

# A «DIPLOMACIA ECONÓMICA» NA POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA CONTEMPORÂNEA PROBLEMAS TEÓRICO-CONCEPTUAIS

*Pedro Ponte e Sousa*

## INTRODUÇÃO

Desde as décadas de 70 e 80 do século XX, mas com particular incidência no final do século e início do século XXI, a internacionalização das economias (e a diplomacia económica) tem surgido como um elemento fulcral da ação do Estado, e em particular da sua política externa, por vezes como uma nova estratégia ou novo objetivo. Promovida por governos, diplomatas e agências burocráticas, interrelaciona-se com os restantes objetivos e estratégias da ação externa do país, e crescentemente ocupa espaço e tempo nas agendas destes. Há autores que defendem mesmo que o século XXI é e será o período da diplomacia económica: a diplomacia ganharia um novo rumo, dado que a diplomacia bilateral perde importância, e desaparecem (estados) opositores políticos claros como impedindo a prossecução dos objetivos de política externa de um país, e, ao mesmo tempo, as relações económicas internacionais, com a liberalização das trocas e fluxos de capitais, tornam-se progressivamente mais relevantes para a vida dos estados<sup>1</sup>.

A diplomacia económica ganha igualmente relevância num contexto de emergência das «novas diplomacias» contemporâneas<sup>2</sup>. Entre estas, podemos encontrar a diplomacia cultural, diplomacia pública ou diplomacia digital, mas são vários os autores que questionam em que medida estas são diferentes da diplomacia em geral, ou se estamos a falar apenas do aumento de cada um destes temas na agenda das diplomacias contemporâneas<sup>3</sup>. Assim, a diplo-

## RESUMO

Sobretudo desde o final do século XX, a «diplomacia económica» e a internacionalização da economia têm sido promovidas por governos, diplomatas e agências governamentais como um elemento determinante a ser desenvolvido numa nova estratégia de política externa. Recentemente, vários autores defendem a necessidade de fortalecer e promover essa dimensão na política externa portuguesa. Procuraremos analisar criticamente essas propostas, nos seus elementos conceptuais, teóricos e empíricos. Discutimos a argumentação dos autores que justifica uma maior aposta na diplomacia económica, o uso de uma retórica do «interesse nacional», e o próprio uso do conceito «diplomacia económica» versus «diplomacia comercial», atendendo aos diferentes meios e objetivos associados a cada um destes.

*Palavras-chave:* diplomacia económica, diplomacia comercial, política externa portuguesa, internacionalização da economia portuguesa.

## ABSTRACT

THE “ECONOMIC  
DIPLOMACY”  
ON THE CONTEMPORARY  
PORTUGUESE FOREIGN  
POLICY: CONCEPTUAL AND  
THEORETICAL PROBLEMS



Particularly since the late 20<sup>th</sup> century, “economic diplomacy” and the internationalization of the economy have been promoted by governments, diplomats and bureaucratic agencies as a crucial element to be developed in a new foreign policy strategy. Recently, several scholars also argue for the need to strengthen and advance that dimension in Portuguese foreign policy. We will seek to critically analyse those proposals, in their conceptual, theoretical and their empirical elements. We also discuss the authors’ arguments making the case for a greater investment on economic diplomacy, the use of a “national interest” rhetoric, and the use of “economic diplomacy” as a concept versus “commercial diplomacy”, given the different means and goals associated with each of them.

*Keywords:* economic diplomacy, commercial diplomacy, Portuguese foreign policy, internationalization of the Portuguese economy.

maçia económica está inserida no debate sobre as novas «formas» da diplomacia *versus* novas/outras ferramentas ou instrumentos<sup>4</sup>, bem como sobre se a diplomacia mudou de natureza: por um lado, apresentam-se elementos novos e que alteram de forma substancial a diplomacia e o ambiente em que esta se desenvolve (diplomacia em rede, acesso à informação, desestatização, economia sobre a política<sup>5</sup>, *soft power* e cooperação); por outro, as funções tradicionais da diplomacia, que se mantêm e reforçam, mesmo com a emergência destes novos temas (representação, informação e negociação).

Portanto, pretende-se explorar duas preocupações essenciais: por um lado, abordar os conceitos e teorias relacionados com a diplomacia económica, e proceder à sua clarificação (que, como veremos, está largamente em falta no caso português); por outro, compreender a natureza, as ferramentas e instrumentos que o Estado português utiliza para conduzir a sua autoproclamada «diplomacia económica». Deste modo, o texto dividir-se-á em duas partes: em primeiro lugar, explorar os conceitos de diplomacia económica, diplomacia comercial, e as propostas teóricas sobre a relação entre estes conceitos; em segundo lugar, analisar as propostas para o fortalecimento da «diplomacia económica» na agenda da política externa portuguesa, tanto aquelas levadas a cabo por decisores como por académicos (embora examinando-as de forma ligeiramente distinta).

## **DIPLOMACIA ECONÓMICA: RELEVÂNCIA, CONCEITOS E TEORIAS**

A ascensão da economia como elemento central da vida internacional tem levado a que os atores internacionais e, em particular, os estados, venham alterando o seu comportamento além-fronteiras<sup>6</sup>. Assim, a relevância crescente da diplomacia económica decorre de um conjunto de fatores e elementos que se encadeiam: a economia é cada vez mais importante do que a política na cena internacional; existe uma aceleração do processo de globalização (redução dos conflitos interestatais, a existência de um *western global cluster* que promove esse mesmo processo de globalização, a crescente interdependência, a explosão de organizações internacionais e outros acordos internacionais, a disseminação da economia capitalista, etc.); o «poder» nas relações internacionais<sup>7</sup> parece mover-se da esfera político-militar para a económica (i.e., integração na economia global); pelo que a diplomacia económica, podendo não ser necessariamente «nova», ganha maior proeminência nas políticas externas, de forma geral. Outro elemento fundamental, de certa forma associado à crescente interdependência, é o esbatimento

da fronteira interno-externo, e o aumento de assuntos internos que têm impacto ou são decididos no exterior, bem como o inverso. Desta forma, existe uma certa interligação entre os objetivos de política interna e aqueles prosseguidos ao nível externo, mesmo ao nível económico<sup>8</sup>. Em suma,

«Economic diplomacy [...] is about reconciling domestic and international policy objectives in an increasingly interdependent if not global economy. [...] It has become an essential instrument in the pursuit of domestic policy objectives»<sup>9</sup>.

São muitas e variadas as definições que se vêm utilizando relativamente ao conceito de diplomacia económica. Avançaremos e discutiremos algumas dessas definições quanto às suas características e pressupostos principais. Isso é ainda mais relevante tendo em conta: a inexistência de uma definição consensual de diplomacia; a generalidade dos trabalhos sobre o tema não proceder a esse esclarecimento conceptual; e a sua relevância para o debate teórico sobre a eventual distinção entre diplomacia económica e diplomacia comercial, que exploraremos mais adiante. Esta breve exploração por várias definições de diplomacia económica (e, seguidamente, diplomacia comercial) é essencial não apenas para uma melhor apreensão e definição do(s) conceito(s), mas também para a compreensão dos elementos, dinâmicas e atores tidos em conta como relevantes, tanto por cada um dos autores citados como, em concreto, no contexto deste trabalho.

