

Diplomacia Económica – Vantagens e Desvantagens

Prof. Doutora Maria Sousa Galito

Outubro 2012

Resumo/Abstract

O artigo de investigação fornece um quadro de referência e explica a diplomacia económica moderna no âmbito das redes externas do Estado e das novas tecnologias, sem esquecer que o actual contexto é de crise internacional. Centra depois a análise nas actividades exercidas por agentes estaduais, tanto numa dinâmica macro entre Estados ou no seio das organizações internacionais; como micro, exercida junto das empresas, ao apoiar o seu processo de internacionalização, ao tentar impulsionar as exportações, ao procurar captar mais investimento directo estrangeiro (IDE), ao atrair mais turismo.

Introdução

A diplomacia económica popularizou-se no léxico político e mediático na última década em Portugal. Mas é importante referir que é um conceito abrangente, pelo que deve ser balizado, para mais fácil compreensão do seu paradigma de acção.

Autores como Saner e Yiu (2003)¹ subdividem a sua definição a diferentes níveis: consoante seja praticada por agentes estaduais ou não estaduais. Por um lado, é desenvolvida por actores públicos, temos a diplomacia económica propriamente dita (desenvolvida pelo Estado nas suas relações com outros Estados ou no seio de Organizações Internacionais) e a diplomacia comercial (para as negociações Estado/Empresas). Por outro lado, num mundo globalizado e interdependente, os agentes não estaduais também dinamizam a sua própria diplomacia económica. As multinacionais possuem diplomacia corporativa (que permite estabelecer as ligações internas à empresa, entre a sede e as suas filiais) e de negócios (ou *business diplomacy*, quando dialogam com o Estado, estabelecem parcerias locais, com os sindicatos dos trabalhadores, etc.). As organizações não-governamentais ou ONG articulam a sua diplomacia económica na esfera nacional ou transnacional, consoante se movimentam na sociedade civil local ou gerem as suas actividades em rede além fronteiras.

Depois de uma necessária explicação do quadro de referência sobre a relevância estratégica do Estado (e seus agentes diplomáticos) e das empresas recorrerem a este ramo de actividade, este artigo estuda a diplomacia económica exercida por agentes estaduais, tanto numa dinâmica macro como micro, identificando as suas principais vantagens e instrumentos. Dá-se enfoque especial aos modelos modernos desenvolvidos em contexto de globalização e na vanguarda das novas tecnologias, às vantagens e instrumentos, aos obstáculos e às desvantagens da diplomacia económica.

Palavras-chave: diplomacia económica, Estados, Municípios, Diplomatas, Crise, Tecnologias, Vantagens, Obstáculos/Desvantagens.

¹ SANER, Raymond and YIU, Lichia (2003). “International Economic Diplomacy: Mutations in Post-Modern Times”. *Netherlands Institute of International Relations Clingendael*, Discussion Papers in Diplomacy, N.º 84, January, p. 11.

1. Quadro de Referência

O quadro de referência visa responder a três perguntas que se consideram essenciais na fase inicial dos trabalhos: Diplomacia económica, sim ou não? A diplomacia económica é para embaixadores? Os municípios também podem participar na diplomacia económica ou apenas o governo central?

Primeiro ponto. Os defensores de uma linha mais conservadora e neoclássica são cépticos quanto aos benefícios da intervenção estatal na economia. São em igual medida desconfiados em relação às vantagens da diplomacia económica e dos instrumentos utilizados para a prosseguir. Partem do suposto que as leis de mercado são eficazes e que as empresas lutam melhor pelos seus interesses que a máquina pública, pelo que se os produtos precisam ser promovidos e defendidos internacionalmente pela rede diplomática, então não são suficientemente bons para vingarem por si próprios.

Os neoclássicos defendem que se houver uma transferência de recursos públicos para a indústria exportadora, tal equivale a um subsídio (implícito e não explícito), uma medida que distorce o equilíbrio eficiente de mercado. Porque as empresas deixam de se sentir tão pressionadas, vão ficando menos competitivas e, em última análise, dependentes do apoio governamental. Com a agravante que, num processo de internacionalização, o tecido económico apenas continua a exportar se o preço de venda for mais elevado no exterior, caso contrário preferem transaccionar internamente porque dá menos trabalho. Ou seja, se o governo providenciar serviços diplomáticos gratuitos ou abaixo do preço de mercado, estará a contribuir no longo prazo para a diminuição das exportações e da concorrência (Veenstra, Yakop e Bergeijk, 2010).

Teoricamente, o Estado intervém na economia com vista a corrigir falhas de mercado, as quais ocorrem quando não há concorrência perfeita. Por exemplo, a Organização Mundial de Comércio (OMC) esforça-se por fiscalizar e regulamentar o comércio internacional, resolver conflitos comerciais entre países, promover a assinatura e o cumprimento de acordos económicos, mas há Estados que aplicam barreiras e não-barreiras alfandegárias que distorcem o sistema. Estas últimas são perniciosas, pois são procedimentos proteccionistas para controlar a entrada de bens/serviços importados, os quais protegem as suas empresas nacionais.

Bergeijk e Moons (2011) explicam que a diplomacia económica é instrumentalmente importante e utilizada há muito tempo para fazer face a falhas de mercado. Por exemplo, há transacções internacionais que se baseiam na troca de informações que requerem envolvimento governamental. Há factores culturais que pressupõem o Estado como um parceiro na economia; pode resultar da necessidade de aproximação dos privados ao poder público, para contrabalançar o apoio à internacionalização às empresas públicas; mas também de contexto de incerteza, para minorar a insegurança ao nível das transacções internacionais. Problemas ao nível da transparência e da troca de informação aumentam os custos do comércio internacional e do IDE.

A investigação desenvolvida por Yakop e Bergeijk (2009) demonstra empiricamente que existe uma correlação entre a actividade dos diplomatas e o aumento das exportações (como base em estatísticas dos EUA). Mas já Rose (2007) demonstrava de forma sistémica, com base em dados de vários países, que o número de representações diplomáticas no estrangeiro está relacionado com a intensidade dos fluxos comerciais.

A dimensão competitiva das políticas económicas e comerciais transformou-se num vector fundamental de política externa². Admite-se, pois, que a intervenção do Estado na economia seja útil quando há falhas de mercado e que a diplomacia económica é instrumental na defesa externa dos interesses económicos nacionais e no apoio governamental às empresas – sendo que os estudos comprovam a sua aptidão para incentivar as exportações e criar emprego qualificado³.

Segundo ponto. A relação entre embaixadores e empresas foi problemática no passado. Um diplomata deveria ser versado em Línguas, em Direito e Relações Internacionais, mas raramente em Economia. O cargo de “encarregado de negócios” era considerada uma etapa menor na carreira diplomática, não ocupada pelos melhores agentes do sistema. A mentalidade dominante sentia necessidade de estabelecer fronteiras bem definidas entre diplomata e vendedor de produtos/serviços, pois “os embaixadores não falam de queijos”; entre o diplomata e o agente de viagens que atrai “turistas”. Os embaixadores, no máximo, preferiam envolver-se na captação de IDE por tais acordos envolverem muito dinheiro e mais prestígio (Sousa Galito, 2011). Tanto que, «Economistas e diplomatas (...) durante muito tempo puderam negligenciar a existência uns dos outros. Tipicamente, políticas económicas e comerciais eram rotuladas como “baixa política” por estadistas e diplomatas.»⁴

Só depois surgiu a ideia de “vender o país no bom sentido”⁵ para atrair investidores estrangeiros; e que “o comércio segue a bandeira”⁶, ou seja, que os interesses corporativos (quando não incompatíveis) também servem o interesse da Nação. É um facto que as empresas recorrem mais à rede externa do Estado quando aliciadas pela disponibilidade dos actores públicos (diplomatas e representantes das agências de comércio e de investimento) para compreender as necessidades vividas pelos empreendedores no terreno. Se a princípio estes não se deslocavam às embaixadas, consulados e agências comerciais do Estado por o considerarem uma perda de tempo, agora reconhecem mais utilidade em fazê-lo em função dos resultados obtidos.

