional da Língua Portuguesa (IILP), e pela Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) – cujo desenvolvimento e relações político-económicas abordaremos num capítulo posterior.

Costa Lobo (2006) adverte para a necessidade de promover a língua portuguesa “o mais possível” mas de forma “inteligente” e não “paroquial”; mediante o “possível” e desde que não possa “limitar a nossa capacidade de comunicação devido ao desconhecimento das outras línguas”⁴¹⁰. Se vários países lusófonos promoverem uma acção de conjunto

⁴⁰⁸ A XXV Conferência Geral da UNESCO (Paris, 1989) reconheceu o *Português* – que já constava do cabaz de idiomas oficiais desta organização internacional – como uma língua concernente a civilizações e culturas múltiplas e, conseqüentemente, uma língua de comunicação internacional, cuja importância no mundo era crescente.

⁴⁰⁹ «(...) uma língua comum a vários países pode ser considerada um bem público internacional, trazendo certas vantagens para os agentes dessa e de outras comunidades que o utilizarem.» [RAMOS SILVA, Joaquim (2002), *op. cit.*, p. 213]

⁴¹⁰ «A língua portuguesa é, seguramente, um elemento muito importante do nosso património cultural; há que fomentá-lo e estimulá-lo, mas de forma inteligente. (...) Nem devemos fazê-lo com espírito paroquial. (...) Deve-se promover o Português e o mais possível – ser língua oficial num maior número

em palcos multilaterais, deve-se recorrer a discursos e traduções em Português; mas se o número de falantes de Português for reduzido, não se justifica. Até porque a experiência gaulesa – e “os franceses são muito ciosos da sua língua” – não parece ter tido o sucesso desejado⁴¹¹.

No que concerne à projecção internacional da língua portuguesa, Portugal não pode fazer o trabalho sozinho. Há que enfrentar a questão com pragmatismo e perceber que o protagonismo é para ser partilhado.

O Português nem sempre é empregue nos discursos internacionais de autoridades lusófonas, mesmo quando há tradução simultânea ou o Português é língua oficial da organização. Gedião Vargas (2006) defende que o empresário externo precisa aprender a falar Português no Brasil.

Para as empresas portuguesas, é mais “confortável” exportar para os mercados dos países de língua portuguesa, ainda que essa estratégia não deva limitar estratégias que abarquem mercados alternativos⁴¹². Existe um “mercado da saudade”, alimentado pela emigração portuguesa⁴¹³. Por exemplo, Guedes Dias (2006) explica que a prioridade dos mercados atlânticos, mormente do Atlântico Sul, para a TAP, reside em factores entre os quais consta a língua portuguesa⁴¹⁴.

Por outro lado, o Presidente do Conselho de Administração da BP Portugal, António Comprido (2006), reconhece os benefícios de empregar o Português enquanto língua de trabalho no seio do grupo BP⁴¹⁵ (de origem britânica) – com presença em países como Portugal, Angola, Moçambique e Brasil – e a vários níveis, como forma de potenciar sinergias; por exemplo, no âmbito da documentação interna, pois uma versão em língua portuguesa pode ser distribuída em todos estes países; ou na cooperação entre a BP Portugal e a BP Angola no recrutamento de pessoal⁴¹⁶.

de Organizações Internacionais. Mas devemos manter-nos conscientes do “possível”, sem limitar a nossa capacidade de comunicação devido ao desconhecimento das outras línguas. Seria nacionalismo no mau sentido, penso eu.» [Costa Lobo (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 51]

⁴¹¹ *Id. Ibid.*

⁴¹² «O Português pode facilitar o relacionamento mas não é fundamental. (...) Para um empresário nacional não muito dado a línguas, é mais *confortável* exportar para países onde se fala Português. Mas essa estratégia pode limitá-lo, se não se lançar noutros mercados, por não dominar outras línguas.» [Aquiles de Oliveira (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 113]

⁴¹³ «Penso que há o chamado “mercado da saudade”. As exportações para os EUA são, em parte, produtos alimentares – vinho, etc. consumidos pelos emigrantes portugueses e seus descendentes. É um factor positivo.» [*Id. Ibid.*, p. 114]

⁴¹⁴ «Seguramente que, no presente, o Atlântico – nomeadamente o Atlântico Sul – é um dos vectores principais da estratégia de consolidação internacional da TAP, por esse factor que referiu – a língua portuguesa – mas também por razões históricas, em função da geografia.» [Guedes Dias (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 181]

⁴¹⁵ «A BP é uma família e o facto de partilharmos a língua portuguesa dá-nos afinidades. Tenho uma boa relação com o meu colega Presidente da BP Angola, conheço o meu colega da BP Moçambique, temos colaborado com eles em várias coisas e, obviamente, o grupo BP acaba por tirar partido – não tanto de questões relacionadas com a Diplomacia, mas de afinidade cultural e linguísticas.» [António Comprido (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 45]

⁴¹⁶ «Por exemplo, quando é preciso traduzir documentos internos importantes para Português, muitas vezes nós fazemo-lo e são usados noutros países de expressão portuguesa. Também já foram elaborados por colegas brasileiros e utilizados por nós. Isto tem a ver com a capacidade que as grandes empresas internacionais têm para procurar sinergias entre as suas várias áreas. (...) ainda há pouco tempo, colaborámos num programa de recrutamento de jovens estudantes angolanos em Portugal, para

António Comprido (2006) explica o potencial do idioma comum, enquanto “riqueza inestimável”, potencialmente capaz de cimentar afinidades e “desenvolver projectos de negócios que sejam interessantes para todas as partes envolvidas”⁴¹⁷. Para empresários como João Brazão (2006), o Português é a língua de trabalho amplamente utilizada nas reuniões de negócios e “a vantagem”⁴¹⁸ presume-se que competitiva, quando a Promosoft se internacionaliza para os mercados dos PALOP.

Resumindo, o Português é uma língua internacional de trabalho e um importante elemento cultural comum aos Estados-membros da CPLP. O factor língua comum não é imperativo, mas adjuva no processo. Em especial, se facilitar o estabelecimento de contactos formais ou informais, e simplificar reuniões de trabalho ou negociações económicas interestaduais, bilaterais ou multilaterais. Portanto, a língua portuguesa deve ser instrumental na diplomacia económica portuguesa, sobretudo nas relações afectivas e económicas com os demais países lusófonos.

integrarem nos quadros da BP em Angola.» [António Comprido (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 45]

⁴¹⁷ «É mais fácil entendermo-nos quando falamos a mesma língua e isso é um dado adquirido que não se altera (...) não vão aprender Chinês, ou Inglês ou Espanhol ou Alemão de um momento para o outro. Mas Português já falam – uma riqueza inestimável que Portugal deve aproveitar para, obviamente, criar laços e desenvolver projectos de negócios que sejam interessantes para todas as partes envolvidas.» [*Id. Ibid.*, p. 46]

⁴¹⁸ «Nos mercados em que estamos presentes – os da CPLP – essa é a *vantagem*. Uma das razões é porque nós podemos servir de charneira, para que as tecnologias americana e europeia possam entrar nos mercados da CPLP. Normalmente, é a nossa língua de trabalho nas reuniões que temos em Cabo Verde, Moçambique, Angola, S. Tomé, e por aí fora.» [João Brazão (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 146]

3 Perspectivas de Futuro

Este projecto de investigação desenvolveu a questão da diplomacia económica de Portugal em relação a países como Angola, Brasil, Cabo-Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe, e os EUA, com base no potencial impacto da actividade diplomática na evolução do comércio externo e do IDE. Para completar essa avaliação e com base nela, propomos uma análise virada para o futuro.

A dimensão da economia portuguesa, a estrutura dos seus sectores produtivos e a sua inserção em movimentos de integração económica que foram surgindo na Europa (EFTA, CEE), são factores que explicam o elevado grau de abertura do mercado luso. Tanto que Portugal é uma economia aberta em que os efeitos dos movimentos da nossa balança comercial são significativos. As questões ligadas à internacionalização e à geoeconomia devam ser uma preocupação essencial na definição e prossecução da nossa política externa nacional.