A diplomacia económica pode ser definida como uma forma de diplomacia, o uso de uma vasta gama de instrumentos económicos e políticos do Estado (através da/pela sua política externa) com o propósito de atingir determinados interesses económicos (ou políticos) nacionais, particularmente no exterior. As atividades económicas (transfronteiriças) que estão associadas e são afetadas por esta diplomacia económica são variadas: importações, exportações, investimento, empréstimos, ajuda económica, acordos de comércio, entre muitas outras. A generalidade dos autores reforça a importância que têm questões de política económica internacional ou global – como o trabalho de negociação com ou no âmbito de organizações como a Organização Mundial do Comércio (OMC) –, distinguem-na da diplomacia comercial das missões diplomáticas, embora incluam o trabalho desta que se relaciona com recolher e reportar informação sobre políticas e questões de natureza económica nos países onde se encontram, bem como a melhor forma de as influenciar ou lidar com estas<sup>10</sup>. Alguns autores salientam os interesses económicos nacionais (e a sua promoção externa) como motor da diplomacia económica<sup>11</sup>, enquanto outros

A DIPLOMACIA ECONÓMICA PODE SER DEFINIDA COMO UMA FORMA DE DIPLOMACIA, O USO DE UMA VASTA GAMA DE INSTRUMENTOS ECONÓMICOS E POLÍTICOS DO ESTADO (ATRAVÉS DA/PELA SUA POLÍTICA EXTERNA) COM O PROPÓSITO DE ATINGIR DETERMINADOS INTERESSES ECONÓMICOS (OU POLÍTICOS) NACIONAIS, PARTICULARMENTE NO EXTERIOR.

ênfatizam a relação cruzada entre meios e objetivos: instrumentos políticos promovem a prosperidade econômica nacional, enquanto instrumentos econômicos promovem a estabilidade política nacional<sup>12</sup>. Isto é particularmente relevante quando há um objetivo de política externa a cumprir – sanções ou recompensas (econômicas, financeiras, políticas ou militares) são recursos empregues, geralmente de natureza econômica, para cumprir um fim essencialmente político<sup>13</sup>.

Nesta discussão, outro conceito relevante é o de diplomacia comercial. Uma grande parte dos autores distingue-o do conceito de diplomacia econômica, por motivos que explicaremos já adiante. A diplomacia comercial refere-se ao apoio e promoção das trocas comerciais (nomeadamente, exportações) e de investimento direto estrangeiro (podendo-se incluir entre estes objetivos essenciais a garantia de obtenção de matérias-primas, segundo alguns autores)<sup>14</sup>. Em termos organizacionais, contempla a ação das missões diplomáticas em prol dos interesses e setores – econômico e financeiro – nacionais. O Estado tem um papel determinante em providenciar informação sobre oportunidades de investimento e comércio, manter contactos com empresários e câmaras de comércio, bem como organizar missões empresariais ao exterior<sup>15</sup>.

Em suma, entendem a diplomacia comercial como o apoio a negócios e entidades financeiras nacionais, ao investimento e comércio (trocas). Para além disso, incluem neste conceito a informação disponibilizada aos empresários pelo governo (pelos ministérios da Indústria, Economia ou Negócios Estrangeiros, ou por agências especializadas do Estado) sobre oportunidades de investimento e exportação, contacto com câmaras de comércio no exterior, ou a organização de missões comerciais<sup>16</sup>. Surge-nos, portanto, uma primeira distinção, em relação a uma abordagem mais específica do conceito de diplomacia econômica, que atenderia a questões de política econômica internacional (nomeadamente, com a OMC), *economic statecraft* (sanções ou benefícios), e gestão das relações com organizações internacionais econômicas (Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, OMC), quer estas sejam globais ou regionais no seu âmbito.

Há a notar de relevante que um conjunto abrangente de autores distingue entre os dois conceitos, mesmo que, algumas vezes, mais por motivos metodológicos e do desenho dos estudos do que propriamente por uma profunda distinção entre os dois fenómenos. Na verdade, existem três perspetivas sobre este tema: que não há uma diferença entre os termos «diplomacia econômica» e «diplomacia comercial», e que portanto estes termos se referem a uma mesma realidade; que a diplomacia comercial se refere a uma subárea, como estando dentro do conjunto de atividades a que tendencialmente se chama diplomacia econômica<sup>17</sup>; e, por fim, a defesa de uma distinção mais ou menos substancial entre estes dois conceitos, na maioria das vezes por motivos metodológicos, de maior precisão dos estudos elaborados, mas noutros casos mesmo por um entendimento de que estes conceitos divergem de forma substancial nos fenómenos a que se referem<sup>18</sup>.

Como apresentámos acima, a distinção que mais nos interessa é entre diplomacia econômica e diplomacia comercial, no âmbito do nosso estudo e particularmente tendo em conta o

discurso dos atores e estudiosos neste tema, no caso português. Todavia, mesmo a distinção das atividades em concreto que caberiam em cada uma destas categorias não é tão consensual como a nossa perspetiva, que apresentámos acima<sup>19</sup>. Por exemplo, Rana e Chatterjee<sup>20</sup>, na distinção que fazem entre as várias características da diplomacia económica e comercial, colocam os acordos de comércio (nomeadamente, acordos de comércio livre) e a política económica internacional multilateral (em particular, no seio da OMC) do lado da diplomacia comercial, enquanto colocam a promoção da imagem nacional (*nation branding*) e do turismo como diplomacia económica – quando, segundo as definições de Berridge<sup>21</sup>, que seguimos, a categorização destes temas deveria ser inversa. Igualmente, e no seu estudo sobre a diplomacia económica no Japão e a sua conciliação com o interesse nacional, Okano<sup>22</sup> procura definir de forma mais precisa as ferramentas e expressões de cada subárea da diplomacia económica, pelo que a divide em cinco grupos, que incluem essas diferentes expressões: *commercial diplomacy* (promoção do comércio e do investimento, *business advocacy*, promoção do turismo, e promoção do investimento socialmente sustentável); *trade diplomacy* [acordos de comércio livre e acordos de parceria económica bilaterais, a participação na OMC (definição multilateral das regras de comércio), tarifas antidumping, licenças para a importação e/ou exportação, quotas à importação ou exportação e barreiras ao comércio e investimento]; «diplomacia financeira» (contratos de *swap* de moeda, política cambial, compra/venda de títulos de dívida do tesouro, congelamento de ativos, e retenção de dívidas ou outros pagamentos); «incentivos» (assistência bilateral na forma de subvenções ou empréstimos, alívio/perdão da dívida, ajuda humanitária, acesso à tecnologia, promoção da qualidade de membro de uma organização internacional); e «sanções» (embargo às exportações pelo Estado, boicote às importações pelos indivíduos, suspensão da assistência e ajuda, controlos de capital, colocação de um determinado país numa «lista negra»). Estas ferramentas, numa geometria variável, podem incluir, em várias ou até todas as categorias, impostos favoráveis ou desfavoráveis, a abertura ou o encerramento de representação diplomática, ou ainda cimeiras e outras reuniões de alto nível<sup>23</sup>. O autor tem ainda o mérito de mapear cada uma destas categorias num eixo que define se a ferramenta usada e os seus objetivos<sup>24</sup> são de cariz económico ou político<sup>25</sup>. Ou seja, para alcançar objetivos de segurança e prosperidade económica, a diplomacia económica delineada por um governo pode ter uma finalidade mais económica ou mais política (poder, sobretudo na cena internacional), sendo que todas as ferramentas da diplomacia económica poderão ser colocadas entre esses dois extremos, e essa identificação ajuda a compreender a visão de interesse nacional detida pelos decisores, em determinado momento. De forma simplificada, ferramentas políticas