² «(...) a dimensão competitiva da política comercial, isto é, que tem claramente em vista a melhoria dos desempenhos externos, tornou-se um vector fundamental nas políticas públicas que visam a internacionalização das empresas. Não se trata de uma questão de supremacia da política comercial sobre a política industrial e a sua lógica, ou de menosprezo por estas, mas sim de vincar o facto de que os critérios comerciais têm de guiar os processos de internacionalização devido aos seus efeitos sistémicos, designadamente ao nível da concorrência sobre a economia no seu conjunto. Embora se saiba que os países não se encontram todos em pé de igualdade neste domínio (...)» [RAMOS SILVA, Joaquim (2002). *Estados e Empresas na Economia Mundial*. Lisboa: Vulgata; p. 95]

³ «A diplomacia económica enfrenta novos desafios no âmbito da melhoria das comunicações, o aumento dos número de actores económicos e a necessidade de estar próxima às necessidades das empresas. A sua necessidade é evidente e os estudos demonstram a sua capacidade para aumentar as exportações e para a criação de emprego qualificado. As agências públicas de internacionalização e as redes exteriores especializadas constituem, hoje em dia, os melhores instrumentos de diplomacia económica.» [GARCÍA REBOLLAR, António (2010). “Notas sobre Diplomacia Económica”. *Boletín Económico de ICE*, N.º 3000, del 1 al 15 de Noviembre, p. 23]

⁴ BERGEIJK, Peter (2009). *Economic Diplomacy and the Geography of International Trade*. Cheltenham: Edward Elgar; p. 1.

⁵ «"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 (2003). Intervenção do Ministro dos Negócios Estrangeiros. *Portal do Governo*, II Fórum de Embaixadores da Agência Portuguesa para o Investimento, 6 Julho. URL: <http://www.portugal.gov.pt/>]

⁶ BERGEIJK, Peter (2009), *op. cit.*, p. 1.

Por um lado, a diplomacia económica é uma área especializada com diferentes níveis de intervenção e de dificuldade; pelo que os agentes precisam estar preparados para enfrentar os desafios que ela acarreta num mundo globalizado, interdependente, complexo e em que a decisão é para tomar *aqui e agora*. Por outro lado, as empresas ganham em associar-se e em recorrer aos serviços externos do Estado para que este possa ajudá-las no processo de internacionalização.

Terceiro ponto. A diplomacia económica está a ser cada vez mais uma prerrogativa também dos Municípios. Com base nesta ideia, os autarcas contactam/são contactados directamente pelas empresas estrangeiras interessadas em exportar ou investir na região; e estabelecem acordos de cooperação.

Esta componente do modelo de diplomacia é muito proveitosa, porque os autarcas competentes e envolvidos na sua comunidade, conhecem as necessidades das empresas e das pessoas no terreno; pelo que podem ser mais reivindicativos quanto aos direitos e responsabilidades dos agentes individuais e colectivos envolvidos nas negociações; e nessa medida tornarem-se catalisadores de oportunidades de negócio reais para o tecido económico da sua região.

Neste âmbito são prioritários projectos e parcerias internacionais com capacidade para criar emprego, investir em infra-estruturas e em responsabilidade social; para atrair famílias e mais empresas a nível local. A diplomacia económica de cariz municipal equaciona parcerias com outras cidades e empresas internacionais implementadas na esfera local, recebendo embaixadores, gestores de multinacionais e de comunidades emigrantes, assim fomentando relações internacionais com base numa herança histórico-cultural ou em interesses puramente económicos. É uma área que continua a ser impulsionada por agentes estaduais, mas a um nível mais local.

Em Portugal há municípios especialmente empenhados neste domínio, tais como Lisboa (INVEST LISBOA) e Gaia (INOVAGAIA); e outras com actividades crescentes nesta área, tais como a Maia e Oeiras (Rede AITECOEIRAS-ÁFRICA).

2. Diplomacia Económica Moderna, Redes e Novas Tecnologias

Os estudos sobre diplomacia económica têm-se centrado na análise de uma actividade instrumental e intermediária (Carron de la Carrière, 1998) que progrediu de um modelo simples de diplomacia comercial de apoio aos mercadores (Morillas Gómez, 2001)⁷, para se adaptar a um sistema internacional cada vez mais complexo, ao ponto de negociar competências entre Estados ou no seio de organizações internacionais, e de se desenvolver em relações bilaterais ou mesmo tripartidas entre Estados.

A diplomacia económica tradicional era cerimonial, dispendiosa e elitista. Havia representação pessoal de um chefe de Estado junto de outro chefe de Estado para desenvolvimento de negociações confidenciais e alimentava-se de contactos

⁷ «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). Diplomacia Económica Comparada en la Globalización – Su Organización y sus Agentes. *Boletín Económico de ICE*, N.º 2702, 24/30 de Septiembre, p. 19]

privilegiados no país de destino. Com o passar das décadas tornou-se ineficaz perante os desafios evidentes de um mundo globalizado, interdependente e competitivo, até ficar conhecida por *diplomacia croquete*.

A diplomacia económica moderna é democratizada e menos formal que em épocas anteriores. É provavelmente mais complexa, pelo número de instituições e de agentes cujas actividades articula de forma coordenada, pelo que é comum que o sistema padeça de rigidez e de lentidão burocrática. Questões que começam a ser resolvidas através de reformas estruturais que promovem a centralidade da decisão numa única entidade, a fusão de instituições, uma melhor gestão dos recursos disponíveis, e uma cooperação reforçada entre agentes e unidades funcionais no seio da rede internacional do Estado.

Diplomatas experientes no âmbito dos mercados são referências para as empresas, sobretudo para as PME ou para as corporações que estão a iniciar a sua actividade num determinado mercado. Mas os actores públicos já não detêm exclusividade na representação externa, e em situações críticas ou especialmente difíceis, os chefes de Governo podem enviar Ministros, Secretários de Estado ou outros actores da sua confiança política para resolver directamente o problema em causa.

Neste sistema actuam cada vez mais agentes não estaduais⁸, a começar pelas próprias multinacionais; mas também ONG que gerem fundos às vezes muito superiores aos disponíveis para a rede diplomática (Garcia Rebollar, 2010); para além de pequenos actores com base no acesso democratizado à internet mas também pela vontade/capacidade de intervir a níveis nunca antes considerados possíveis.

Ou seja, os diplomatas já não são detentores do monopólio da informação no exterior, pois há multinacionais aptos a fornecer relatórios credíveis e céleres a preços competitivos. Se antigamente a informação era bem escassa, na actualidade é abundante e está à distância de um clique. Portanto, no domínio da informação e da *intelligence* económica, ao Estado compete apostar na qualidade e na informação privilegiada, na capacidade para escolher as notícias mais relevantes a cada momento, e garantir a fiabilidade das notícias divulgadas pela rede pública externa.

Ao mesmo tempo, se supervisionar o conteúdo das principais redes sociais e sites da internet, pode identificar junto da sociedade civil as potenciais oportunidades ou problemas de integração das empresas num determinado contexto sociopolítico. Ou para agir antecipadamente em casos específicos, por exemplo, de agravamento de índices de discriminação contra determinada empresa ou grupo social, para que possam organizar-se antes que o seu património seja alvo de vandalismo ou de nacionalização por parte do Estado de acolhimento, ou haja perdas humanas.