O modelo de diplomacia económica portuguesa deve conferir uma coerência global ao sistema ainda irregular ou fragmentário, para que relacione os vários ministérios e dinamize as sinergias envolvidas; uma rede de contactos que reconheça a janela de oportunidade quando esta desponta, e saiba agir com acrescida versatilidade.

Portugal deve continuar a inverter a tendência da especialização geográfica das suas trocas comerciais; diversificar, apostando em mercados dinâmicos, com base numa visão geoeconómica publicamente assumida e, em linhas gerais, explicada à população com vista a recolher consensos e o apoio nacional à sua prossecução.

Uma visão geoeconómica que implique uma capacidade sistémica de expansão do campo de acção, com base em agentes estaduais e dos agentes privados dinâmicos e proactivos, aliciados pelas potencialidades do comércio internacional. A estratégia a definir depende possivelmente dos objectivos nacionais. Seja como for, devem ser observadas, de forma continuada, as tendências e oportunidades geoeconómicas, necessariamente dinâmicas (e não estáticas) de um mundo interdependente, célere e globalizado.

Implica o reconhecimento dos mercados pertinentes. Sejam estes os que minimizem os custos de transporte e que estejam, em princípio, mais próximos geograficamente (os mercados da União Europeia – começando pelo Ibérico – e os países do Magreb); os que representem expectativas de crescimento, por haver ligações histórico-culturais entre os povos (inclusive o Brasil e os PALOP); ou outros, por questões estratégicas alternativas.

Neste contexto, exploram-se as oportunidades do mercado regional (União Europeia), do *mercado da saudade* (países de língua oficial portuguesa e diáspora lusa) ou do mercado alargado (apoiando projectos empresariais onde houver oportunidades de negócio vantajosas ou investindo em relações diplomáticas com países que sejam ou tenham plataformas de negócio; por exemplo, com a China através de Macau; com a América Latina através do Brasil).

Empresários portugueses como Américo Amorim (2006) lançam algumas propostas de futuro. Gostariam de aceder a embaixadas menos burocráticas que apostem na formação dos seus quadros e na colaboração com o Ministério da Economia para que, assim, os agentes diplomáticos possam adquirir o *know-how* indispensável a uma melhor promoção das exportações, com base na experiência já adquirida por outros Institutos (públicos? Públicos e privados?).⁴¹⁹

Portugal não fica à partida limitado por possuir, em termos relativos, um mercado interno de pequena dimensão. Mesmo em períodos de crise económica internacional, há mercados receptivos à inovação, à diferença e à mais-valia dos produtos que Portugal tiver para exportar. O chamado “modelo diamante” português⁴²⁰, no entender de Adriano Freire (1998), varia consoante a disponibilidade de recursos e a natureza da procura interna, a estratégia, organização e competitividade empresarial, e a existência de indústrias fornecedoras, relacionadas e de suporte, competitivas além-fronteiras.

Numa perspectiva de futuro, compete a Portugal apostar em estratégias empresariais (o motor da economia são as empresas) adaptadas ao contexto nacional das organizações, para saber identificar *clusters* (agregados) regionais e sectoriais, levando em consideração as vantagens competitivas de Portugal. Essa avaliação é muito útil na orientação da política externa e na sua prossecução através de uma actividade diplomática prospectiva, munida de recursos e mentalidade apropriados a uma visão estratégica capaz de apoiar as empresas que se internacionalizam.

Acontece que a teoria da vantagem competitiva dos países, reporta-se a quatro fases de desenvolvimento no longo prazo – três das quais correspondentes a uma tendência de crescimento e uma de declínio. A primeira fase centra-se nos factores de produção, em que países e *clusters* subsistem em função de mão-de-obra barata ou de matérias-primas abundantes.

A segunda regista uma orientação para o investimento em factores mais sofisticados e em mercados mais competitivos onde as estratégias empresariais, a procura local e o crescimento económico tendem a ser mais significativos.

A terceira tende para a inovação, pois países e empresas investem no aperfeiçoamento e renovação dos factores de produção, das estratégias e da oferta de mercado, pelo que aumentam as indústrias relacionadas e de suporte, também para satisfazer consumidores com necessidades mais diversificadas ou sofisticadas.

⁴¹⁹ «Têm de ser menos burocráticas. Têm de exercer a *Diplomacia*. (...) Mas também têm de se ocupar da componente económica e ser um factor dinamizador de seminários económicos, de uma aproximação aos Ministérios da Economia; possuir conhecimento da retaguarda de Portugal; ter mais experiência com os Institutos do país sobre *exportação*; ou saber mais sobre as ambições dos empresários – o que eles querem e podem exportar – pois depende se o destino é a Europa, o Extremo Oriente ou a América do Sul. Há prioridades específicas no sector. O que se exige aos embaixadores é um conhecimento sobre as áreas económicas, sobre as prioridades, sobre a História e as economias dos países. É importante ler retroactivamente. Há produtos que se trocam de forma bilateral entre países/espacos geográficos.» [Américo Amorim (2006) *apud* SOUSA GALITO, Maria (2007), *op. cit.*, p. 26]

⁴²⁰ Enquanto a empresa procura melhorar a sua competitividade através da escolha de negócios (onde competir) e de estratégias para cada um destes (como competir), os países preocupam-se em seleccionar *clusters* (onde competir) e em enquadrar estratégias para cada um destes. [Cfr. FREIRE, Adriano (1998). *Estratégia – Sucesso em Portugal*. Lisboa: Verbo; pp. 541-572]

A quarta fase já vive dos rendimentos, parece ter uma orientação para a riqueza; o sistema torna-se menos competitivo ao nível industrial, competitivo e estratégico

Para Félix Ribeiro (2002), a economia portuguesa investe num padrão de actividades ainda não correspondentes a zonas e a segmentos que se prevêem de maior inovação e crescimento nacional. A internacionalização das empresas portuguesas tem-se traduzido num investimento em sectores nos quais se possui experiência e competência⁴²¹. Mas Portugal precisa urgentemente de reorganizar a sua economia e de atrair mais IDE. O qual permita diversificar as actividades e incutir novas competências.⁴²²

O país deve continuar a apostar em parcerias estratégicas entre o Governo e empresas estrangeiras – com pequenas e médias; ou com grandes multinacionais. Por exemplo, em Fevereiro de 2006, o governo português defendia um “Plano Tecnológico”, assinava acordos com a Microsoft e, não obstante a polémica gerada contra o monopólio de certas empresas a desfavor das empresas tecnológicas nacionais ou da suposta “cultura de dependência” baseada na exclusividade de utilização dos produtos, tentava assim atrair IDE para Portugal, na tentativa de dinamizar determinados sectores económicos, e promover a formação e qualificação de recursos humanos.

Os acordos com a Microsoft incentivavam empresários, administração pública e estudantes a desenvolverem conteúdos informáticos em língua portuguesa. Pelo que gostaríamos de destacar, o papel relevante atribuído a três níveis: 1) ao Português enquanto idioma de negócios, e do apoio governamental nesta matéria; 2) à capacidade de atrair IDE estruturante; e 3) à necessidade de negociar (e não simplesmente de angariar) IDE para Portugal.

Outro sector de futuro já a ser planeado, e que pode contrabalançar a *diplomacia do ouro negro ou do petróleo*, é o das energias renováveis.

Se à escala mundial, Portugal for incluído no grupo dos mercados sofisticados, precisa sê-lo. Ou, de uma vez por todas, reestruturar-se nesse sentido e assumir-se como tal, para potenciar as suas vantagens.

Se Portugal *estiver no radar* das grandes empresas internacionais, pode escolher as que mais se coadunam com os interesses estratégicos do país e negociar, com estas, contractos úteis e mutuamente proveitosos. E assim proteger os centros de decisão em que Portugal possa ser competitivo ou sejam centrais na consolidação interna e na afirmação externa do país, sem com isso alimentar um *status quo* ineficiente mas defendendo o interesse nacional.

A diplomacia económica segue uma linha pragmática e consistente, aliada ao realismo, à produtividade e à competitividade. Ou no entender de autores como Richard Burt *et al.* (1998), velar pela congruência, competência, disciplina e flexibilidade, aliadas a

⁴²¹ Cfr. FÉLIX RIBEIRO, José M. (2002). Portugal 2015 – Internacionalização da Economia. Uma Reflexão Prospectiva. *Série Prospectiva – Métodos e Aplicações* (N.º 6). Lisboa: Ministério das Finanças de Portugal; p. 32.