DE FORMA SIMPLIFICADA, FERRAMENTAS  
POLÍTICAS TENDEM A TER OBJETIVOS (E LÓGICAS)  
ECONÓMICOS (*COMMERCIAL DIPLOMACY*, *TRADE  
DIPLOMACY*) E FERRAMENTAS ECONÓMICAS  
TENDEM A TER OBJETIVOS (E LÓGICAS) POLÍTICOS  
(INCENTIVOS E SANÇÕES).

tendem a ter objetivos (e lógicas) económicos (*commercial diplomacy, trade diplomacy*) e ferramentas económicas tendem a ter objetivos (e lógicas) políticos (incentivos e sanções)<sup>26</sup>. Como ferramentas e objetivos tanto económicos como políticos, ou seja, mais dificilmente associáveis a um ou outro lado desse espetro, estão atividades como a ajuda económica ou ao desenvolvimento, ou negociações financeiras ou de política monetária. Assim, os interesses e as ferramentas bem como a relevância e a prioridade atribuída a uns ou a outros torna-se mais evidente.

Uma questão significativa neste contexto tem que ver com quem serve a diplomacia económica, ou seja, uma diplomacia económica «para quem?». Mais uma vez, existem visões muito contrastantes, desde o apoio sem reservas e do benefício generalizado do uso destas ferramentas, até aos alertas para um não esgotamento da atividade diplomática e da política externa na diplomacia económica. Uma das perspetivas assenta numa espécie de efeito *trickle-down* da diplomacia económica, salientando como todos acabarão por beneficiar com a implementação destas estratégias.

Salientam que todos os atores relevantes nesta área (ministérios, embaixadas e consulados, câmaras de comércio, confederações da indústria, organismos de promoção das exportações, entre outros) prestam um serviço e facilitam a atividade dos consumidores, ao contribuírem para uma maior informação sobre o mercado. O mesmo se aplica ao papel específico do governo e das suas agências, através das leis aprovadas ou dos acordos internacionais que enquadram a atividade dos mercados. Portanto, concluem que «the customers are the real owners of economic diplomacy»<sup>27</sup>.

A generalidade dos atores salienta como o ganho de proeminência da economia na cena internacional fez com que a forma como se mede o poderio estratégico de um Estado se alterasse, e em que a produtividade e competitividade passam a ter um papel-chave<sup>28</sup>. Todavia, há também alguns autores que afloram visões menos otimistas da prossecução da diplomacia económica pelo Estado, que esta não se deve limitar à «venda da imagem de um estado», salientando que o crescimento económico e o investimento direto estrangeiro, objetivos assumidos destas estratégias, não estejam desligados de ganhos para a população e para a sociedade civil<sup>29</sup>. Ou seja, salientam que a prossecução de objetivos de natureza económica não deve ser o único propósito, muito menos se não for acompanhada por benefícios concretos para o todo nacional<sup>30</sup>. Por fim, Maria Sousa Galito salienta a necessidade não apenas de uma diplomacia económica, mas de uma boa definição desta, de modo a retirar o maior proveito dos seus custos, e evitar que seja desvirtuada pela ação de outros atores, internos ou externos (estatais ou não estatais), que podem ser mais eficientes a executar a mesma ou estratégias semelhantes, ou possuir mais experiência<sup>31</sup>.

A generalidade dos autores concorda também que a diplomacia sempre existiu, tendo evoluído ao longo dos tempos para se adaptar a necessidades concretas, em cada momento<sup>32</sup>. Leal defende que, atualmente, esta se encontra num período de transição, concentrada no acompanhamento e estímulo da atividade das empresas, tanto das

«nacionais» no exterior do país, como das estrangeiras no seu interior<sup>33</sup>. Por outro lado, e nos últimos quarenta anos, podem definir-se algumas etapas ou tendências, que se foram desenhando nas diplomacias económicas de um número significativo de estados<sup>34</sup>: promoção do comércio (e promoção de investimento direto estrangeiro) (anos 1970); *networking*, *clusters* (promoção do comércio e investimento direto estrangeiro, parcerias público-privadas), envolvimento de múltiplos atores (públicos e privados) (anos 1980); promoção da imagem do país no exterior, *nation-branding* (relacionada com todas as atividades económicas, e com o turismo em particular) (anos 1980-1990); quadro regulatório internacional (criação da OMC em 1995, envolvimento de governos, empresas e agências governamentais, acordos de comércio livre).

### **PORTUGAL, A DIPLOMACIA ECONÓMICA E A POLÍTICA EXTERNA**

Num conjunto de publicações recentes, vários autores propõem fortalecer e promover a diplomacia económica como uma componente chave (ou até como um novo pilar) da política externa portuguesa (embora com diferentes graus de importância e com enfoques ligeiramente distintos). Todavia, antes ainda de elaborações de natureza académica, foram vários os atores políticos que avançaram com essas ideias, de forma consistente e detalhada.

No que toca ao papel levado a cabo pelos decisores políticos, e focando-nos no último governo em funções (XIX Governo Constitucional, 2011-2015), existe um móbil evidente de integração das redes diplomática, económica e de promoção turística, transformando as embaixadas e os consulados, afirmado pelo próprio ministro dos Negócios Estrangeiros, Paulo Portas<sup>35</sup>, recorrendo como argumentos fundamentais a que outros países (alegadamente mais bem-sucedidos nesta estratégia) o fazem, e à crise económica que Portugal atravessava<sup>36</sup>. Na prática, essa estratégia passaria por tornar as embaixadas e consulados em «centros de negócios» para as empresas, produtos e marcas de Portugal, promover a sobreposição de visitas oficiais e políticas e missões empresariais, e a colaboração entre ministérios e agências burocráticas. Focado na dimensão empresarial, pretendia-se aumentar o número de seminários sobre mercados, bem como ações de capacitação das empresas para se internacionalizarem. Em suma, uma política externa económica que organiza a ação económica externa e pretende tanto objetivos económicos internos como a melhoria da perceção externa sobre Portugal. Igualmente, os representantes de agências burocráticas<sup>37</sup> – como a Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal (AICEP) – corroboram a proposta política, salientando que a diplomacia nunca se excluiu das questões económicas e se centrou apenas e só nos assuntos políticos<sup>38</sup>, e que com esta ênfase na diplomacia económica o que se pretende essencialmente «é uma melhor

EM SUMA, UMA POLÍTICA EXTERNA ECONÓMICA QUE ORGANIZA A AÇÃO ECONÓMICA EXTERNA E PRETENDE TANTO OBJETIVOS ECONÓMICOS INTERNOS COMO A MELHORIA DA PERCEÇÃO EXTERNA SOBRE PORTUGAL.

e mais eficiente articulação de todos os intervenientes no processo de internacionalização da economia»<sup>39</sup>, procurando

«detect[ar] e monitoriz[ar] que setores interessa promover prioritariamente, que tipo de investimentos importa captar em primeiro lugar, junto de que mercados deve ser promovida a produção industrial ou a oferta turística e que países ou regiões deverão constituir o alvo preferencial da diplomacia económica»<sup>40</sup>.