Em períodos de crise económico-social, os preços dos combustíveis sobem. As distâncias podem ser contrariadas através da comunicação através do Skype, dos e-mails, dos telefones e de toda a panóplia de opções que estão ao nosso alcance na segunda década do séc. XXI. Mas nem tudo são facilidades. O fenómeno do Wikileaks gerou incerteza em sistemas encriptados e alastrou a desconfiança em relação aos agentes que trabalham para (ou com acesso à) máquina diplomática. Nada substitui o

⁸ «A diplomacia sempre foi condicionada pelos avanços nas comunicações, mas hoje em dia os avanços protagonizados pelo uso massivo da internet está a acelerar estas mudanças e estão a permitir que novos actores entrem a jogar um papel nas relações económicas entre diferentes países.» [GARCÍA REBOLLAR, António (2010), *op. cit.*, p. 23]

modelo tradicional de falar directamente com o interlocutor. Mas continua a ser vantajoso aproveitar os meios de comunicação à distância para questões de média e pequena importância.

Portanto, seja directa ou indirectamente, o mais importante é comunicar às empresas dados correctos sobre oportunidades de negócio, sobre leis e impostos, sobre costumes e tradicionais locais, também para evitar obstáculos ao bom funcionamento das parcerias e dos negócios no país de destino; para estabelecer a ligação entre empreendedores e Universidades, com vista a potenciar sistemas integrados de transferência de tecnologia e conhecimentos. Nesta medida, a diplomacia económica pode ser uma fonte de externalidades positivas⁹:

Vejamos o caso das universidades, institutos superiores e politécnicos, considerados importantes aliados num modelo alargado de diplomacia económica. Estes centros de investigação ajudam as empresas, com os seus estudos de mercado, a identificar nichos de rentabilidade no estrangeiro, estratégias para aumentar quotas de mercado e a minorar o efeito das barreiras alfandegárias e de outros obstáculos à internacionalização, onde há incentivos fiscais ou infra-estruturas que ajudem a escoar o produto.

Quando a rede diplomática organiza seminários económicos sobre o seu país, pode convidar professores universitários para divulgar índices de I&D (investigação e desenvolvimento), estudos sobre potencialidades sectoriais, e rankings internacionais que estabeleçam comparações que atraiam investidores estrangeiros; para destacar sinergias entre o mundo académico e as empresas, para explicar como as necessidades do mercado foram satisfeitas, por exemplo através de índices de empregabilidade dos alunos (capacidade de integração local de talento, oposto à fuga de cérebros ou ao êxodo rural) e de utilização dos projectos académicos (sobre novos produtos a introduzir no mercado) pelo tecido económico da região.

Por exemplo, se os Municípios criarem alianças regionais com as empresas e as populações, a rede diplomática pode divulgar, nos seminários económicos que organiza no estrangeiro, os principais contactos de fornecedores por área de interesse, de instituições e de membros honorários da comunidade *que a todos conhecem*, para facilitar a integração. Para além de enviar newsletters para os e-mails, divulgar sites, e assim dinamizar um sistema que funciona de forma dinâmica e em função das necessidades *a tempo real*. E em economia, *tempo é dinheiro*.

Sendo assim, a diplomacia económica participa no esforço conjunto do Estado no apoio ao empreendedorismo, na divulgação de ideias e novos produtos, na promoção da relação entre comercialização e I&D de excelência mundial, e depois explica porque é tão vantajoso investir num determinado país, região autónoma ou município.

A ideia a transmitir é que o dinamismo de determinado *cluster*/região estratégica é uma oportunidade para os novos investidores estrangeiros porque há vantagens específicas que lhe assistem. Mas também porque se estabelece uma relação de confiança entre oradores/audiência com base em informação específica, fidedigna e realista, sobre como

⁹ «(...) uma actividade adequada dos Governos designadamente na formação do capital humano e na difusão e implementação de novas tecnologias pode ser decisiva nestes processos, geradores de externalidades que beneficiam o conjunto das empresas do país, levando-as a competir em condições mais favoráveis no mercado mundial.» [RAMOS SILVA, Joaquim (2002), *op. cit.*, p. 104].

as empresas se podem constituir, quanto custa o processo, quais as leis/impostos, quais os costumes/tradições, enquadrando casos de sucesso com propostas novas que a hospitalidade ajuda a divulgar, ao convidar a assistência a visitar, a telefonar, a ver para crer, distribuindo contactos directos que permitam o acesso rápido aos agentes estaduais envolvidos nos diferentes dossiers, sobretudo em situações de dificuldade, numa perspectiva de crise/oportunidade.

3. Diplomacia Económica Moderna num Contexto de Crise

A diplomacia económica moderna ambiciona cumprir objectivos político-económicos através do potencial de inovação criativa e dos desenvolvimentos obtidos em palcos multilaterais (Marques dos Santos, 2009), num contexto em que influem três tipos de “forças”: 1) mudança de um sistema bipolar (Guerra Fria) para um “mundo multipolar no plano económico” (séc. XXI), à medida que se verifica um declínio na liderança dos EUA; 2) complexidade crescente um maior número de agentes a operar no sistema internacional (Keohane e Nye, 1989); 3) maior intervenção estatal e subsequentes efeitos das políticas estruturais necessárias. Estas “forças” também têm impacto nas instituições internacionais (Heydon, 2009).

Para Bayne e Woolcock (2003), a diplomacia económica moderna começou a ser praticada desde o fim da Guerra-fria (1989/91); a qual, segundo Weiss (1998), tem novas ferramentas adequadas à alta competitividade dos mercados actuais num contexto de globalização, para promoção da inovação tecnológica, através de acordos internacionais. Mas há uma diferença crucial entre as primeiras duas décadas do pós Guerra-fria e o ciclo começado em 2008: na primeira fase havia expansão económica, agora há crise internacional, sobretudo na União Europeia mas também nos EUA, com consequências negativas sobre a estabilidade dos mercados que hoje em dia são interdependentes uns dos outros.

É mais fácil aplicar modelos de diplomacia económica em períodos de abundância do que de contracção económica, infelizmente, há que adaptar o sistema à actualidade, pois o prémio Nobel da Economia, Paul Krugman já augurou o fim “distante” da crise global (Krugman, 2009). Até Nouriel Roubini, que conseguiu prever a crise internacional, a qual considerou “catastrófica”, em entrevista à Bloomberg numa conferência em Singapura a 11 de Junho 2011, admitiu a combinação de quatro factores que possam criar uma “tempestade perfeita” na economia mundial em 2013: o deficit orçamental dos Estados Unidos, o abrandamento do crescimento da economia chinesa, a reestruturação da dívida da Europa e a inércia da economia do Japão (Roubini, 2010).

Portanto, a diplomacia económica terá de continuar a ser desenvolvida em contexto de crise económica internacional, de escassez e de uma gestão mais rigorosa dos recursos por mais alguns anos. Não deixa por isso de ser uma ferramenta estratégica de política externa mas age de forma condicionada no terreno, em função das contenções orçamentais e da incerteza quanto ao futuro patente nos mercados e, em geral, no xadrez político internacional.

Salvaguarda-se a ideia de que, quando bem architectada e empregando eficientemente os seus mecanismos de comunicação, representação e de negociação para impulsionar oportunidades de negócio (Melissen, 1999), a diplomacia económica pode elevar o

poder externo do país, inclusive a um nível superior ao que seria de esperar mediante os instrumentos de trabalho disponíveis (Morgenthau, 1993).

Em contexto de crise estrutural e internacional, actualmente o governo português mantém abertos 145 postos, dos quais 71 embaixadas, 65 consulados de carreira e 9 Missões diplomáticas nas Organizações Internacionais; para além de 180 consulados honorários¹⁰. A rede externa da Agência para o Investimento e Comércio de Portugal (AICEP) incluía 49 escritórios que empregavam cerca de 200 profissionais disseminados por 42 países, cujas principais funções eram apoiar as empresas com base em prospecções de mercado e a prestação de serviços de consultoria, aconselhamento e intermediação especializada¹¹.

No passado, Portugal já possuiu uma rede mais abrangente. Algumas embaixadas e consulados tiveram de encerrar portas. Mas o que mais importa não é a quantidade (de recursos, de meios,...) mas a qualidade (do sistema, competência dos agentes, dinamização da rede de contactos,...) dos serviços prestados à comunidade; e dos bens a distribuir, se for esse o caso.