⁴²² «Só assim uma pequena economia aberta, como Portugal poderá aspirar a funcionar como um “nó” das redes mundiais de produção e distribuição. A falta de dinamismo na tracção deste investimento terá contribuído para a falta de dinamismo das exportações (...)» [*Id. Ibid.*, p. 32]

uma estruturação profunda do plano de acção⁴²³. Se não houver renovação estratégica da forma de produzir, de estar e de agir, Portugal ficará vulnerável ao IDE.

A diplomacia comercial deve intensificar fluxos de investimento e de comércio favoráveis a Portugal, para transferência de competências (*know-how*) e tecnologia, através de negociações bilaterais/multilaterais ou acompanhando as empresas. Esta linha de rumo assenta numa vontade política com objectivos definidos e meios efectivos⁴²⁴.

A Lusofonia deve ser fomentada com base na vontade dos povos, das capacidades empreendedoras dos empresários e dos países envolvidos, e nas potencialidades dos mercados futuros. As relações económicas não são actos isolados e oscilam em função do contexto humano – o que, em si, possui um passado e um presente, e eventualmente um porvir.

Neste sentido, a diáspora portuguesa pode ser uma reserva estratégica da internacionalização, através: 1) das remessas de emigrantes para reequilíbrio da balança de pagamentos; 2) de investimento familiar no país de origem, seja atraído ao local de proveniência ou aplicado em oportunidades de negócio existentes noutros pontos do território nacional; 3) do fomento de parcerias estratégicas e de integração nos países de destino, utilizando as comunidades emigrantes como pontes de investimento directo português nesses mercados.

Outro tipo de investimento, mas de utilidade pública, é o microcrédito. Dirige-se a cidadãos empreendedores com dificuldades financeiras, ou em contexto de exclusão económico-social, e que não conseguem aceder a crédito bancário. Exige confiança nos projectos e nas pessoas envolvidas, e que o beneficiário do microcrédito indique um fiador para assim dirimir o risco da operação.

O microcrédito é um investimento interno mas também externo. Bancos portugueses a actuar no estrangeiro, mormente nos PALOP e no Brasil, apoiam associações locais semelhantes a partir das suas sucursais e, nessa medida, ajudar a promover o desenvolvimento do tecido empresarial desses países, com estas e outras medidas de responsabilidade social.

Resumindo, o Brasil, os PALOP e os EUA devem continuar a ser mercados privilegiados para Portugal. O objectivo é conviver e sobreviver num mundo globalizado, mutável, dinâmico e altamente competitivo, em que os países gerem e o

⁴²³ «(...) a possibilidade de escolha: mudança gradual na margem ou transformação profunda no centro. A primeira é evolução. A segunda revolução. A magnitude da mudança no sistema internacional e as clivagens no desempenho diplomático argumentam a favor do último. No século XXI, a diplomacia deve ser guiada pela coerência, capacidade, disciplina e agilidade. Deve ser caracterizada pela abertura e pela permeabilidade.» [BURT, Richard *et al.* (1998), *op. cit.*, p. 52]

⁴²⁴ «O senso comum de hoje em dia, diz-nos que uma organização deve atender às suas funções e competências, enquanto contracta os que as outras partes fazem melhor. Nessa perspectiva, o Departamento de Estado faria melhor uso dos consultores contratados, para tudo, desde análise política, *post reports*, a negociações de tratados, e os profissionais dos Negócios Estrangeiros confeririam valor acrescentado através das suas qualificações pessoais, saber político e discernimento experiente. (...) o que necessitaria investir numa biblioteca de base de dados, software especializado, também em simulações e serviços na *web*, além de cybrarians e gestores de conhecimento para projectar sistemas eficientes do tipo *decision-support*.» [SNYDER, David P. e EDWARDS, Gregg (1997). *The Future of World Affairs. Foreign Service Journal*, Vol. 74, N.º 5, May, p. 23]

seu papel no equilíbrio de poderes (*balance of powers*), com base nas *armas* da diplomacia económica. Neste processo, o Estado e as empresas devem colaborar em função de uma visão estratégica para um Portugal renovado. O caminho a percorrer é longo e difícil, mas são expectáveis benefícios no empenho colectivo. A Portugal pertence a responsabilidade do seu futuro.

CONCLUSÃO

A investigação centrou-se no tema da diplomacia económica, mais precisamente na diplomacia económica entre Portugal, os demais países lusófonos (Brasil e PALOP) e os EUA. A análise foi desenvolvida conferindo especial atenção às mudanças ocorridas no período pós Guerra Fria.

Chegou-se à conclusão que a diplomacia económica é um jogo de mesa globalizado e interdependente, desenvolvido por países em função do seu desígnio nacional, que pode levar em consideração interesses comuns. Neste jogo gerem-se influências, negociam-se alianças estratégicas, apoiam-se interesses económicos, a um nível macro e micro.

A diplomacia económica actual desenvolve-se enquanto actividade de múltiplas regras, cada vez mais desenvolvida em parceria. Recordem-se os exemplos da União Europeia, da Mercosul, ou mesmo da OMC e das Nações Unidas. No entender de Raymond Aron (1966), pelo menos a diplomacia: «(...) funciona até um certo nível entre aliados mas dificilmente entre inimigos, ou entre blocos e nações neutrais.»⁴²⁵. A actividade em questão possui limites de actuação. Opera melhor em períodos de paz e de alianças estratégicas.

A diplomacia económica é uma área de especialidade dentro da actividade diplomática, mas não é uma actividade recente. Foi repensada e reformulada nos últimos anos. Enfrenta os desafios do mundo globalizado e interdependente do período pós Guerra Fria e foi influenciada pela perspectiva renovada de um mundo em que os interesses económicos conquistam terreno aos interesses mais político-estratégicos. Mas é preciso ter presente que os conflitos armados – denominados ou não de “guerras” – velam por interesses geo-económicos de potências suficientemente fortes para jogar cartas no mundo.

A diplomacia económica tira partido das vantagens competitivas nacionais, em troca de prestígio internacional e de ganhos monetários para as suas empresas e para o país em geral. Os interesses económicos – privados e públicos – ascendem, neste sentido, ao estatuto de prioridades estratégicas.

No entender de Saner e Yiu (2003) a diplomacia económica é instrumental e divide-se em áreas de especialização, tais como a diplomacia económica propriamente dita, a diplomacia comercial, diplomacia corporativa (*corporate diplomacy*), diplomacia empresarial (*business diplomacy*) e diplomacia das ONG. O trabalho preocupa-se mais com os dois primeiros campos de actuação⁴²⁶.

Para Manuel Farto (2006) a diplomacia económica possui três eixos de orientação: a “acção segurança” (guiada por um desígnio mais político ou geopolítico), a “acção competitiva” (dirigida por questões mais económicas ou geo-económicas); e a “acção reguladora” (administrada tanto por intuítos económicos como políticos)⁴²⁷.

⁴²⁵ ARON, Raymond (1966). *Peace and War*. London: Weidenfeld & Nicolson, p. 58.

⁴²⁶ SANER, Raymond e YIU, Lichia (2003), *op. cit.*, pp. 1-37

⁴²⁷ FARTO, Manuel (2006), *op. cit.*, p. 176.

Mas como as definições e os limites da diplomacia económica variam consoante o carácter mais tradicional ou *pós-moderno* das propostas dos autores, conclui-se que este tipo de actividade prossegue objectivos de política externa, utilizando funções como a representação, a negociação, e a informação, para prosseguir interesses económicos nacionais e empresariais. Trata-se de uma área em que a diplomacia e a Economia se entrecruzam; até com outras áreas, tais como a cultura, a língua ou a defesa nacional, desde que as questões sejam trabalhadas do ponto de vista económico, almejando objectivos planeados em função de resultados.