Com um discurso concreto sobre a ideia de *trickle-down* na diplomacia económica, o presidente da AICEP à data, Pedro Reis, salienta que se esta promove os interesses de agentes económicos privados, estes no seu conjunto servem o interesse público. Aliás, devemos notar que boa parte dos discursos e estratégias apresentados por vários atores envolvidos – Paulo Portas, Pedro Reis, entre vários outros – está bastante mais à frente nas suas considerações do que a literatura existente em Portugal sobre diplomacia económica, nomeadamente no que concerne à sua associação e inserção numa agenda de política externa e adaptação do aparelho diplomático à mesma.

Recorrendo a uma fonte que nos permita compreender a evolução (e eventuais clivagens) deste tema ao longo dos últimos anos, a análise dos programas de governo (conduzida desde 1999<sup>41</sup> até ao presente) permite-nos assinalar que o único tema com peso crescente ao longo do tempo, sem clivagens ou interrupções de maior (mais, ainda assim, com pesos algo distintos), é o da diplomacia económica e internacionalização da economia portuguesa<sup>42</sup>, tema referido em todos os programas de governo e que ganha crescente preponderância<sup>43</sup>. Nos primeiros programas do período analisado, a melhor coordenação entre organismos, um maior papel da diplomacia portuguesa e da rede consular nestes objetivos «económicos», prioridade aos países de língua oficial portuguesa (Fórum Empresarial da CPLP, com Santana Lopes), são os elementos mais referidos nos documentos do período entre 1999 e 2005<sup>44</sup>.

No programa de governo do primeiro mandato de Sócrates manifesta-se um reforço dessas intenções, em querer facilitar a ação dos agentes económicos e estimular o investimento externo, com regras claras, simples e estáveis – tendo por meta o emprego, a competitividade externa, uma maior oferta de bens transacionáveis e equilibrar a balança externa<sup>45</sup>. O segundo governo de Sócrates (já durante a crise financeira internacional) pretende o reforço desses instrumentos, enuncia a participação em feiras internacionais, fontes de financiamento internacional, o papel das embaixadas nas redes de conhecimento e captação de investimento externo e a parceria com os empresários da diáspora como outras prioridades. Assim, «o novo impulso a dar à internacionalização da economia portuguesa deve assumir-se como prioridade da ação externa do Governo português»<sup>46</sup>.

Por fim, o XIX Governo Constitucional (Passos Coelho) parece ter como único objetivo de política externa para o seu mandato a diplomacia económica para recuperar credibilidade externa e atrair investimento estrangeiro, ao mesmo tempo que internaciona-



liza a economia. Todas as funções «tradicionais» ficar-lhe-ão submetidas, ligar-se-á a política interna à política externa, aumentando as exportações. Desta forma, apresenta uma série de objetivos coordenados especificamente para este propósito, o que até agora nenhum governo havia feito: coordenação com as empresas nos mercados externos, tentando desburocratizar a sua ação externa; eliminar casos de dupla tributação existentes; apoiar consórcios de empresas e redes integradas; reforçar a «marca Portugal» e a ação de câmaras de comércio. Relações com a CPLP (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa) e as comunidades portuguesas no exterior deverão ser reorientadas para este propósito sempre que possível.

Nenhum dos governos se afastou significativamente dos eixos estratégicos há muito definidos, e apenas o último, tendo encarado uma situação conjuntural muito difícil, procura que a política externa, já «consolidada» e de «consenso»<sup>47</sup>, se subordine quase totalmente ao imperativo da diplomacia económica. Todavia, é evidente no estudo comparado dos programas uma crescente tendência para analisar cada um dos elementos pelo seu potencial como «ativo económico».

Retomando a questão das recentes publicações de vários autores (académicos) propondo fortalecer e promover a diplomacia económica como uma componente chave da política externa portuguesa, tais propostas acarretam um conjunto de elementos (afirmações, preconceitos, sugestões) conceptuais, teóricos e empíricos que merecem análise, quer sejam mencionados de forma explícita ou implícita. Iremos apontar três críticas genéricas, e em seguida um conjunto de problemas mais substanciais, que se relacionam com o avanço deste tema numa agenda de política externa<sup>48</sup>. Salientamos que será apenas neste propósito – do avanço da diplomacia económica como pilar ou prioridade da política externa portuguesa – que analisaremos esta questão, os textos e propostas avançadas. Desta forma, referimo-nos a um elemento específico da proposta, mais ampla, feita por estes autores, sendo que não procuraremos discutir as políticas propostas e sugeridas, mas apenas este enquadramento e entendimento no âmbito da política externa, das relações internacionais, e das abordagens teóricas utilizadas por estes.

Em primeiro lugar, os autores não propõem estratégias e objetivos de política externa específicos – mas que dificilmente se relacionam com política externa em si mesma. As alterações contextuais são as seguintes: que as relações internacionais mudaram dramaticamente e o «elemento económico» é agora mais crucial do que qualquer outro; o Estado tem menos poder nas relações internacionais, e menos capacidade para agir. Argumentam ainda com elementos tanto de curto prazo, de natureza económica como das relações externas como um todo: salientam a fragilidade da economia portuguesa, a crise e a intervenção da Troika; e colocam ênfase na diversificação das relações económicas e na Europa em crise como meio e fim dessa proposta. Uma afirmação determinante é a de que «todos os outros estados estão a fazer o mesmo», pelo que não o fazer implicaria «perder o comboio», a oportunidade e a vantagem em incluir este tema na agenda da política externa<sup>49</sup>.

Em segundo lugar, a esmagadora maioria das propostas não se relaciona diretamente com relações internacionais – mas antes com políticas públicas<sup>50</sup>. Alguns dos elementos caberiam na disciplina de Relações Internacionais (RI): a diversificação das relações económicas, novas fontes de investimento; a persistência da avaliação de que a política continua a sobrepor-se à economia (particularmente no nexo segurança-defesa *versus* comércio/acordos de comércio – China). Todavia, uma larga parte das propostas refere-se a questões que são estritamente do âmbito das políticas públicas (como prática e como disciplina). Estas dividem-se em três grandes eixos: os custos de contexto, essencialmente para a atração do investimento direto estrangeiro – como burocracia, sistema judicial, legislação do trabalho, segurança pública, condições de receção de estrangeiros (saúde, educação, habitação), energia, estabilidade fiscal, apoio ao crédito e empréstimos; os ministérios e agências governamentais envolvidos (que não é apenas o Ministério dos Negócios Estrangeiros, mas muito mais frequentemente outros, tendo em conta as áreas a que se referem cada um dos temas que acabámos de mencionar); e, por fim, «a credibilização do comportamento económico e financeiro do Estado»<sup>51</sup>, relacionada, como vimos acima, com a necessidade de crescimento económico e de atração de investimento direto estrangeiro num contexto de crise económica e financeira (nomeadamente, no período concreto das políticas e propostas apresentadas que analisámos, como meio para uma diplomacia económica mais bem-sucedida<sup>52</sup>).

Em terceiro lugar, a ligação entre política externa e diplomacia económica pode apenas ser concebida através de uma perspetiva realista (ou, eventualmente, liberal): o objetivo seria, de forma resumida, fortalecer e desenvolver os elementos de poder do país em causa. Todavia, a maioria dos autores não faz essa ligação, não usa o realismo, ou não usa qualquer teoria de RI para justificar essa necessidade de atribuir maior ênfase à diplomacia económica na agenda de política externa. Entendemos que essa justificação é essencial para demonstrar a necessidade de uma maior relevância da diplomacia económica na política externa, nomeadamente quando tal proposta é avançada por académicos<sup>53</sup>.