4. Diplomacia Macroeconómica

Em Portugal é comum empregar-se o conceito de diplomacia económica de forma abrangente. Mas Caron de la Carrière (1998), por um lado, reporta-se à diplomacia macroeconómica, de enquadramento, que tem como agente principal o Estado e o seu papel no sistema internacional. E por outro, à diplomacia microeconómica de apoio aos mercados em que o papel das empresas é central – esta última é, grosso modo, correspondente à diplomacia comercial de Saner e Yiu (2003).

A diplomacia macroeconómica é exercida ao mais alto nível, tanto no âmbito bilateral (na relação entre dois Estados), multilateral (entre três ou mais países, por exemplo no seio da Organização Mundial de Comércio – OMC) como regional (no caso específico dos blocos regionais como a União Europeia ou concretamente a Zona Euro).

Uma diplomacia baseada na confiança e na cooperação entre Estados abre portas ao estabelecimento de acordos comerciais, à eliminação de barreiras alfandegárias, negociações baseadas em interesses comuns, incentivos financeiros ou transferências tecnológicas, etc. Esta é a luz à qual se desenvolvem relações económicas entre os Estados-membros da OMC, da NAFTA (Tratado Norte-Americano de Livre-Comércio) e o Mercosul (Mercado Comum do Sul), por exemplo.

Os Estados podem intervir na economia, por exemplo, através de incentivos fiscais à exportação, do financiamento público e da concessão de créditos públicos à exportação; ou até de compras e encomendas do sector público (Ramos Silva, 2002).

A diplomacia económica também é fonte de resolução de conflitos, em especial se promove o reequilíbrio de poderes numa região estratégica. A criação em 1951 da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), e em 1957 da Comunidade

¹⁰ EMBAIXADA DE PORTUGAL NO BRASIL (2012). Dados sobre Portugal. *Embaixada de Portugal em Brasília*, Diplomacia, URL: <http://www.embaixadadeportugal.org.br/portugal/portdiplomacia.php>

¹¹ AGÊNCIA PARA O INVESTIMENTO E COMÉRCIO EXTERNO DE PORTUGAL (2012). “Rede Externa”. *AICEP*, Produtos e Serviços, URL: <http://www.portugalglobal.pt/>

Económica Europeia (CEE) e da Comunidade Europeia da Energia Atómica (CEEA ou EURATOM), todas elas com uma componente económica associada, começaram por ter como prioridade a reconciliação da frente franco-alemã e a reconstrução europeia no pós-guerra em nome de uma paz duradoura.

Sanções económicas são exemplos de diplomacia coerciva aplicadas por um Estado ou Organização Internacional com intenção de exercer poder sobre um país terceiro que não salvaguarda os direitos humanos do seu povo, que ameaça com políticas expansionistas sobre o território ou com a fabricação de bombas de destruição massiva, etc. As sanções económicas afectam negativamente a economia do Estado afectado, para além de serem instrumentais num propósito maior.

Um Estado pode aplicar sanções e assim proibir o comércio de determinado tipo de produtos, serviços e tecnologia. Um embargo geralmente implica a proibição completa ao comércio entre dois países; é uma declaração legal de um Estado que não comercializa com outro a não ser que este cumpra determinadas condições previamente estabelecidas e não negociadas com sucesso antes da acção punitiva¹².

Os instrumentos de diplomacia económica são variados mas a sua utilização depende do poder político do país no xadrez internacional (se é uma grande ou pequena potência), da pujança do seu mercado (se é uma economia emergente; ou se é um país com elevado défice externo e portanto com forte dependência em relação ao exterior) e da sua cultura no mundo (um idioma comum é factor unificador de povos, de relações diplomáticas e dinamiza a sua própria economia).

Uma pequena potência como Portugal é vulnerável em períodos de crise. Por exemplo, pode ser alvo de ataque especulativo dos mercados internacionais; ou sentir-se pressionada pelo exterior (por um Estado ou organização internacional). Tem pouco poder reivindicativo em caso de dificuldades, mas pode gerir alguma margem de manobra com base numa visão geopolítica equacionada para a resolução dos problemas, que faça da crise uma oportunidade para transformar modelos problemáticos num sistema eficiente. Ou seja, a diplomacia económica é (apenas) instrumental na visão política estratégica dos seus líderes.

Portanto, as pequenas potências devem evitar colocar-se numa situação de dependência externa. Na impossibilidade de o conseguir, não podem deixar-se isolar à mesa de negociações. É importante que estabeleçam alianças com economias que se encontrem numa situação semelhante. A crise internacional explodiu em 2008 e logo se começou a ouvir falar nos PIIGS (Portugal, Itália, Irlanda, Grécia e Espanha). É difícil confirmar empiricamente cenários que não ocorreram, mas se na época estes cinco Estados tivessem formado uma frente comum, provavelmente não teriam sofrido as pressões e as dificuldades que surgiram depois em dominó.

Também compete ao governo eleito tomar decisões estratégicas, políticas e ideológicas que se repercutem no plano que guia a diplomacia económica. Negoceiam-se acordos comerciais com Estados que possuem governos ditatoriais/autocráticos/opressivos? Podem aplicar-se sanções económicas a países que, não obstante a qualidade das posições governamentais, possui uma população muito pobre?

¹² Tanto as sanções como os embargos são aplicados por países, ao passo que boicotes são geralmente instigados por agentes não estaduais.

Estas são apenas algumas questões, que não poderão ser aqui aprofundadas, mas referem-se porque o factor político nunca está dissociado das escolhas económicas, financeiras, comerciais. O Estado não é uma empresa e tem responsabilidades específicas ao definir/executar determinado plano de acção. A rede diplomática é o rosto externo dos cidadãos do país de origem, não apenas das suas empresas.

Neste capítulo, resta explicar que a diplomacia Macroeconómica pode ajudar a dinamizar a diplomacia microeconómica ou comercial, ao estabelecer acordos ao mais alto nível que possam servir os interesses das empresas nacionais; para que estas possam exportar ou investir num determinado país; e assim diminuir barreiras alfandegárias, obter facilidades fiscais ou linhas de crédito, e outros incentivos que dirimam custos ou riscos associados à internacionalização.

5. Diplomacia Microeconómica

A diplomacia microeconómica é a actividade conduzida por diplomatas do Estado com vista a promover os negócios entre o país de origem e o de destino. Sendo assim, existe uma relação entre agentes públicos e privados, que pode ser dinamizada por diplomatas e por representantes de agências de comércio e de investimento (Naray, 2008). É uma forma do Estado, através da sua rede externa, apoiar ou mesmo proteger as suas empresas além fronteiras, enquanto fornece apoio financeiro e material, e disponibiliza informação privilegiada que possa facilitar o processo de internacionalização.

Quanto mais liberal for a filosofia de mercado, menor é a oferta de serviços públicos externos e menos as empresas recorrem à rede diplomática. Ou seja, em países onde o Estado intervém menos na economia como nos EUA e no Reino Unido, as empresas tendem a recorrer menos à diplomacia económica do que em Portugal, por exemplo.

A diplomacia comercial é criticada a diferentes níveis: excesso de burocracia, falta de especialização e pouco interesse no apoio ao tecido empresarial. Mas pode ter um contributo positivo porque tem acrescida credibilidade ou quando tem melhor acesso à informação do que empresas privadas; quando as acções de promoção, porque dinamizadas pelo Estado, têm mais impacto e visibilidade nos meios de comunicação; e quando promove economias de escala (Kostecki e Naray, 2007).

Kostecki e Naray (2007) estimam que a diplomacia comercial emprega cerca de 20.000 diplomatas comerciais em todo o mundo que movimentam não menos de 500 milhões de dólares dos EUA anualmente para, sobretudo, promover medidas de apoio ao comércio e atrair IDE; mas também para procurar informação e responder aos pedidos de informação das empresas. Estes valores são interessantes mas insuficientes, em especial se comparados com a dimensão muito superior dos fluxos de investimento privados ou dos fundos públicos de cooperação e desenvolvimento (Garcia Rebullar, 2010).