No âmbito da diplomacia, a *intelligence* económica conquista um papel significativo no apoio aos interesses económicos nacionais. É um instrumento de trabalho. O direito internacional, pelas suas características intrínsecas, não é tão fácil de se fazer respeitar como o direito interno, mas o conhecimento dos direitos/responsabilidades no mercado internacional pode ser uma forma de salvaguardar os direitos dos Estados e das empresas num teatro estratégico altamente competitivo. A informação é uma das principais funções diplomáticas, supostamente com vantagens e desvantagens superlativas num mundo em que a *internet* e os meios de comunicação são céleres, grandiosos mas também manipuláveis no acesso aos cidadãos.

Os actores da diplomacia económica já não são apenas os diplomatas de carreira. Existe a participação articulada de um número elevado de actores estratégicos, especialista no seu campo de trabalho. São chamados ao activo individualidades como o Presidente da república, o Primeiro-Ministro, o Ministro dos Negócios Estrangeiros, e outros ministros que possuam responsabilidades departamentais no âmbito das relações internacionais.

Os partidos políticos com assento na Assembleia da República têm uma palavra a dizer na composição da política externa. Os titulares de cargos em organizações internacionais também podem realizar actividades de carácter diplomático. São atraídos para a máquina diplomática, agentes com ampla experiência empresarial e conhecimento prático sobre as necessidades do mercado. Até a criação ou desenvolvimento de *lobbies* (grupos de interesse), pode ser uma opção a considerar neste processo.

Uma articulação das embaixadas com as comunidades emigrantes, nos países de destino das exportações portuguesas, é indispensável a uma integração mais célere das empresas além fronteiras. No seu conjunto, os agentes diplomáticos velam pelo do interesse nacional.

A questão do interesse nacional não é linear. Nem sempre os meios justificam os fins. A própria questão da diplomacia económica não é de abordagem fácil. Em especial se for trabalhada em rede por agentes individuais e colectivos, privados e públicos. Não se trata de *vender a pátria* ao melhor preço, mas de apoiar o tecido empresarial nacional no estrangeiro ou de atrair capital estrangeiro para o país.

A diplomacia económica resulta de um plano de Governo. As sociedades democráticas, ao elegerem os programas governativos e os seus representantes políticos, tentam adaptar o modelo governativo à época em que vivem e aos desígnios da maioria da população que efectivamente vota.

Entretanto, Portugal tem mantido uma política externa mais ou menos consistente, não obstante a mudança regular de Governos. Há uma linha de orientação que se manteve em relação aos países lusófonos e aos EUA – os palcos estratégicos analisados no âmbito desta trabalho; e provavelmente também sobre internacionalização, promoção das exportações e captação de IDE. Mas como os resultados práticos não salvaguardaram a ambição da erudição dos discursos políticos, foi necessário questionar o modelo de diplomacia económica desenvolvido.

O Ministério dos Negócios Estrangeiros de Portugal possui uma ampla rede de agências do Ministério dos Negócios (tais como embaixadas e consulados) e do Estrangeiros e do Ministério da Economia (tais como delegações do AICEP), para levar a efeitos os seus objectivos. Os recursos não são abrangentes e só nos últimos anos estão a ser melhor geridos.

Independentemente de as suas actividades terem sido denominadas por “diplomacia económica”, de constituírem prioridade estratégica ou de serem destaque nos discursos políticos, a diplomacia económica já era desenvolvida em Portugal, enquanto actividade, há anos ou mesmo há séculos⁴²⁸. Em especial, porque Portugal foi o prossecutor da globalização (que no séc. XV era eminentemente comercial). Sempre foi uma Nação de navegantes, de comerciantes e de governantes que negociavam a melhor forma de defender os interesses do Estado no curto, médio e longo prazo⁴²⁹.

Só que o processo de globalização ultrapassou várias fases e transformou-se, no séc. XXI, num fenómeno “qualitativamente diferente”⁴³⁰ do que era antes. Portugal também sofreu grandes transformações políticas, sociais e económicas. A diplomacia económica portuguesa pode não ter acompanhado essas mudanças ou tido dificuldades em se ajustar atempadamente aos desafios.

⁴²⁸ Portugal é país com História de nove séculos. Admite-se como hipótese, que em pleno século XV, Portugal já participasse no processo de globalização e prosseguisse actividades de diplomacia económica. Em reinado de D. Afonso V, até já havia Bolsa de Valores, na qual provavelmente se transaccionavam letras de câmbio (alvará de 1439).

⁴²⁹ «Durante todo o século XVI, uma boa parte do comércio mundial passa por portugueses. O objectivo de descobrir a via marítima para a Índia (...) Assim se desafiou e venceu o então dominante poder de Veneza e, bem depressa, coube a Lisboa o papel de grande entreposto e placa de distribuição, para a Europa, da tão desejada pimenta e de outros produtos do Extremo Oriente. (...) o que nos parece muito interessante notar, é estarem lá todos os ingredientes com que hoje se organiza e concretiza uma operação de internacionalização. (...) D. João II actua (...) envia emissários (...) verificamos também a preocupação de encontrar aliados locais e de assegurar condições adequadas para a reparação e defesa dos meios de transporte (...) constroem-se instalações fixas e tal exige a presença de técnicos e de artífices por períodos prolongados (...) relevar o papel já desempenhado por Portugal no estabelecimento das que vieram a ser algumas das grandes correntes comerciais do Mundo, as quais influenciaram decisivamente todo o desenvolvimento económico, e portanto toda a evolução política do Ocidente.» [CORRÊA GAGO, Carlos *et al.* (2004). *Internacionalização das Empresas Portuguesas – 30 Casos de Referência > Desafios*. Lisboa: Associação Industrial Portuguesa; pp. 11-13]

⁴³⁰ «Os mercados internos nacionais começaram todos a ser demasiado pequenos para os desejos de crescimento das empresas e também, porque não mencioná-lo, para as ambições pessoais dos seus dirigentes; a isso se juntou o enorme desenvolvimento das chamadas novas tecnologias, nomeadamente nos domínios da comunicação, que funcionou igualmente como causa e efeito de maior transposição de fronteiras. Estamos pois em presença de uma realidade que, não sendo substancialmente nova, acaba por se traduzir por algo qualitativamente diferente, tamanhas são as dimensões do fenómeno.» [*Id. Ibid.*, p. 16]

Tanto que os autores analisados discordaram quanto à hipótese de, em Portugal, *ter passado a existir* ou de *nunca se ter desenvolvido* um sistema consistente e integrado de diplomacia económica. Em Portugal, ao nível do discurso, nem há uma clara distinção entre diplomacia económica propriamente dita e diplomacia comercial).

Os autores dividiam-se quanto ao estágio em que Portugal se encontrava no trinómio Percepção/Explicitação/Instrumentação sobre esta matéria. Mas com base na informação recolhida e analisada, 2003 abriu uma janela de oportunidade aos agentes estaduais e não estaduais, para que pudessem (continuar a) debruçar-se sobre uma área de actividade remetida para segundo plano. Houve tempo para (continuar a) perceber sobre o assunto. Não para criar mas para ressuscitar uma questão que acabou minimamente debatida entre especialistas e na praça pública. Uma necessidade, porque, no fundo, não se realiza convenientemente uma actividade competitiva, sem a compreensão profunda da natureza do que se faz e do ambiente no qual se compete.

Entre o XV e o XVII Governos da República Portuguesa, deu-se lugar à Explicitação. Enquanto os agentes estaduais e não estaduais indagavam sobre o que estava em causa, a actividade foi sendo teorizada, balizada, identificada no terreno.

Apenas a *Instrumentação* parece manter-se como problema não resolvido – apesar das tentativas nesse sentido. Ainda há grandes dúvidas quanto à melhor gestão dos recursos disponíveis. A elaboração e aplicação do modelo de diplomacia económica ainda peca por defeito, atendendo a que os resultados obtidos não confirmam as expectativas. O sistema resulta de um *manto de retalhos*, da sucessão de modelos aplicados ao longo dos anos (antes de 2003, inclusive), cujas mudanças e hesitações têm dificultado o cumprimento dos objectivos definidos na política externa. Ou seja, há visão na identificação das metas, mas menos no *como* chegar ao destino.