Devemos ainda olhar para dois problemas que decorrem de um exame crítico do discurso dos autores, bem como da argumentação que apresentámos acima, na secção teórico-conceptual deste capítulo. Por um lado, a maioria dos autores enfatiza fortemente a necessidade de uma diplomacia económica (como objetivo de política externa) muito coerente, consistente, coordenada, clara, indiscutível, desligada das disputas político-partidárias. E isso é particularmente notório em obras que abordam várias prioridades, vários eixos da política externa portuguesa<sup>54</sup>. Em nosso entender, tal reflete: que esta não é uma ideia consensual; que não se relaciona de forma imediata e indiscutível com o interesse nacional; que não é certo que se deva tornar o elemento principal da política externa contemporânea; e que tais autores recorrem a uma retórica do «interesse nacional» (que oculta mais do que esclarece) para avançar um tema contencioso/controverso. Por outro lado, o conceito de diplomacia económica, como a estratégia empregue pelo Estado português (e por muitos outros estados), relaciona-se mais

com diplomacia comercial, com diferentes instrumentos e objetivos de uma real diplomacia económica – assim, e sendo tão perceptível a diferença no que toca a meios e objetivos, o Estado português, tanto ao nível político como administrativo, deveria referir-se à diplomacia comercial como um termo mais preciso para a atividade que pretende promover e levar a cabo.

## NOTAS FINAIS

É importante salientar que esta não é simplesmente uma discussão sobre se nos referimos a diplomacia económica bilateral *versus* multilateral, mas antes aos meios e objetivos empregues pelo Estado português naquilo que se entende ser um novo pilar da política externa.

Igualmente, devemos notar que a precisão conceptual é da maior importância, mesmo (e até, sobretudo) para o Estado e a sua ação: os estados não deveriam referir-se a diplomacia económica (o uso de instrumentos e relações económicos ou políticos para concretizar objetivos de política externa), mas

O ESTADO PORTUGUÊS, TANTO AO NÍVEL POLÍTICO  
COMO ADMINISTRATIVO, DEVERIA REFERIR-SE  
À DIPLOMACIA COMERCIAL COMO UM TERMO  
MAIS PRECISO PARA A ATIVIDADE QUE PRETENDE  
PROMOVER E LEVAR A CABO.

antes a diplomacia comercial (o uso de instrumentos de política externa para cumprir objetivos económicos, essencialmente privados)<sup>55</sup>. Por muito que esta falta de precisão não seja propriamente relevante para os agentes económicos interessados, é-o para a opinião pública e a sociedade civil, para que percebam exatamente o que está em causa, quais os instrumentos utilizados e os fins (anunciados ou não) que se pretendem.

Entre outros problemas, podemos mencionar os custos de adaptação a novos temas ou objetivos, particularmente, com o aparelho diplomático a focar-se crescentemente na diplomacia comercial<sup>56</sup>. Aliás, isso foi salientado por Bernardo Pires de Lima, em entrevista ao *Diário de Notícias*, em maio de 2016:

«A diplomacia económica foi de tal forma trabalhada no discurso político que quase subverteu a natureza da diplomacia, política e clássica, fazendo dos seus membros minicaixeiros-viajantes que apressadamente procuraram outros papéis para os seus perfis diplomáticos»<sup>57</sup>.

Igualmente, a (maior) inclusão do tema na agenda de política externa acarreta necessariamente custos, sejam eles financeiros, de tempo, adaptação ou de informação, entre muitos outros. Ou seja, acrescentar mais uma prioridade (ou dar mais ênfase a esta) à orientação externa de Portugal poderá significar a dispersão de recursos finitos (financeiros, humanos, técnicos) e uma mais difícil concretização dos objetivos da política externa, pelo que uma decisão dessa natureza deve requerer um aturado processo de decisão e avaliação<sup>58</sup>. Os mesmos problemas também se aplicam às várias instituições envolvidas, e à preparação e liderança nestes temas, particularmente quanto a assuntos e políticas que envolvam simultaneamente várias áreas, agências governamentais e

ministérios (nomeadamente, no que toca a quem lidera, gere tais processos, e como o faz)<sup>59</sup>. Provavelmente mais relevante, há que avaliar se há, de facto, alguma vantagem em tornar este tema um dos pilares da política externa portuguesa (ou, pelo menos, promovê-lo como um objetivo prioritário nessa agenda), dados os problemas decorrentes de recursos limitados, dispersão da atenção, e das limitações de adaptação do aparelho diplomático<sup>60</sup>. **RI**

Data de receção: 28 de maio de 2018 | Data de aprovação: 10 de janeiro de 2019

---

Pedro Ponte e Sousa Doutorando em Global Studies no Departamento de Estudos Políticos da NOVA FCSH. Investigador do IPRI-NOVA. > IPRI-NOVA | Avenida de Berna, 26-C/1069-061 Lisboa | pedrosousa\_pps@hotmail.com

## NOTAS

**1** CASTRO, Joana – «A diplomacia económica em Portugal». In *Revista da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais*. Porto: Edições Universidade Fernando Pessoa. ISSN 1646-0502, pp. 218-228. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/61007303.pdf>.

**2** Sobre a ideia de «nova diplomacia» associada à diplomacia económica, ver SANTOS, Victor Marques dos – «Diplomacy, "old" and "new". On the concept of economic diplomacy». In COSTA, Carla G., org. – *New Frontiers for Economic Diplomacy*. Lisboa: ISCSP-UTL, 2009, pp. 95-110.

**3** WOOLCOCK, Stephen; BAYNE, Nicholas – «Economic diplomacy». In COOPER, Andrew F.; HEINE, Jorge; THAKUR, Ramesh, eds. – *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. Oxford: Oxford University Press, 2013, pp. 385-401.

**4** COOPER, Andrew F.; HEINE, Jorge; THAKUR, Ramesh – «Introduction: the challenges of 21st-century diplomacy». In COOPER, Andrew F.; HEINE, Jorge; THAKUR, Ramesh, eds. – *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, pp. 1-31; RIORDAN, Shaun – «Stop inventing "New Diplomacies"». [Consultado em: 1 de abril de 2018]. Disponível em: <https://uscpublicdiplomacy.org/blog/stop-inventing-new-diplomacies>.

**5** COOPER, Andrew F.; HEINE, Jorge; THAKUR, Ramesh – «Introduction...».

**6** A título de exemplo, ver FERREIRA, Manuel E.; GONÇALVES, Francisco R. – «Diplomacia económica e empresas de bandeira: os casos da Galp e da Unicer em Angola». In *Relações Internacionais*. N.º

24, 2009, pp. 115-133. ISSN 1645-9199. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/ri/n24/n24a12.pdf>.

**7** Como é comum na produção científica da área, utilizaremos «Relações Internacionais» (com letra maiúscula) quando nos referirmos à ciência social, e «relações internacionais» (com letra minúscula) para os fenómenos concretos da realidade internacional.