As principais razões pelas quais o Estado investe nesta actividade são enunciadas por Naray (2008): porque tem impacto positivo nas empresas cuja internacionalização seja recente, sobretudo ao nível da sua credibilidade e imagem em mercados externos; acesso a informação credível e neutra sobre oportunidades de negócio; satisfazer preocupações estratégicas; apoio de representantes do seu país, sobretudo em caso de conflito; e maior facilidade de encontrar parceiros de negócio.

As empresas geralmente recorrem à diplomacia comercial em nome das facilidades que esta incute ao processo de internacionalização, ao identificar potenciais fontes de financiamento e de informação privilegiada com recurso a *intelligence* económica; para além dos serviços das embaixadas e consulados, alguns dos quais personalizados pela intervenção directa do embaixador, o que ajuda a estabelecer uma relação de confiança entre agentes do Estado e empresas baseada nas necessidades e na empatia.

Os Estados procuram apoiar as empresas nacionais em processo de internacionalização. Colaboram com as de grande dimensão, com maior capacidade de penetração nos mercados externos. Mas também com as pequenas e médias empresas (PME) inovadoras que exportam parte significativa da sua produção ou dos seus serviços, mais vulneráveis em função da sua dimensão mas altamente competitivas, as quais vão assumindo paulatinamente uma posição mais forte com base na experiência e nos resultados entretanto conseguidos.

Este processo é complexo e exigente para os Estados, pois nem sempre os mercados vivem períodos de expansão económica nem há abundância de recursos disponíveis. O ideal é a rede externa servir como catalisador da iniciativa privada, se for possível atribuindo-lhes incentivos ao investimento e ao comércio, sobretudo aos projectos geradores de emprego e que se destinam a mercados emergentes ou que, à partida, espelhem potenciais vantagens competitivas.

A diplomacia comercial é uma actividade que impulsiona redes de contactos e promove o diálogo entre agentes colectivos da sociedade civil e empresarial. É especialmente útil se convence as empresas a criar associações ou a promover relações entre associações empresariais do mesmo sector, para que possam ajudar-se mutuamente ao invés de manter rivalidades que minem a rentabilidade do sector ou da região.

Às vezes os empresários são individualistas na forma como se projectam nos mercados. Através de associações ou do estabelecimento de parcerias, poderiam diluir parte significativa dos custos de contexto ou mesmo de transporte e de distribuição dos seus produtos, ao trocar entre si serviços em que cada qual é competitivo (e, logo, pode oferecer preços mais convidativos). O associativismo, para além de um direito consagrado na Constituição de países como Portugal, é um reflexo democrático de participação cívica.

Porém, é preciso ter atenção às políticas governamentais de estímulo ao associativismo, porque o importante não é criar muitas organizações patronais mas estimular a cooperação entre as empresas. Um número excessivo de entidades colectivas deste tipo, pode traduzir um clima de divisão, de concorrência ou até de rivalidade entre as organizações patronais (o que é outra forma de individualismo).

Em Portugal, segundo o INE (2000) estavam activas 347 organizações empresariais em 1998, das quais 325 associações empresariais, 6 uniões, 10 federações e 6 confederações, para um total de 214911 associados, com uma média de 619 empresas por organização do género¹³. Cinco anos depois, em 2003, eram 384 organizações patronais, das quais 358 associações, 7 uniões, 13 federações e 6 confederações, com 239.232 empresas associadas no seu todo, o que dá uma média de 623 associados por

¹³ INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (2000). “Organizações Patronais 1998”. INE – Informação à Comunicação Social, 6 de Janeiro, p. 1. URL: <http://www.ine.pt/>

organização¹⁴. Em 2010 havia em Portugal 381 organizações patronais, para um total de 221322 associados, para uma média de 581 empresas por organização¹⁵.

Ou seja, o número de unidades colectivas sempre aumentou, mas se a princípio o número de associados cresceu, depois diminuiu. Um modelo de diplomacia económica ajustado às necessidades do terreno pode tentar corrigir a situação, por exemplo ao incentivar à comunicação entre as associações empresariais para que não façam dez missões empresariais independentes ao mercado X quando podiam fazer apenas uma (melhor gestão dos recursos) ou até à fusão de associações para que os interessados possam trabalhar melhor sob a mesma liderança e plano de conjunto.

A diplomacia microeconómica é vantajosa quando a rede de unidades funciona de forma eficiente e dinâmica. Para isso precisa de credibilidade interna, capaz de convencer as empresas, as associações empresariais e as câmaras de comércio de que é um aliado eficiente e estratégico.

Mas também carece de credibilidade externa, para abrir portas nos mercados em que opera e para atrair IDE. Pode ser especialmente útil quando a imagem do país está desfavorecida ao ponto de afectar negativamente os esforços dos empresários no seu processo de internacionalização, porque é nessas alturas que os agentes mais carecem de uma intervenção política a seu favor.

Compete ao Estado montar um plano estratégico que possa, através das suas relações privilegiadas, inverter a situação o mais depressa possível. É importante que o poder da “marca do país” se aproxime do valor justo da “marca do produto”. Por exemplo, a qualidade do calçado português é actualmente muito elevado, figurando entre os melhores do mundo, mas quando os empresários portugueses associam a nacionalidade ao produto, o valor de mercado baixa cerca de 25% a 30%.

Por outro lado, o Estado não deve apenas procurar oportunidades e instrumentos que ajudem os empresários a aumentar as suas exportações, também pode formar o seu tecido empresarial sobre boas práticas, mercados preferenciais, diversificação de carteira e relevância de exportar bens de valor acrescentado para mercados sofisticados, e não apenas matérias-primas ou para mercados menos competitivos.

O modelo diplomático deve levar em conta o problema de escala (que em Portugal é limitador) e da maioria das suas empresas exportadoras. Esta questão é relevante porque a máquina diplomática não pode discriminar as PME em detrimento das grandes, apesar destas representarem volumes de negócio muito superiores. Enquanto as multinacionais de maior dimensão são mais autónomas e podem investir elas próprias em pesquisas de mercado e em viagens de prospecção, pelo que procuram mais o embaixador para obter “influência política”¹⁶; as pequenas unidades dependem dos

¹⁴ INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (2004). “Organizações Patronais 2003”. INE – Informação à Comunicação Social, 29 de Novembro, p. 1. URL: <http://www.ine.pt/>

¹⁵ IDEM (2011). “Organizações Patronais (N.º) por Actividade Económica (CAE Ver. 3) e Tipo (Organização Patronal). Anual”. INE, 30 de Novembro. URL: <http://www.ine.pt/>

¹⁶ Uma grande empresa: «(...) 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]

consulados e das agências comerciais e de investimento do Estado para obter informação fidedigna sobre o mercado-alvo.

Que tipo de instrumentos são utilizados neste domínio? As missões comerciais são organizadas por representantes diplomáticos, visam promover oportunidades de negócio e podem levar consigo uma lista de empresas. Estas missões são promovidas pelo Estado, pelo que em princípio oferecem credibilidade e confiança, e facilitam a negociação e a integração no país de destino. Ou seja, as empresas estrangeiras têm tendência a desconfiar menos dos participantes destas iniciativas, do que das empresas que surgem espontaneamente à sua porta a propor parcerias ou a vender produtos/serviços.

As missões comerciais almejam melhorar as relações entre países e promover um ambiente de bom acolhimento para os empreendedores. Entram em contacto com as agências governamentais do país de destino e com as comunidades emigrantes, seja para facilitar a integração das novas empresas, ou para ajudá-las em qualquer obstáculo que possa entretanto ter surgido. Mas também para realizar pesquisas de mercado, e exercer funções gerais de consultoria económica e financeira.