Ou a estratégia falhou ou não havia estratégia. É possível que tenha havido rivalidades internas, falta de articulação de serviços, e hesitações políticas sobre o melhor sistema a prosseguir, pois os Governos portugueses mudaram a tutela do IDE e do Comércio várias vezes, o que implicou o dispêndio precioso de tempo e de recursos.

Pressupõe-se que as actividades de diplomacia económica portuguesa tenham sido mais instintivas na salvaguarda do interesse nacional ou defendidas em função dos desafios que o equilíbrio de poderes internacional ia gerando. Logo, a execução diplomática não foi necessariamente o reflexo de um modelo sólido, consistente, constante e perseverante, prosseguido por peritos ou profissionais com experiência nesses assuntos, com base em objectivos estratégicos mensuráveis em função de resultados concretos e plausíveis e, nessa medida, exigíveis de serem alcançados.

Havia profissionais competentes ou até entusiastas da diplomacia económica, mas a mentalidade dominante era retroactiva para com a internacionalização das empresas (em Portugal, a maioria são PME, pelo que envolvem pequenos projectos), a promoção das exportações ou a captação de IDE que não envolvesse propostas milionárias. Porque, enfim, em negociações de grandes projectos, um embaixador já se sentia a sua intervenção mais pertinente.

É mais provável que, em Portugal, não tenha sido criada ou desenvolvida uma máquina exclusivamente vocacionada para a *intelligence* económica, forte e estruturante. O que é

fruto de factores menos transparentes ou assumidos em praça pública, pois os sistemas de *intelligence* recordam os tempos do regime político que vigorava antes do 25 de Abril; e a função pública nem sempre possuía quadros qualificados para este tipo de incumbências altamente especializadas.

O sistema estava minado. O país recebeu uma estrutura de grande potência – com contactos (*networking*), infra-estruturas e ascendências à escala mundial – mas sem poder e recursos capazes de a dinamizar. Portugal estava remetido ao estatuto de pequena potência, desprovida de liquidez para actuar em todas as frentes e, nessa medida, salvaguardar as expectativas nacionais ou as de eventuais países terceiros. E os resultados estão à vista: muita retórica, vários protocolos assinados, alguns acordos e tratados, pouca acção, resultados desfalcados.

Portugal manteve relações de diplomacia económica mais ou menos intensas com os países lusófonos e com os EUA. Em especial no sentido lato, que inclui a internacionalização da economia, a promoção das exportações e a atracção do IDE do ponto de vista empresarial, mas também da cooperação e da ajuda ao Desenvolvimento. Portugal possui essa “utilidade”, obteve trunfos ao aplicá-la na criação da CPLP, ao tentar fomentar uma relação tripartida com os EUA e os PALOP, ao alimentar uma “ponte” entre o Brasil e a União Europeia.

É difícil estabelecer uma relação de causa/efeito entre a intervenção diplomática portuguesa e os fluxos de comércio e de IDE com o Brasil, os PALOP e os EUA. Admite-se que a língua portuguesa tenha sido variável significativa na explicação da evolução dos fluxos de exportações e do IDE. O Português ajudou a manter relações diplomáticas e empresariais entre países e comunidades, constituindo assim, um instrumento profícuo ao serviço da diplomacia económica.

Actualmente, Portugal dinamiza uma actividade diplomática mais consciente da necessidade de apoiar a internacionalização das empresas portuguesas e de atrair o IDE de forma mais coordenada; e com uma gestão mais ajustada dos recursos disponíveis, até porque estes são limitados.

Portugal ganha em (continuar a) estudar modelos externos e a adaptar à realidade lusa concepções com resultados comprovados. A ideia fundamental é manter uma mentalidade observadora, de aprendizagem, mas igualmente activa, de aplicação prática dos conhecimentos. Para melhor identificar equilíbrios e desafios da geoeconomia, os palcos estratégicos, e os mercados que para ele devem ser privilegiados; para conferir importância à disposição geográfica dos recursos naturais que poderão ser indispensáveis no presente e no futuro.

Os mercados estudados do Brasil, dos PALOP e dos EUA deverão continuar a ser estratégicos para Portugal. Representam relações renovadas na continuidade, baseadas em percursos por vezes intensivos no âmbito das negociações, mas com potencial de futuro – inclusivamente ao nível das relações bilaterais ou das parcerias tripartidas. Mas num mundo competitivo, globalizado e interdependente, a questão não está garantida.

A possibilidade das economias serem actualmente mais abertas, globalizadas e interdependentes, implica que medidas adoptadas por certos países (sobretudo as grandes potências), se repercutam em países terceiros. O que torna a actividade da

diplomacia económica mais complexa e desafiante, e uma arma poderosa nas mãos de quem a domine. Por exemplo, ao nível da gestão da influência internacional, da guerra económica, das negociações em organizações internacionais tais como o FMI e a OMC. Como dizia Publílio Siro (sec. I a. C): «O dinheiro, só por si, faz mover o mundo.»⁴³¹

Uma ressalva. O interesse nacional não se limita à salvaguarda de interesses económico-financeiros, outras necessidades alimentam um país. O que recorda o mito do Rei Midas, que depois de conseguir do deus Dionísio a possibilidade de transformar em ouro tudo quanto tocasse, se apercebeu que até a própria comida virava ouro, pelo que a não podia ingerir e assim saciar a fome. Por estranho que possa parecer, ou nem tanto, o Rei Midas acabou por implorar ao seu Deus para que lhe tirasse aquele dom.

Tudo o que tem vantagens, tem desvantagens. Mais uma razão para desenvolver um modelo de actuação com ponderada definição de objectivos de curto, de médio e de longo prazo, pelos quais é importante velar com sagacidade, determinação e eficiência, mas também com moderação. Os recursos humanos e materiais terão de ser actualizados e geridos levando em conta as suas potencialidades; e as limitações orçamentais que, infelizmente, são uma questão importante em pequenas potências como Portugal.

Portugal tem interesse em prosseguir uma visão geoeconómica com capacidade sistémica de expansão do seu campo de acção para além do seu mercado de pequena dimensão; que identifique criteriosamente *clusters* sectoriais e mercados-alvo com base em vantagens comparativas e competitivas; para ser um “nó” de redes mundiais de produção e exportação.

Neste processo, é importante envolver os agentes estaduais e não estaduais. Se a sociedade civil compreender a linha de rumo da sua diplomacia económica, e não for apenas bombardeada com propaganda política, envolver-se-á no processo. Com benefícios para todas as partes.

Nestas últimas três décadas, Portugal, enquanto país, podia ter feito mais. Mas também podia ter feito menos. Há conquistas que parecem pequenas; mas que deixam de o ser perante a possibilidade de nem terem sido obtidas. A CPLP é um exemplo disso mesmo. De facto, a História escreve-se no dia a dia. Já a sua interpretação é digerida com mais tempo do que o mundo de hoje permite, na ânsia de avaliar resultados numa base anual, mensal ou mesmo diária. A História tem os seus tempos. «Não há leis de ferro da História que determinem que a relação de forças permanecerá sempre a mesma, inclusive e sobretudo no campo económico.»⁴³²

A diplomacia económica estadual não é mais do que um jogo de influências gerido a um nível macroeconómico e a um nível microeconómico, em que não ganham necessariamente os maiores ou os mais rápidos, mas os mais argutos e persistentes – os capazes de negociar e reclamar para si os objectivos definidos no princípio da corrida.

⁴³¹ Publílio Siro *apud* SAMPSON, Anthony (1989), *op. cit.*, p. 13.

⁴³² ALMEIDA, Paulo R. de (2002), *op. cit.*, p. 30.