**8** FARTO, Manuel – «A diplomacia económica: uma reflexão teórica». In MOITA, Luís, org. – *A Nova Diplomacia Económica: Análise e Perspetivas*. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa – Observatório de Relações Exteriores, 2007, pp. 15-27; HEYDON, Ken – «Economic diplomacy and trade: at the beginning of the 21st century». In COSTA, Carla G., org. – *New Frontiers for Economic Diplomacy*. Lisboa: ISCSP-UTL, 2009, pp. 23-36; BERGEIJK, Peter V.; MOONS, Selwyn – «Economic diplomacy and economic security». In COSTA, Carla G., org. – *New Frontiers for Economic Diplomacy*, pp. 37-54; HORTA, Basílio – «Economic diplomacy as a key instrument to the international economic equilibrium». In COSTA, Carla G., org. – *New Frontiers for Economic Diplomacy*, pp. 111-120; BALÃO, Sandra – «Economic diplomacy networks: the Portuguese case». In COSTA, Carla G., org. – *New Frontiers for Economic Diplomacy*, pp. 121-142; RIBEIRO, Margarida A. – «State economic diplomacy. A comparative overview on European commercial diplomacy structures. The Portuguese case». In COSTA, Carla G., org. – *New Frontiers for Economic Diplomacy*, pp. 143-166. Sobre a crescente interação entre diplomacia (e política externa), negócios (e internacionalização ou investimento direto), e políticas

para a cooperação e desenvolvimento (nomeadamente, ajuda pública ao desenvolvimento), ver CARDOSO, Fernando J. – «Novos desafios da acção externa». In *Diplomacia, Cooperação e Negócios: O Papel dos Atores Externos em Angola e Moçambique*. Lisboa: Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, 2006, pp. 5-11. Sandra Balão também salienta a necessidade de articulação entre estes elementos, em particular para o caso português, ver BALÃO, Sandra – «Economic diplomacy networks...».

**9** WOOLCOCK, Stephen; BAYNE, Nicholas – «Economic diplomacy», p. 386

**10** BERRIDGE, G. R.; JAMES, Alan – *Dictionary of Diplomacy*. 2.ª edição. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003, p. 91; BERRIDGE, G. R. – *Diplomacy: Theory and Practice*. 5.ª edição. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015.

**11** RANA, Kishan S.; CHATTERJEE, Bipul – «Introduction: the role of embassies». In RANA, Kishan S.; CHATTERJEE, Bipul, eds. – *Economic Diplomacy: India's experience*. Jaipur: CUTS International, 2011.

**12** OKANO-HEIJMANS, M. – *Economic Diplomacy: Japan and the Balance of National Interests*. Leida: Martinus Nijhoff, 2013.

**13** BERRIDGE, G. R.; JAMES, Alan – *Dictionary of Diplomacy*, p. 91. Okano salienta que «while the latter part of this definition is about economic tools that are used for political purposes, the former part is about political tools—while the objectives remain unspecified». OKANO-HEIJMANS, M. – *Economic Diplomacy...*, p. 29.