No contexto das missões comerciais é preciso realçar que os agentes públicos e os privados podem ter perspectivas diferentes quanto aos dossiers em negociação. Por exemplo, do ponto de vista empresarial as importações e as exportações são bens transaccionados em nome da eficiência dos mercados; politicamente um aumento das exportações impulsiona o PIB nacional, contrariamente às importações porque colocam em perigo o equilíbrio da balança comercial e são concorrenciais aos produtos/serviços fornecidos pelas empresas nacionais.

Enunciam-se também as missões inversas, capazes de trazer empresários estrangeiros a Portugal. É importante não esquecer que nem todo o investimento externo é bem-vindo, que nem todos os acordos económicos bilaterais ou multilaterais são favoráveis e alguns até são ruinosos. A prioridade deve ser sempre o interesse nacional, em especial porque o interesse dos outros Estados ou das corporações pode ser incompatível com o nosso.

Se o país não conserva centros de decisão e vende a grande maioria das suas empresas de referência, pode colocar-se a médio e longo prazo numa situação de vulnerabilidade económica interna ou mesmo externa. As privatizações devem ser equacionadas sobretudo em períodos de expansão económica, para que se possa obter um valor igual ou superior ao real. Em contexto de crise há necessidade de vender e se os compradores o sabem, não se obterá uma retribuição justa e uma vez o bem vendido não há retorno.

As feiras públicas de negócio também são instrumentais. São realizadas no país de origem para captar IDE; ou no país de destino para atrair turistas ou para ajudar as empresas a fazer mostras dos seus produtos/serviços no exterior.

Uma ressalva para o seguinte: tanto as missões comerciais como as feiras de negócios são actos públicos, pelo que quando mal organizados, afectam negativamente a imagem pública do Estado e das suas empresas, em certas circunstâncias de forma irremediável no curto prazo, exigindo um planeamento reforçado para contrariar as dificuldades no médio e longo prazos.

Neste processo, a experiência é um valor acrescentado. Os governos recorrem cada vez mais a profissionais das áreas de vendas, marketing, finanças, economia e/ou gestão empresarial para ajudar a formar os agentes diplomáticos, quando não os convidam directamente a integrar os quadros da rede internacional do Estado¹⁷. Hoje em dia, é fundamental que os diplomatas possuam conhecimentos nestas matérias para melhor compreender e ajudar a solucionar os problemas que as empresas enfrentam no terreno.

Portanto, o Estado procura recrutar agentes com formação específica no âmbito da economia e das finanças (Nunes, 2006)¹⁸ para que, em conhecimento de causa, estabeleçam acordos comerciais bilaterais e identifiquem oportunidades de negócio que possam interessar às empresas¹⁹.

A diplomacia microeconómica inclui iniciativas públicas orientadas para o estímulo da competitividade e da qualificação do tecido produtivo, ao contactar directamente as empresas, ao procurar contactos comerciais e a assinatura de protocolos fora do país, inclusive junto das comunidades emigrantes.

A máquina diplomática pode estudar as empresas estabelecer comparações no que concerne ao seu desempenho em contexto internacional. Os índices de *Benchmarking* são ferramentas estratégicas que permitem uma avaliação das dinâmicas de mercado, pois as empresas esforçam-se por ocupar lugares cimeiros em índices de prestígio internacional relacionados com a produtividade ou a competitividade mundial.

A diplomacia comercial pode promover *brokerage events*, dinâmicas de trabalho que fomentem parcerias ou lancem propostas de novos projectos de cooperação. Estes encontros podem captar fontes de financiamento alternativas para as actividades das empresas. Ou ainda estabelecer ligações com os principais clusters²⁰ industriais e pólos de competitividade, seja em Estados terceiros para as empresas nacionais ou no país de origem para investidores estrangeiros.

A diplomacia comercial depende da qualidade dos serviços, do perfil institucional do país e das características das empresas. Neste ramo de actividade é percebido como

¹⁷ «(...) 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]

¹⁸ «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 (2006). *Nova Diplomacia Comparada: o caso de Espanha*. JANUS, Universidade Autónoma de Lisboa/Público, N.º 9, Janeiro-Dezembro; p. 182]

¹⁹ «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]

²⁰ Clusters: grupos de empresas que desenvolvem actividades semelhantes.

importante o nível de conhecimento e de simpatia dos diplomatas, e a capacidade destes compreenderem e satisfazerem as necessidades das empresas que acodem aos seus serviços; que o tecido económico recorre à máquina diplomática sobretudo quando os préstimos são considerados superiores/melhores que os oferecidos pelo país de destino; quanto menos experiência as corporações possuem no exterior ou no mercado-alvo mais recorrem à rede externa do seu país de origem, e quando empresas públicas estrangeiras são suas clientes ou parceiras de negócio (Busschers, 2011).

Uma política nacional de exportação não se consubstancia recorrendo regularmente ao dumping (que estimulam artificialmente as vendas internacionais em função do baixo preço) ou a outras medidas não-alfandegárias. Um modelo de diplomacia económica deve promover junto das empresas a necessidade destas garantirem um elevado nível de produtividade e de inovação (baseado nas novas tecnologias, no conceito e na qualidade do produto/serviço); que apostem na qualidade, na planificação e na organização; mas também em parcerias com empresas complementares às suas e que façam uma boa gestão dos seus recursos para nunca perderem o enfoque do seu negócio e assim serem competitivas nos mercados internacionais, alguns dos quais muito exigentes ou de risco, mas também por isso altamente rentáveis se a abordagem for a mais correcta.

6. Obstáculos e Desvantagens da Diplomacia Económica

A diplomacia económica é uma actividade que possui obstáculos e desvantagens que lhe são específicas, algumas das quais relacionadas com o facto de fazer parte da máquina do Estado e fornecer serviços públicos.

De facto, a diplomacia económica é instrumental, baseia-se no apoio público distribuído em rede por diferentes países e continentes, através de múltiplos agentes e unidades operativas. O sistema é, portanto, dispendioso e mais difícil de gerir em períodos de crise nacional e/ou internacional, do que em épocas de expansão económica. Políticas de austeridade podem obrigar a fechar consulados e embaixadas, a despedir funcionários e a cortar nos instrumentos de apoio às empresas. Estas medidas limitam o alcance e a capacidade de intervenção do Estado. Para obviar o impacto negativo da falta de recursos, a máquina pública tem de apostar mais no planeamento estratégico e na criatividade do seu capital humano.

Não é fácil cumprir modelos de diplomacia económica num contexto de crise. Como fazer? Onde cortar despesa? Sabe-se que o Estado disponibiliza bens e serviços públicos aos seus cidadãos e procura gerir recursos em nome do interesse nacional. Os bens e serviços são públicos porque fornecidos pelos contribuintes de um país que se organizam em comunidade para pagar bens e serviços que não são necessariamente rentáveis (caso contrário, seriam fornecidos pelo sector privado) mas que são considerados úteis ou mesmo indispensáveis, pelo que estão disponíveis a todos os cidadãos, sem exclusividade e sem rivalidade no seu consumo. Ou seja, num contexto de limitação dos recursos estes precisam ser geridos para que o excesso de despesa não contribua para défices externos que coloquem o país numa posição de dependência em relação ao exterior, mas o sistema está longe de implicar o lema empresarial da maximização do lucro e a da minimização dos custos.

Sendo assim, não se pode encerrar um consulado numa região estratégica do globo, apenas porque se vive um contexto de contenção no país de origem. Por razões

políticas, mais vale contrariar a lógica financeira, e manter um embaixador a trabalhar com poucos meios junto de uma comunidade que em muito contribui com remessas de emigrantes ou que possui empresas desprotegidas num Estado cujo governo quer nacionalizar tudo o que é estrangeiro, do que retirar a representação político-económica com a desculpa de que há falta de recursos e é urgente poupar. É sempre mais importante velar pelo interesse nacional. O corte das despesas, a ser exigível, terá de se fazer noutra região/categoria menos estratégica.