BIBLIOGRAFIA

- AGÊNCIA PARA O INVESTIMENTO E COMÉRCIO EXTERNO DE PORTUGAL (2010). Comércio Internacional Português de bens e Serviços 1996-2009. *AICEP Portugal Global On-line*, Livraria Digital, 2 Junho. URL: <<http://www.portugalglobal.pt/PT/Biblioteca/Paginas/Homepage.aspx>>
- ALMEIDA, Paulo R. de (2002). *Os primeiros anos do século XXI: O Brasil e as Relações Internacionais Contemporâneas*. São Paulo: Paz e Terra
- ALMEIDA SANTOS, António de (2006). Oração de Sapiência sobre a Hora da Lusofonia. In ALMEIDA SANTOS, António de *et al.*, *O Dia da Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias* (8 de Abril, pp. 9-42). Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas.
- AMARAL JR, José M. (2003). África: Inserir a Cultura Popular na Economia. *África Hoje*, Novembro, pp. 62-63.
- ANTUNES, Melo (1987). Breves considerações sobre o vector africano da política externa portuguesa. In AGUIAR, Joaquim, *Portugal, os Estados Africanos de Língua Oficial Portuguesa e os Estados Unidos da América* (pp. 159-165). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian/World Peace Foundation.
- ARON, Raymond (1966). *Peace and War*. London: Weidenfeld & Nicolson.
- ATKEARNEY. COM (2001-2007). Foreign Policy Magazine Globalization Index. Past Reports Disponível na WWW: <URL: <http://www.atkearney.com/index.php/Publications/globalization-index.html>>
- AVILLEZ, Maria J. (1987). Soares na América, “Pela 1ª vez venho aos EUA sem pedir nada”, *Expresso*, Nacional, 23 de Maio, p. 24
- AZEVEDO, Helder (1992). Investimento Estrangeiro – Os Seus Condicionamentos. In AAVV, *Investimento Português em Angola* (Cadernos Económicos Portugal Angola, N. 6, pp. 93-106). Lisboa: Câmara de Comércio e Indústria Portugal/Angola.
- BAUDRILLARD, Jean (1991). *A Sociedade de Consumo*. Lisboa: Edições 70.
- BAYÃO HORTA, Ricardo (1987). Cooperação tripartida nos seus aspectos estruturais. In AGUIAR, Joaquim, *Portugal, os Estados Africanos de Língua Oficial Portuguesa e os Estados Unidos da América* (pp. 61-67). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian/World Peace Foundation.
- BECKER, Bertha K. e EGLER, Cláudio A. (1992). *Brazil: a New Regional Power in the World-Economy*. Cambridge: Cambridge University Press
- BENDER, Gerald (1987). Sessão 8: Intervenções no Debate – Gerald Bender. In AGUIAR, Joaquim, *Portugal, os Estados Africanos de Língua Oficial Portuguesa e os Estados Unidos da América* (pp. 191-192). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian/World Peace Foundation.
- BERRIDGE, Geoff R. (1995). *Diplomacy – Theory and Practice*. London: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf
- BRANCATO, Sandra M. (2003). Aproximação Brasil/Portugal em 1953 : Reflexos na Espanha. In LOPES LEITE, Renato *et al.*, *Portugal-Brasil no Século XX: Sociedade, Cultura e Ideologia* (pp. 443-453). Bauru: EDUSC.

- BROADWATER, Robert J. (1981). In HERZ, Martin F., *The Role of Embassies in Promoting Business – A Symposium* (pp. 19-21). Washington D.C.: Institute for the Study of Diplomacy, Georgetown University
- BRYANT, William E. (1975). *Japanese Private Economic Diplomacy – An Analysis of Business-Government Linkages*. New York: Praeger Publishers
- BURT, Richard *et al.* (1998). *Reinventing Diplomacy in the Information Age*. Washington D.C: Center for Strategic and International Studies
- CAHILL, Henry A. (1981). In HERZ, Martin F., *The Role of Embassies in Promoting Business – A Symposium* (pp. 36-40). Washington D.C.: Institute for the Study of Diplomacy, Georgetown University
- CALVET DE MAGALHÃES, José (2002). *Diplomacia – Doce e Amarga*. Lisboa: Bizâncio
- CALVET DE MAGALHÃES, José (2003). A Diplomacia Económica em Foco. In *O Mundo Português*, Principia – Publicações Universitárias e Científicas, Ano IV, N.º 41, Fevereiro, pp. 15-16
- CÂMARA DE COMÉRCIO PORTUGAL MOÇAMBIQUE (2003). *Directório Moçambique 2003/4*. Lisboa: Editando – Edição e Comunicação, Lda.
- CARDOSO, Renato (1987). Sessão 7: Intervenções no Debate – Renato Cardoso. In AGUIAR, Joaquim, *Portugal, os Estados Africanos de Língua Oficial Portuguesa e os Estados Unidos da América* (pp. 168-169). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian/ World Peace Foundation.
- CARRON DE LA CARRIERE, Guy (1998). *La Diplomatie Économique – Le Diplomate et le Marche* (Collection Diplomatie). Paris : Economica.
- CAVACO SILVA, Aníbal (2004). *Autobiografia Política II*. Lisboa: Temas e Debates.
- CENTRO DE ANÁLISE E ESTRATÉGIA (2002). Análise Geopolítica para Apoio a uma Estratégia de Portugal no Quadro da CPLP. *CAE Working Papers*, 24 Maio. Disponível na WWW: <URL: http://www.caecplp.org/biblioteca/webpdf/estrategia_nacional.pdf>
- CERVO, Amado L. e CALVET DE MAGALHÃES, José (2000). *Depois das Caravelas. As relações entre Portugal e o Brasil – 1808-2000*. Lisboa: Diário Moreira de Castro Alves/Instituto Camões
- CONDON, Joseph F. (1981). In HERZ, Martin F., *The Role of Embassies in Promoting Business – A Symposium* (pp. 40-42). Washington D.C.: Institute for the Study of Diplomacy, Georgetown University.
- CORDEIRO, Helena (1994). Desafios que se colocam a África. In BANCO DE PORTUGAL/MINISTÉRIO DAS FINANÇAS, *4º Encontro de Lisboa entre as Delegações de Portugal e dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa à Assembleia Anual do FMI/BM – 27/28 Setembro* (pp. 73-84). Lisboa: BP/MF.
- CORRÊA GAGO, Carlos *et al.* (2004). *Internacionalização das Empresas Portuguesas – 30 Casos de Referência*> *Desafios*. Lisboa: Associação Industrial Portuguesa

- CORREIA DA SILVA, Luís (1992). O ICEP e a Cooperação Empresarial Portuguesa. In AAVV, *Investimento Português em Angola* (Cadernos Económicos Portugal Angola, N. 6, pp. 61-67). Lisboa: Câmara de Comércio e Indústria Portugal/Angola.
- CRAVINHO, João G. (2005). Portugal e África, aos 30 anos de idade. *Única*, Expresso, 10 Junho, p. 134.
- ENNES FERREIRA, Manuel (1992). Um Balanço do Investimento Português em Angola. In AAVV, *Investimento Português em Angola* (Cadernos Económicos Portugal Angola, N. 6, pp. 45-54). Lisboa: Câmara de Comércio e Indústria Portugal/Angola.
- ENNES FERREIRA, Manuel (1993). *Angola – da Política Económica às Relações Económicas com Portugal* (Cadernos Económicos Portugal Angola, N.º 7). Lisboa: Câmara de Comércio e Indústria Portugal-Angola.
- ENNES FERREIRA, Manuel e ALMAS, Rui (1997). Les Contours Économiques de la CPLP. *Lusotopie*, Éditions L’Harmattan, pp. 11-34.
- ENNES FERREIRA, Manuel e ROCHA GONÇALVES, Francisco (2009). *Diplomacia Económica e Empresas de Bandeira – Os Casos da Galp e da Unicer em Angola. Relações Internacionais*, Dezembro, p. 115-133.
- FARIA DE OLIVEIRA, Fernando (2002). Investimento Português em Angola. In AAVV, *Investimento Português em Angola* (Cadernos Económicos Portugal Angola, N. 6, pp. 11-18). Lisboa: Câmara de Comércio e Indústria Portugal/Angola.
- FARTO, Manuel (2006). Objectivos e Tarefas da Nova Diplomacia Económica. *JANUS*, Universidade Autónoma de Lisboa/Público, N.º 9, Janeiro-Dezembro, pp. 176-177
- FÉLIX RIBEIRO, José M. (2002). Portugal 2015 – Internacionalização da Economia. Uma Reflexão Prospectiva. *Série Prospectiva – Métodos e Aplicações* (N.º 6, pp. 1-116). Lisboa: Ministério das Finanças de Portugal.
- FINBERG, Donald (1987). Sessão 7: Intervenções no Debate. Donald Finberg, Representante da AID. In Aguiar, Joaquim, *Portugal, os Estados Africanos de Língua Oficial Portuguesa e os Estados Unidos da América* (p. 167). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian/ World Peace Foundation.
- FREIRE, Adriano (1998). *Estratégia – Sucesso em Portugal*. Lisboa: Verbo.
- FREITAS DO AMARAL, Diogo (2006). *15 Meses no Ministério dos Negócios Estrangeiros*. Coimbra: Almedina
- GAMA, Jaime (1999). Abertura – “Modernização do Ministério dos Negócios Estrangeiros”. In AAVV *Seminário Diplomático: “A Diplomacia Portuguesa Face ao Século XXI”* (5/6 de Janeiro). Lisboa: Instituto Diplomático, Ministério dos Negócios Estrangeiros
- GAMA, Jaime (2002a). A imagem de Portugal. In *A Política Externa Portuguesa 1999-2002 – Colectânea de Intervenções, artigos, entrevistas do Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros* (Biblioteca Diplomática – Série C, pp. 33-44) Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros/ Europress
- GAMA, Jaime (2002b). Europa-África: perspectivas de relacionamento. In *A Política Externa Portuguesa 1999-2002 – Colectânea de Intervenções, artigos,*