- 14 BERRIDGE, G. R. – *Diplomacy: Theory and Practice*.
- 15 BERRIDGE, G. R.; JAMES, Alan – *Dictionary of Diplomacy*.
- 16 Ver também RIBEIRO, Margarida A. – «State economic diplomacy...». Nesse texto, a autora não só define o conceito de diplomacia comercial como remete para um estudo comparado das estruturas burocráticas responsáveis pela diplomacia comercial em vários países da Europa.
- 17 É o caso, entre outros, de Rana e Chatterjee, salientando que a diplomacia comercial não incluiria questões como ajudas económicas, ou a gestão de relações com organizações económicas internacionais, como o Banco Mundial ou o Fundo Monetário Internacional, mas que ainda assim são consideradas como diplomacia económica. RANA, Kishan S.; CHATTERJEE, Bipul – «Introduction: the role of embassies».
- 18 Rana e Chatterjee salientam como é relativamente pouco relevante esta discussão teórico-conceitual que aqui levamos a cabo para a generalidade dos agentes económicos envolvidos, e que estes se encontram muito mais interessados na forma concreta como agências estatais e organismos de promoção de negócios os podem ajudar a prosseguir as suas atividades em mercados externos, atribuindo a esses agentes o epíteto de «the true customers of economic diplomacy» [RANA, Kishan S.; CHATTERJEE, Bipul – «Introduction: the role of embassies», p. 4]. Todavia, mais adiante, argumentaremos o contrário, nomeadamente no que concerne à inserção destes temas numa agenda de política externa, tanto para os decisores como para todos os que são afetados por determinada decisão de política externa.
- 19 OKANO-HEIJMANS, M. – *Economic Diplomacy...*
- 20 RANA, Kishan S.; CHATTERJEE, Bipul – «Introduction: the role of embassies», p. 4
- 21 BERRIDGE, G. R.; JAMES, Alan – *Dictionary of Diplomacy*; BERRIDGE, G. R. – *Diplomacy: Theory and Practice*.
- 22 OKANO-HEIJMANS, M. – *Economic Diplomacy...*, p. 32
- 23 Ver também FARTO, Manuel – «A diplomacia económica: uma reflexão teórica». O autor designa-as como «tarefas da diplomacia económica», sem as subdividir de forma tão completa como Okano. OKANO-HEIJMANS, M. – *Economic Diplomacy...*
- 24 Farto também ensaiou uma organização semelhante, afirmando que «a ação da diplomacia económica pode ser observada segundo três eixos consoante a importância relativa dos objetivos políticos ou económicos: a ação de segurança, onde os objetivos políticos são dominantes, a ação reguladora, onde as duas ordens de objetivos se conjugam e a ação competitiva, de clara dominância económica». Na visão do autor, os primeiros corresponderiam à integração regional e resolução de conflitos, os segun-
- dos à diplomacia económica em sentido estrito, e os terceiros à diplomacia comercial. FARTO, Manuel – «A diplomacia económica: uma reflexão teórica», p. 21.
- 25 OKANO-HEIJMANS, M. – *Economic Diplomacy*.
- 26 *Ibidem*.
- 27 RANA, Kishan S.; CHATTERJEE, Bipul – «Introduction: the role of embassies», pp. 4-5.
- 28 ALMEIDA, Paulo R. – «Bases conceituais de uma política externa nacional». In MARTINS, Estevão.; SARAIVA, Miriam G., orgs. – *Brasil – União Europeia – América do Sul: Anos 2010-2020*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009, pp. 228-243. Para um resumo dos estudos econométricos sobre a relação entre o comércio e a política internacional, ver BERGEIJK, Peter V.; MOONS, Selwyn – «Economic diplomacy and economic security»; RIBEIRO, Margarida A. – «State economic diplomacy...»
- 29 MARTINS, Marco A. – «Portugal e os BRIC: numa perspetiva da diplomacia pública e da autoopoiesis». Comunicação apresentada no Colóquio Internacional: Portugal entre Desassossegos e Desafios. Centro de Estudos Sociais, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. 2011. [Consultado em: 1 de abril de 2018]. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10174/2606>.
- 30 GOMES, Gonçalo S. C. – «A política externa e a diplomacia numa estratégia nacional». In *Instituto da Defesa Nacional*. Ano XV, N.º 56, 1990, pp. 54-76.
- 31 GALITO, Maria S. – *Diplomacia Económica de Portugal no Atlântico – Lusofonia e EUA*. CI-CPRI. [Consultado em: 1 de abril de 2018]. Disponível em: <http://www.ci-cpri.com/wp-content/uploads/2011/12/DE-Portugal-Atlantico3.pdf>.
- 32 RANA, Kishan S.; CHATTERJEE, Bipul – «Introduction: the role of embassies»; GALITO, Maria S. – *Diplomacia Económica de Portugal no Atlântico...*; BERRIDGE, G. R. – *Diplomacy: Theory and Practice*; SANTOS, Victor Marques dos – «Diplomacy, "old" and "new"...»; BALÃO, Sandra – «Economic diplomacy networks: the Portuguese case». Para uma breve história (remota) da diplomacia económica, ver: RANA, Kishan S.; CHATTERJEE, Bipul – «Introduction: the role of embassies»; GALITO, Maria S. – *Diplomacia Económica de Portugal no Atlântico...*; BERRIDGE, G. R. – *Diplomacy: Theory and Practice*.
- 33 LEAL, Catarina M. – «A diplomacia económica em Portugal no século XXI: que papel no investimento direto português no exterior?». In *Negócios Estrangeiros*. N.º 11.1, 2007, pp. 207-310. Disponível em: [https://infoeuropa.eu/rocid.pt/opac/?func=service&doc\\_library=CIE01&doc\\_number=000039786&line\\_number=0001&func\\_code=WEB-FULL&service\\_type=MEDIA](https://infoeuropa.eu/rocid.pt/opac/?func=service&doc_library=CIE01&doc_number=000039786&line_number=0001&func_code=WEB-FULL&service_type=MEDIA). Ver também SILVA, Joaquim R. – «Language networks and the new economic diplomacy». In COSTA, Carla G., org. – *New Frontiers for Economic Diplomacy*, pp. 55-68. Para uma análise mais detalhada desta e das etapas recentes que a sucederam, ver: LEAL, Catarina M. – «A diplomacia económica em Portugal no século XXI...».
- 34 RANA, Kishan S.; CHATTERJEE, Bipul – «Introduction: the role of embassies».
- 35 NEGÓCIOS ESTRANGEIROS – SEMINÁRIO DIPLOMÁTICO, 2013. [Consultado em: 1 de abril de 2018]. Disponível em: <http://negociosstrangeiros.idiplomatico.pt/revistas/NegEstranJan2013.pdf>.
- 36 NEGÓCIOS ESTRANGEIROS – SEMINÁRIO DIPLOMÁTICO, 2012. [Consultado em: 1 de abril de 2018]. Disponível em: [https://idi.mne.pt/images/rev\\_ne/ne\\_2012\\_01.pdf](https://idi.mne.pt/images/rev_ne/ne_2012_01.pdf).
- 37 Sobre a estrutura orgânica, ou melhor, os organismos públicos envolvidos na diplomacia económica à data, ver: FERNANDES, José P. T. – «A diplomacia económica num mundo multicêntrico: notas sobre o caso português». Comunicação apresentada no VII Congresso da Associação Portuguesa de Ciência Política. 2014. [Consultado em: 1 de abril de 2018]. Disponível em: <http://obci.iscet.pt/wp-content/uploads/2014/04/DiplomaciaEcon.pdf>. Para uma visão histórica sobre a dimensão político-institucional na diplomacia económica portuguesa, com destaque para os vários organismos públicos que participam no processo e sua evolução, a par da diretiva política para as alterações do modelo português de diplomacia económica entre 2003-2004, ver: MORAIS, Henrique – «Diplomacia económica portuguesa: a dimensão político-institucional». In MOITA, Luís, org. – *A Nova Diplomacia Económica: Análise e Perspetivas*. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa – Observatório de Relações Exteriores, 2007, pp. 65-87. Ver também: BALÃO, Sandra – «Economic diplomacy networks...»; RIBEIRO, Margarida A. – «State economic diplomacy...»; LEAL, Catarina M. – «A diplomacia económica em Portugal no século XXI...». Sobre o papel específico da AICEP, ver: HORTA, Basílio – «Economic diplomacy as a key instrument...».
- 38 NEGÓCIOS ESTRANGEIROS – SEMINÁRIO DIPLOMÁTICO, 2012.
- 39 Pelo administrador do AICEP à data, António de Almeida Lima. Ver: NEGÓCIOS ESTRANGEIROS – SEMINÁRIO DIPLOMÁTICO, 2012.
- 40 Pelo presidente da AICEP à data, Pedro Reis. Ver: *Ibidem*.
- 41 Balão conclui que a «fórmula contemporânea» de diplomacia económica foi pela primeira vez formalizada neste governo, liderado por António Guterres [1999-2002, XIV Governo Constitucional]. BALÃO, Sandra – «Economic diplomacy networks...».
- 42 SOUSA, Pedro Ponte e – «O "ajustamento" e os impactos, consequências e alterações decorrentes – as relações externas de Portugal». In *Perspetivas – Portuguese Journal of Political Science and International Relations*. N.º 13, dezembro de 2014, pp. 89-111. Disponível em: <http://www.perspectivasjournal.com/index.php?journal=perspectivas&page=article&op=do>

wnload&path%5B%5D=63&path%5B%5D=5; SOUSA, Pedro Ponte e – *A Política Externa Portuguesa: Continuidades e Rupturas. Análise dos Programas de Governo de 1999 ao Presente*. Universidade do Porto, 2015. Dissertação de mestrado em História, Relações Internacionais e Cooperação.

**43** Para a análise detalhada aos programas de governo quanto aos diferentes temas na agenda da política externa portuguesa, ver: SOUSA, Pedro Ponte e – *A Política Externa Portuguesa...*

**44** PROGRAMA do XIV Governo Constitucional, 1999-2002. [Consultado em: 1 de abril de 2018]. Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/media/464048/GC14.pdf>; PROGRAMA do XV Governo Constitucional, 2002-2004. [Consultado em: 1 de abril de 2018]. Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/media/464051/GC15.pdf>; PROGRAMA do XVI Governo Constitucional, 2004-2005. [Consultado em: 1 de abril de 2018]. Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/media/464054/GC16.pdf>. Ver também BALÃO, Sandra – «Economic diplomacy networks...».

**45** PROGRAMA do XVII Governo Constitucional, 2005-2009. [Consultado em: 1 de abril de 2018]. Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/media/464060/GC17.pdf>; BALÃO, Sandra – «Economic diplomacy networks...».

**46** PROGRAMA do XVIII Governo Constitucional, 2009-2011. [Consultado em: 1 de abril de 2018]. Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/media/468569/gc18.pdf>.

**47** PROGRAMA do XIX Governo Constitucional, 2011-2015. [Consultado em: 1 de abril de 2018]. Disponível em: [http://www.portugal.gov.pt/media/130538/programa\\_gc19.pdf](http://www.portugal.gov.pt/media/130538/programa_gc19.pdf).

**48** Uma argumentação idêntica [à que será exposta nos próximos parágrafos] foi por nós avançada num trabalho sobre a maior preponderância do mar na política externa portuguesa, pretendida por alguns autores. Ver: SOUSA, Pedro Ponte e – «The sea as a foreign policy goal? The case of Portugal». In PINHEIRO, Laura C., org. – *Retos presentes y futuros de la política marítima integrada de la Unión Europea*. Barcelona: J. M. Bosch Editor, 2017, pp. 715-736.

**49** SÁ, Tiago M. – *Política Externa Portuguesa*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2015; COSTA, Carla G. – «Public policies as privileged instrument to promote competitiveness: the case of a small open economy in a globalized arena». In COSTA, Carla G., org. – *New Frontiers for Economic Diplomacy*, pp. 69-86; BALÃO, Sandra – «Economic diplomacy networks...».