A diplomacia económica só é eficaz se o modelo definido levar em consideração as características da política externa do país de origem; se o sistema cumprir com os objectivos traçados; e se os agentes que fazem parte da rede de intervenção compreenderem o que se espera deles e como devem actuar. Ou seja, apostar na diplomacia económica não significa apenas investir na forma, importa sobretudo o conteúdo, o modelo de acção e se este obtém resultados práticos. Caso contrário, os métodos precisam ser reequacionados.

Não compete ao Estado substituir-se às empresas. Há fronteiras a respeitar. Os empreendedores fornecem produtos/serviços, cumprem contratos, investem e criam emprego em função das oportunidades que o Estado pode ajudá-los a agarrar. Neste processo, a rede diplomática apoia e informa as multinacionais sobre os seus direitos e responsabilidades, e defende-as da discriminação e da injustiça no exterior.

As embaixadas e consulados não são lojas. São espaços públicos multifuncionais, custeados pelos contribuintes do país de origem, pelo que servem os interesses nacionais e não interesses corporativos. E não podem ser subservientes à conveniência do país de destino.

Os encarregados de negócios ou mesmo os embaixadores podem aproveitar os espaços para reuniões tripartidas com os vários intervenientes nos negócios, podem organizar seminários económicos ou mostras de produtos. Mas as iniciativas devem ser sempre temporárias. Um consulado não deve ter mostras permanentes específicas de produtos ou publicidade a serviços, para impedir o favorecimento à empresa A em detrimento da B, a discriminação de uma região do país em relação a outra. Acima de tudo, a embaixada promove o seu interesse nacional garantindo igualdade de oportunidades com base em instrumentos político-económicos.

Não basta organizar seminários económicos e aumentar a rede de contactos (*networking*), o modelo deve produzir resultados práticos. É indispensável que se aplique o princípio de eficiência no bom uso do tempo, do espaço, e dos recursos humanos e físicos. Os discursos não devem ser de circunstância, mas esclarecedores quanto às oportunidades de negócio, às vantagens e desvantagens de estabelecer relações, e os contactos devem promover o comércio, o investimento e o turismo, não podem apenas cumprir a sua função de representação.

As empresas recorrem às embaixadas e consulados para apoio político mas também para recolherem informação actualizada. Antigamente, mantinha-se um certo secretismo em relação à informação. Hoje em dia é crucial que se disponibilize às empresas um manancial importante de dados estatísticos e de notícias sobre oportunidades de negócio, tão actualizado quanto possível. Caso contrário, as empresas não recorrem ao Estado. Isto é uma questão de mentalidade, de acessibilidade e proximidade, e de gestão de expectativas.

Tabela 1: Serviços da Diplomacia Económica versus Necessidades das Empresas

Serviços	Diplomacia Comercial	Empresas
Procurar Parcerias	<p>Listas estandardizadas com contactos de importadores, distribuidores e informação em páginas da internet.</p> <p>Fracos conhecimentos sobre os mercados.</p> <p>Procura não pró-activa de parcerias</p>	<p>Conhecimento aprofundado sobre importadores/distribuidores, potenciais clientes e listas sobre prioridades.</p> <p>Pragmatismo sobre quem precisa do produto e como este deve ser adaptado ao mercado.</p>
Pesquisa de Informação de Mercado	<p>Colocam ênfase em estatísticas e relatórios macroeconómicos.</p> <p>Informação genérica sobre acordos e barreiras ao comércio</p>	<p>Possuem alguns conhecimentos sobre oportunidades de negócio e outros projectos atractivos.</p> <p>Análise real sobre o acesso aos mercados e ameaças potenciais.</p> <p>Sensíveis à componente política no âmbito regulatório.</p>
Incentivos ao Investimento	<p>Promoção da imagem do país junto das autoridades do país de acolhimento.</p> <p>Empenho no estabelecimento de relações de confiança e de boa reputação (diplomacia pública) para atrair IDE.</p>	<p>Em caso de investimento, as empresas têm uma ideia sobre o tipo de condições atractivas que podem realmente ser obtidas.</p> <p>Conhecem promessas credíveis de apoio por parte das autoridades.</p>
Feiras de Comércio	<p>Stands nacionais para representar o país.</p> <p>Apoio à participação das empresas nas feiras.</p> <p>Presença diplomática, visitas dos embaixadores, etc.</p>	<p>Procuram distribuidores ou parceiros para estabelecer acordos comerciais, alianças estratégicas, <i>joint ventures</i>.</p> <p>Preparação sobre metas e acompanhamento da situação (<i>follow-up</i>). As feiras fazem sentido apenas enquanto elemento de estratégia mais ampla, caso contrário é uma perda de recursos.</p>
Negociação de Contractos	<p>Apresentação de potenciais parceiros de negócio mas sem envolvimento nas negociações de contractos, sem providenciar apoio técnico.</p>	<p>Preparação para negociações no terreno, envolvimento em organizações técnicas de apoio local (contactos bancários, consultoria fiscal).</p> <p>Relações públicas para assegurar a credibilidade das empresas no exterior.</p>
Resolução de Conflitos Comerciais	<p>Dispõem de listas de contactos de escritórios de advogados a nível local</p>	<p>Resolvem os problemas de forma pró-activa.</p> <p>Recorrem às autoridades locais quando precisam.</p>

Fonte: Kostecki e Naray (2007)

Posto isto, propõe-se a observação da Tabela 1, onde se resumem os principais pontos que separam a dinâmica dos serviços estatais e as necessidades das empresas no âmbito da diplomacia comercial, neste caso com base em trabalho de campo sob a supervisão

de Kostecki e Naray (2007). Os resultados são puramente indicativos para a nossa análise. Com base nos resultados divulgados, admite-se que a retórica sobre a reformulação e modernização dos modelos de diplomacia microeconómica nem sempre se traduzem no terreno para insatisfação das empresas.

Mas é preciso não esquecer que a diplomacia comercial possui as suas próprias limitações mesmo quando é eficaz. Os embaixadores podem ajudar uma empresa a assinar um bom contrato de exportação que esta depois não possa cumprir; seja porque depois não tem acesso ao crédito necessário para investir no reforço da sua capacidade produtiva, seja porque depois falha no cumprimento dos prazos.

Os diplomatas podem atrair o investimento de grandes empresas estrangeiras, proporcionando incentivos fiscais e infra-estruturas para dinamizar uma determinada região e, pouco tempo depois, estas não pensarem duas vezes em deslocalizar as suas fábricas para outro país, deixando para trás os seus funcionários no desemprego, com consequências gravosas para o tecido económico-social local.

Conclusão

A diplomacia económica estadual pode ser mais macro ou micro consoante é desenvolvida no âmbito das relações bilaterais e multilaterais; ou do Estado com Empresas, as organizações patronais e as câmaras de comércio. Cada qual possui as suas especificidades, mas a primeira também serve a segunda.

A intervenção do Estado na economia equaciona-se quando há falhas de mercado. Sendo assim, a diplomacia macroeconómica procura cumprir os objectivos económicos da política externa, pelo que negocia e defende os interesses nacionais nas instâncias internacionais. A diplomacia microeconómica é igualmente instrumental porque incentiva, promove, estuda e informa de forma credível, mas evita substituir-se às empresas no mercado, até para que estas se sintam na necessidade de ser altamente produtivas e competitivas.

Para ser implementada, a diplomacia económica em geral precisa de uma mentalidade aberta em que os agentes da rede externa do Estado se sintam motivados e sejam especialistas na matéria. Hoje em dia, até ao nível municipal este tipo de actividade é uma janela de oportunidade passível de relacionar cidades de diferentes países com interesses comerciais e turísticos comuns, mormente quando baseados na história e na cultura.

Se nas primeiras duas décadas após o fim da Guerra-fria a tendência era para o liberalismo económico e para a abertura de fronteiras porque havia um clima geral de expansão económica; em especial desde 2008, os mercados internacionais contraíram-se mormente nos EUA e na União Europeia. A diplomacia económica moderna passou a ser implementada com base em modelos de racionalização de recursos que envolviam medidas tais como fusões de instituições e encerramento de embaixadas/consulados.