- entrevistas do Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros* (Biblioteca Diplomática – Série C, pp. 291-294) Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros/ Europress.
- GAMA, Jaime (2002c). Oceanos de paz, religiões e culturas em diálogo. *In A Política Externa Portuguesa 1999-2002 – Colectânea de Intervenções, artigos, entrevistas do Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros* (Biblioteca Diplomática – Série C, pp. 295-301) Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros/ Europress.
 - GAMA, Jaime (2002d). A União Europeia, o Mercosul e os seus parceiros regionais” in *A Política Externa Portuguesa 1999-2002 – Colectânea de Intervenções, artigos, entrevistas do Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros* (Biblioteca Diplomática – Série C, pp. 305-308) Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros/ Europress.
 - GEBER, Anthony (1981). *In HERZ, Martin F., The Role of Embassies in Promoting Business – A Symposium* (pp. 45-48). Washington D.C.: Institute for the Study of Diplomacy, Georgetown University
 - GODINHO GOMES, Pedro (1991). Sistema Financeiro e Políticas Monetária e Cambial: o Arranjo Monetário entre Portugal e a Guiné-Bissau. *In BANCO DE PORTUGAL* (1992), *1º Encontro de Lisboa entre Delegações de Portugal e dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa à Assembleia Anual do FMI/BM – 7 e 8 de Outubro de 1991* (Março). Lisboa: Oficinas Gráficas do Banco de Portugal
 - GOMES, Máximo (2001). Uma comunidade solidária. *Boletim CPLP*, Edição Especial V Aniversário, Ano V, N.º 8, Julho, p. 10.
 - GORDON, Lincoln (2001). *Brazil's Second Chance – En Route Toward the First World*. Washington D.C.: Brookings Institute Press
 - HAKIM, Peter (2004). The Reluctant Partner. *Foreign Affairs*, January/February, pp. 114-123
 - HARROP, William C. (1997). The Future of the Foreign Service. *Foreign Service Journal*, Vol. 74, N.º 5, May, pp. 32-37
 - HENRIQUES COIMBRA, J. (1987b). Porta-voz dos Cinco apela em Lisboa: “Senhores empresários não percam tempo”. *Expresso*, Nacional, 20 de Junho, p. 11.
 - HUDSON, Valerie M. *et al.* (1991). Why the Third World Matters, Why Europe Probably Won't: The Geoeconomics of Circumscribed Engagement. *Journal of Strategic Studies*, Vol. 14, N.º 3, September, pp. 255-298.
 - IÑIGUEZ, Carlos P. (1999). *Sueños Paralelos – Gilberto Freyre y el Lusotropicalismo. Identidad, Cultura y Política en Brasil y Portugal* (Centro de Estudios de Política Exterior en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales). Buenos Aires: Nuevohacer – Grupo Editor Latinoamericano.
 - INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA DE PORTUGAL (2010a). Exportações (€) de bens por local de Destino e Actividade Económica (CAE VER. 3) Anual. *Estatísticas do Comércio Internacional de Bens do INE*, Base de Dados URL: <www.ine.pt>
 - INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA DE PORTUGAL (2010b). Importações (€) de bens por local de Destino e Actividade Económica (CAE

- VER. 3) Anual. *Estatísticas do Comércio Internacional de Bens do INE*, Base de Dados. URL: <www.ine.pt>
- KNOPFLI, Francisco (2005/2006). *Sebenta: Seminário de Práticas Diplomáticas* (Curso de Relações Internacionais). Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa
 - LOPES, Ernâni (2003). Diplomacia Económica – Estruturação teórica e bases de operacionalização. *Seminário Ano Novo*, Ministério dos Negócios Estrangeiros, 6 de Janeiro, pp. 1- Q27
 - LOPES, Ernâni (2005). Nos 30 anos das Independências, 30 trabalhos sobre a Lusofonia. (Assembleia da República, 23 de Novembro). Lisboa: Publicações Círculo de Reflexão Lusófona.
 - MCHENRY, Donald F. (1987). Sessão 8: Intervenções no Debate – Donald F. McHenry. In AGUIAR, Joaquim, *Portugal, os Estados Africanos de Língua Oficial Portuguesa e os Estados Unidos da América* (pp. 193-194). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian/ World Peace Foundation
 - MARQUES BESSA, António (2004). Uma Visão Sobre as Grandes Linhas da Política Externa Portuguesa nos Últimos Anos. In KNOPFLI, Francisco, *As Políticas Exteriores do Brasil e Portugal: Visões Comparadas* (pp. 53-70). Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa.
 - MARQUES, Walter (1994). Encerramento. In BANCO DE PORTUGAL/MINISTÉRIO DAS FINANÇAS, *4º Encontro de Lisboa entre as Delegações de Portugal e dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa à Assembleia Anual do FMI/BM – 27/28 Setembro* (pp. 65-71). Lisboa: BP/MF.
 - MARTINS DA CRUZ, António (2003a), Mecanismos para uma nova Diplomacia Económica. *Seminário sobre Diplomacia Económica*, 6 de Janeiro. Disponível na WWW: <URL: <<http://www.cmecp.org/images/MecNovaDiplomEconomica.doc>>
 - MARTINS DA CRUZ, António (2003b). Intervenção do Ministro dos Negócios Estrangeiros. *Portal do Governo*, II Fórum de Embaixadores da Agência Portuguesa para o Investimento, 6 Julho. Disponível na WWW: <URL: <http://www.portugal.gov.pt/>>
 - MÉDICIS, João (2004). O Futuro da CPLP. In KNOPFLI, Francisco, *As Políticas Exteriores do Brasil e Portugal: Visões Comparadas* (pp. 111-117). Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa.
 - MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS (1994). Decreto-Lei n.º 50/94. *Diário da República*, I-A Série, N.º 46, 24 de Fevereiro, p. 843
 - MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS (1997). Decreto-Lei n.º 330/97. *Diário da República*, I-A Série, N.º 275, 27 de Novembro, p. 6389
 - MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS (1998a). Decreto-Lei n.º 40-A/98. *Diário da República*, I-A Série, N.º 49/98, Suplemento, 27 de Fevereiro, pp. 798(2)-798(17)

- MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS (1998b). Decreto-Lei n.º 405/98. *Diário da República*, I-A Série, N.º 293, 21 de Dezembro, p. 6950.
- MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS E MINISTÉRIO DA ECONOMIA (2004). Despacho Conjunto n.39/2004. *Diário da República*, II Série, n.º 18, 22 de Janeiro, pp. 1010-1011
- MORAN, Theodore H. (1981). Overview. In HERZ, Martin F., *The Role of Embassies in Promoting Business – A Symposium* (pp. 1-7). Washington D.C.: Institute for the Study of Diplomacy, Georgetown University
- MORILLAS GÓMEZ, Javier (2001). Diplomacia Económica Comparada en la Globalización – Su Organización y sus Agentes. *Boletín Económico de ICE*, N.º 2702, 24/30 de Septiembre, pp. 19-24.
- MUGURUZA, Mikel I. (2002). Sociedad Civil y Diplomacia Comercial en la Era Global - El Caso Europeo: Diálogo sobre Política Comercial entre la Sociedad Civil y la Comisión Europea. *WWF Oficina de Política Europea*, Septiembre, pp. 1-24
- NAZARÉ MENDES, Manuel (1991). Sistema Financeiro e Políticas Monetária e Cambial: o Caso de S. Tomé e Príncipe. In BANCO DE PORTUGAL (1992), *1º Encontro de Lisboa entre Delegações de Portugal e dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa à Assembleia Anual do FMI/BM 7 e 8 de Outubro de 1991* (Março, pp. 69-76). Lisboa, Oficinas Gráficas do Banco de Portugal, Março, Lisboa.
- NETO DA SILVA, António (2006). As empresas Industriais e as Novas Condições de Competição. *XVII Encontro SAER – A Globalização Competitiva e a Resposta das Empresas Portuguesas*, Documentos de Trabalho, CCB, 24 Fevereiro, pp. 1-14.
- NUNES, Sérgio (2006a). Nova Diplomacia Comparada: o caso de Espanha. *JANUS*, Universidade Autónoma de Lisboa/Público, N.º 9, Janeiro-Dezembro, pp. 178-179
- NUNES, Sérgio (2006b). Nova Diplomacia Comparada: o caso de Itália. *JANUS*, Universidade Autónoma de Lisboa/Público, N.º 9, Janeiro-Dezembro, pp. 180-181
- OWEN, Richard B. (1981). In HERZ, Martin F., *The Role of Embassies in Promoting Business – A Symposium* (pp. 16-18). Washington D.C.: Institute for the Study of Diplomacy, Georgetown University
- PEREIRA, Dulce M. e MARINS, Zeferino (2001). CPLP: o futuro que estamos desenhando. *Boletim CPLP*, Edição Especial V Aniversário, Ano V, N.º 8, Julho, pp. 4-5
- PETERFFY, George A. (1981). In HERZ, Martin F., *The Role of Embassies in Promoting Business – A Symposium* (pp. 12-15). Washington D.C.: Institute for the Study of Diplomacy, Georgetown University
- PETERSON, John e COWLES, Maria G. (1998). Clinton, Europe and Economic Diplomacy: What Makes the EU Different?, *Governance – An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 11, N.º 3, July, pp. 251-271.

- PINA MOURA, Joaquim (2004). A Nova Prioridade da Política Externa (1996/2001). In KNOPFLI, Francisco, “As Políticas Exteriores do Brasil e Portugal: Visões Comparadas”, *Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas* (pp. 79-85). Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa
- RAMOS SILVA, Joaquim (1994). La Nouvelle Géopolitique de L’ Economie Portugaise. *Lusotopie*, Editions L’ Harmattan, Juillet, p. 51-73.
- RAMOS SILVA, Joaquim (2002). *Portugal/Brasil, uma Década de Expansão das Relações Económicas, 1992-2002*. Lisboa: Terramar.
- S/A (1989). A Diplomacia Económica. *Expresso*, Economia, 18 de Março, p. 7E.
- S/A (1990). Durão Barroso ao Expresso. Capital de risco vai apoiar cooperação. *Expresso*, Economia, Entrevista, 27 de Janeiro, p. C2
- SAMPSON, Anthony (1989). *O Toque de Midas – Dinheiro, Poder e Riqueza no Mundo de Hoje*. Lisboa: Difusão Cultural
- SANER, Raymond e YIU, Lichia (2003). International Economic Diplomacy: Mutations in Post-modern times. *Discussion Pappers in Diplomacy*, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, University of Leicester, pp. 1-37
- SANTOS, Nicolau (2005). Aguinaldo Jaime diz que não se pode olhar Angola com olhos do passado – “Angola muda depressa”. *Expresso*, Economia, Entrevista, 10 de Dezembro, p. 7.
- SARAIVA, José F. (1999). Um Momento Especial nas Relações Brasil-Angola: do Reconhecimento da Independência aos Desdobramentos Atuais. In PANTOJA, Selma e SARAIVA, José F., *Angola e Brasil nas Relações do Atlântico Sul* (pp. 225-252). Rio de Janeiro: Bertrand.
- SARAIVA, Maria de L. (1994). *Luís de Camões – Lírica Completa* (Vol. II, 2ª Edição). Maia: *Imprensa Nacional – Casa da Moeda*.
- SILVEIRA CARVALHO, João P. da (2004). A Política Externa do XV Governo Institucional. In KNOPFLI, Francisco, *As Políticas Exteriores do Brasil e Portugal: Visões Comparadas* (pp. 133-140). Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa.
- SMITH, Adam (1904). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, (ed. Edwin Cannan, Fifth Edition). London: Methuen and Co.
- SNYDER, David P. e EDWARDS, Gregg (1997). The Future of World Affairs. *Foreign Service Journal*, Vol. 74, N.º 5, May, pp. 16-24.
- SOUSA DOS ANJOS, Assunção (2006). O Papel dos Actores Externos em Angola: Investimento e ajuda Internacional. *Conferência Diplomacia, Cooperação e Negócios: O Papel dos Actores Externos em Angola e Moçambique*, África-Projectos (27 de Março) Lisboa: Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais. Disponível na WWW: <URL:http://www.ieei.pt/files/TranscricaoAssuncao_Anjos.pdf>
- SOUSA GALITO, Maria (2007), *Diplomacia Económica de Portugal no Atlântico – Entrevistas*. Lisboa

- STRAKOSCH, Hans F. (1981). In HERZ, Martin F., *The Role of Embassies in Promoting Business – A Symposium* (pp. 43-45). Washington D.C.: Institute for the Study of Diplomacy, Georgetown University
- VAN-DÚNEM, Oswaldo S. (2001). Uma comunidade exemplar. *Boletim CPLP*, Edição Especial V Aniversário, Ano V, N.º 8, Julho, p. 6
- VASCONCELOS, Álvaro de (1993). A Dupla Ilusão. In CALVET DE MAGALHÃES, José *et al.*, *Portugal Paradoxo Atlântico – Diagnóstico das Relações Luso-Americanas* (pp. 59-98). Lisboa: Fim de Século – IEEI.
- X GOVERNO DA REPÚBLICA PORTUGUESA (1985). Programa do X Governo Constitucional. *Portal do Governo*, Arquivo Histórico. Disponível na WWW: <URL: < <http://www.portugal.gov.pt> >
- XII GOVERNO DA REPÚBLICA PORTUGUESA (1991). Programa do XII Governo Constitucional. *Portal do Governo*, Arquivo Histórico. Disponível na WWW: <URL: < <http://www.portugal.gov.pt> >
- XIV GOVERNO DA REPÚBLICA PORTUGUESA (1999). Programa do XV Governo Constitucional”, *Portal do Governo*, Arquivo Histórico. Disponível na WWW: <URL: <http://www.portugal.gov.pt/> >
- XV GOVERNO DA REPÚBLICA PORTUGUESA (2003). Programa do XV Governo Constitucional. *Portal do Governo*, Arquivo Histórico. Disponível na WWW: <URL: < <http://www.portugal.gov.pt> >
- XVII GOVERNO DA REPÚBLICA PORTUGUESA (2006). Comunicado do Conselho de Ministros de 29 de Junho de 2006. *Portal do Governo*, Conselho de Ministros – Comunicados e Conferências de Imprensa, 29 de Junho. Disponível na WWW: <URL: <<http://www.portugal.gov.pt/Portal/> />
- XIRIMBIMBI, Salomão (1992). Investimento Português em Angola: que Papel Deverá Desempenhar na Economia Nacional. In AAVV, *Investimento Português em Angola* (Cadernos Económicos Portugal Angola, N. 6, pp. 31-38). Lisboa: Câmara de Comércio e Indústria Portugal/Angola
- WISNER, Frank (1987). The United States, Portugal and Africa. In Aguiar, Joaquim, *Portugal, os Estados Africanos de Língua Oficial Portuguesa e os Estados Unidos da América* (pp. 179-189). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian/World Peace Foundation.