Neste sistema são profícuas as alianças estratégicas político-económicas entre países que atravessam desafios semelhantes; bem como a aplicação de medidas governamentais que contrariem a dependência externa de um país, promovam as

exportações e a internacionalização da economia como forma de ir buscar aos mercados externos o capital e as oportunidades de negócio que não existe internamente.

A diplomacia microeconómica dispõe de menos recursos financeiros ou até físicos para apoiar empresas em provação, mas pode apostar no capital humano, na sua capacidade de inovação para ultrapassar as dificuldades; apoiando-se também nas novas tecnologias para comunicar à distância, sem descuidar elementos básicos herdados da diplomacia tradicional: cuidado com o que se escreve e com quem se fala sobre o quê.

Os maiores obstáculos e desvantagens da diplomacia económica surgem quando se aposta na forma e não no conteúdo dos modelos de intervenção estatal; quando estes são produto de uma má gestão; quando a rede externa se imiscui excessivamente na dinâmica de mercado, de forma paternalista e subsidiária, tornando assim as empresas menos competitivas.

Tradicionalmente, as embaixadas e os consulados não estavam vocacionados para a diplomacia económica, e tem havido necessidade de criar sistemas mais modernos e pró-ativos que o contrariem, mas não podem ser transformados em lojas ou montras de produtos. A função da rede diplomática é velar pelos interesses gerais do Estado no exterior e não apenas servir as empresas (também possui responsabilidades no âmbito político, cultural, etc).

Depois, os diplomatas e agentes comerciais do Estado devem divulgar informação actualizada e credível; e promover seminários económicos especializados, pois a mesma retórica generalista não atrai necessariamente investidores com características e expectativas diferentes.

Na actualidade e apesar das promessas de modernização sistémica, é possível que os serviços oferecidos pelas redes externas dos Estados continue a pecar por defeito, ao mostrarem-se burocráticos, lentos, e pouco pró-ativos e especializados. Seja como for, mesmo que o modelo de diplomacia económica fosse perfeito, teria as suas limitações intrínsecas, pois trabalha sobre a realidade, as corporações que o país possui e não as que idealizaria ter, sob a pena de causar mais problemas do que se não existisse.

Bibliografia

- AGÊNCIA PARA O INVESTIMENTO E COMÉRCIO EXTERNO DE PORTUGAL (2012). “Rede Externa”. *AICEP*, Produtos e Serviços, URL: <http://www.portugalglobal.pt/>
- BAYNE, N. and WOOLCOCK, S. (2003). *New Economic Diplomacy – Decision Making and Negotiation in International Economic Relations* London: Ashgate.
- BERGEIJK, Peter (2009). *Economic Diplomacy and the Geography of International Trade*. Cheltenham: Edward Elgar.
- BERGEIJK, Peter and MOONS, Selwyn (2011). Does Economic Diplomacy Work? A Meta Analysis on the Effect of Economic Diplomacy on International Economic Flows. ETSG, Copenhagen, pp. 1-20.
- 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.

- BUSSCHERS, J. A. (2011). The Value of Commercial Diplomacy – From an SME Perspective. University of Twente, Faculty of Management and Governance, MASTER THESIS, pp. 1-60.
- CARRON DE LA CARRIERE, Guy (1998). *Economic Diplomacy – The Diplomat and the Market* (Diplomacy Collection). Paris: Economica.
- 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.
- EMBAIXADA DE PORTUGAL NO BRASIL (2012). Dados sobre Portugal. *Embaixada de Portugal em Brasília, Diplomacia*, URL: <http://www.embaixadadeportugal.org.br/portugal/portdiplomacia.php>
- GARCÍA REBOLLAR, António (2010). “Notas sobre Diplomacia Económica”. *Boletín Económico de ICE*, N.º 3000, del 1 al 15 de Noviembre, pp. 23-34.
- HEYDON, Ken (2009). Economic Diplomacy and Trade at the Beginning of the 21st Century. In GUAPO COSTA, Carla (Org.), *New Frontiers for Economic Diplomacy – Some Contributions on Strategic Issues Based on the International Conference “New Frontiers for Economic Diplomacy”*, High Institute of Social and Political Sciences, Technical University of Lisbon, pp. 23-36.
- KEOHANE, R. and NYE, J. S. (1989). *Power and Interdependence*. (2nd Edition) Glenview: Foresman and Company.
- KOSTECKI, Michel and NARAY, Olivier (2007). Commercial Diplomacy and International Business. *Discussion Papers in Diplomacy*, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, pp. 1-41.
- KRUGMAN, Paul (2009). *The return of depression economics and the crisis of 2008*. New York: W.W. & Norton & Company.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (2000). “Organizações Patronais 1998”. INE – Informação à Comunicação Social, 6 de Janeiro, pp. 1-2. URL: <http://www.ine.pt/>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (2004). “Organizações Patronais 2003”. INE – Informação à Comunicação Social, 29 de Novembro, pp. 1-4. URL: <http://www.ine.pt/>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (2011). “Organizações Patronais (N.º) por Actividade Económica (CAE Ver. 3) e Tipo (Organização Patronal). Anual”. INE, 30 de Novembro. URL: <http://www.ine.pt/>
- MARQUES DOS SANTOS, Victor (2009). Diplomacy, Old and New on the Concept of Economic Diplomacy. In GUAPO COSTA, Carla (Org.), *New Frontiers for Economic Diplomacy – Some Contributions on Strategic Issues Based on the International Conference “New Frontiers for Economic Diplomacy”*, High Institute of Social and Political Sciences, Technical University of Lisbon, pp. 95-110.
- MARTINS DA CRUZ, António (2003). Intervenção do Ministro dos Negócios Estrangeiros. *Portal do Governo*, II Fórum de Embaixadores da Agência Portuguesa para o Investimento, 6 Julho. URL: <http://www.portugal.gov.pt/>
- MELISSEN, Jan (1999). *Innovation in Diplomatic Practice*. Macmillan Press: Basingstoke.
- MORGENTHAU, Hans J. (1993). *Politics Among Nations – The Struggle for Power and Peace*. New York: McGraw-Hill.
- 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.

- NARAY, Olivier (2008). Commercial Diplomacy: A Conceptual Overview. *VII World Conference of TPOs*, Hague, pp. 1-16.
- NUNES, Sérgio (2006a). Nova Diplomacia Comparada: o caso de Espanha. *JANUS*, Universidade Autónoma de Lisboa/Público, N.º 9, Janeiro-Dezembro, pp. 178-179
- 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.
- RAMOS SILVA, Joaquim (2002). *Estados e Empresas na Economia Mundial*. Lisboa: Vulgata.
- ROSE, Andrew K. (2007). The Foreign Service and Foreign trade: Embassies as Export Promotion. *The World Economy*, Vol. 30, N.º 1, January, pp. 22-38.
- ROUBINI, Nouriel and MIHM, Stephen (2010). *Crisis Economics: A Crash Course in the Future of Finance*. New York: Penguin Press.
- SANER, Raymond and YIU, Lichia (2003). “International Economic Diplomacy: Mutations in Post-Modern Times”. *Netherlands Institute of International Relations Clingendael*, Discussion Papers in Diplomacy, N.º 84, January, pp. 1-31.
- SOUSA GALITO, Maria (2011). Diplomacia Económica de Portugal no Atlântico – Lusofonia e EUA. *CI-CPRI*, AI, N.º 15, pp. 1-149.
- VEENSTRA, Marie-Lise and YAKOP, Mina and BERGEIJK, Peter (2010). Economic Diplomacy, the Level of Development and Trade. *Discussion Papers in Diplomacy*, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, pp. 1-31.
- WEISS, Linda (1998). *The Myth of the Powerless State, Governing the Economy in a Global Era*. Polity Press: Cambridge.
- YAKOP, M. and BERGEIJK, Peter van (2009). The Weight of Economic and Commercial Diplomacy. *ISS Working Papers*, N. 478.