**50** As Relações Internacionais (como disciplina e como prática) lidaram com interações (essencialmente políticas) para lá das fronteiras de um Estado, enquanto as políticas públicas estão fortemente assentes na ação executiva do Estado, lidando com assuntos (essencialmente) internos através de legislação e regulamentação, entre outros. Para uma análise mais detalhada sobre esta distinção, ver: SOUSA, Pedro Ponte e – «The sea as a foreign policy goal?...»; SOUSA, Pedro Ponte e – «A política externa como política pública? Diálogos entre estudos políticos e estudos internacionais». In *RECP – Revista Eletrónica de Ciência Política*. Vol. 5, N.º 2, 2014, pp. 110-131. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/politica/article/view/37412/25384>.

**51** SÁ, Tiago M. – *Política Externa Portuguesa*, p. 90.

**52** *Ibidem*; COSTA, Carla G. – «Public policies as privileged instrument to promote competitiveness...»; LEAL, Catarina M. – «A diplomacia económica em Portugal no século XXI...». Exclui-se aqui uma parte da argumentação apresentada por BALÃO, Sandra – «Economic diplomacy networks...».

**53** Alguns autores recorrem explicitamente a perspetivas próximas do realismo como teoria de Relações Internacionais para defender uma maior aposta da diplomacia económica na política externa de Portugal. SANTOS, Victor Marques dos – «Diplomacy, "old" and "new"...»; BALÃO, Sandra – «Economic diplomacy networks...».

**54** SÁ, Tiago M. – *Política Externa Portuguesa*.

**55** Em relação a isto, e quando perguntado se se confundem diplomacia económica, laços comerciais, com política externa e prioridades políticas, Bernardo Pires de

Lima, em entrevista ao *Diário de Notícias* em 2016 (le ele próprio entendendo diplomacia económica essencialmente como diplomacia comercial, responde: «Diplomacia económica é um vetor da política externa. Deve estar estruturada em relações de Estado sólidas e oportunidades de mercado que surjam, não subverter os interesses externos com regimes com quem não partilhemos valores, identidades, dinâmicas diplomáticas, segurança e modelos políticos». LIMA, Bernardo P. – «Entrevista: "Diplomacia económica não é política externa"». In *Diário de Notícias*. 1 de maio de 2016. [Consultado em: 1 de abril de 2018]. Disponível em: <https://www.dn.pt/portugal/entrevista/interior/bernardo-pires-de-lima-diplomacia-economica-nao-e-politica-externa-5152142.html>.

**56** SANTOS, Victor Marques dos – «Diplomacy, "old" and "new"...»; RIBEIRO, Margarida A. – «State economic diplomacy...».

**57** LIMA, Bernardo P. – «Entrevista...».

**58** BALÃO, Sandra – «Economic diplomacy networks...». Sobre um outro tema, Grewell salienta os meios diplomáticos limitados como um constrangimento aos resultados em política externa, e as limitações em acrescentar novos temas na agenda de política externa. GREWELL, J. B. – «Foreign policy goes green». In *PERC Report*. Vol. 19, N.º 1, primavera de 2001. Disponível em: <https://www.perc.org/2001/03/01/foreign-policy-goes-green>.

**59** MORAIS, Henrique – «Diplomacia económica portuguesa...»; BALÃO, Sandra – «Economic diplomacy networks...»; RIBEIRO, Margarida A. – «State economic diplomacy...». Enquanto afirma que Portugal deve evoluir para um modelo em que a diplomacia económica inclui largamente (e quase se resume à) diplomacia comercial, Morais defende que a lógica de competição em matéria de relações económicas externas entre o Ministério dos Negócios Estrangeiros e o Ministério da Economia está a constrianger o trabalho e os resultados obtidos. MORAIS, Henrique – «Diplomacia económica portuguesa...».

**60** BALÃO, Sandra – «Economic diplomacy networks...»; RIBEIRO, Margarida A. – «State economic diplomacy...».

## BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Paulo R. – «Bases conceituais de uma política externa nacional». In MARTINS, Estevão; SARAIVA, Miriam G., orgs. – *Brasil – União Europeia – América do Sul: Anos 2010-2020*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009, pp. 228-243.

BALÃO, Sandra – «Economic diplomacy networks: the Portuguese case». In COSTA, Carla G., org. – *New Frontiers for*

*Economic Diplomacy*. Lisboa: ISCSP-UTL, 2009, pp. 121-142.

BERGEIJK, Peter V.; MOONS, Selwyn – «Economic diplomacy and economic security». In COSTA, Carla G., org. – *New Frontiers for Economic Diplomacy*. Lisboa: ISCSP-UTL, 2009, pp. 37-54.

BERRIDGE, G. R. – *Diplomacy: Theory and*

*Practice*. 5.ª edição. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015.

BERRIDGE, G. R.; JAMES, Alan – *Dictionary of Diplomacy*. 2.ª edição. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003.

CARDOSO, Fernando J. – «Novos desafios da ação externa». In *Diplomacia, Cooperação e Negócios: O Papel dos Atores Exter-*

nos em Angola e Moçambique. Lisboa: Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, 2006, pp. 5-11.

CASTRO, Joana – «A diplomacia económica em Portugal». In *Revista da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais*. Porto: Edições Universidade Fernando Pessoa. ISSN 1646-0502, pp. 218-228. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/61007303.pdf>.

COOPER, Andrew F.; HEINE, Jorge; THAKUR, Ramesh – «Introduction: the challenges of 21st-century diplomacy». In COOPER, Andrew F.; HEINE, Jorge; THAKUR, Ramesh, eds. – *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. Oxford: Oxford University Press, 2013, pp. 1-31.

COSTA, Carla G. – «Public policies as privileged instrument to promote competitiveness: the case of a small open economy in a globalized arena». In COSTA, Carla G., org. – *New Frontiers for Economic Diplomacy*. Lisboa: ISCSP-UTL, 2009, pp. 69-86.

FARTO, Manuel – «A diplomacia económica: uma reflexão teórica». In MOITA, Luís, org. – *A Nova Diplomacia Económica: Análise e Perspetivas*. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa – Observatório de Relações Exteriores, 2007, pp. 15-27.

FERNANDES, José P. T. – «A diplomacia económica num mundo multicêntrico: notas sobre o caso português». Comunicação apresentada no VII Congresso da Associação Portuguesa de Ciência Política, 2014. [Consultado em: 1 de abril de 2018]. Disponível em: <http://obci.iscet.pt/wp-content/uploads/2014/04/DiplomaciaEcon.pdf>.

FERREIRA, Manuel E.; GONÇALVES, Francisco R. – «Diplomacia económica e empresas de bandeira: os casos da Galp e da Unicer em Angola». In *Relações Internacionais*. N.º 24, 2009, pp. 115-133. ISSN 1645-9199. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/ri/n24/n24a12.pdf>.

GALITO, Maria S. – *Diplomacia Económica de Portugal no Atlântico – Lusofonia e EUA*. CI-CPRI. [Consultado em: 1 de abril de 2018]. Disponível em: <http://www.ci-cpri.com/wp-content/uploads/2011/12/DE-Portugal-Atlantico3.pdf>.

GOMES, Gonçalo S. C. – «A política externa e a diplomacia numa estratégia nacional». In *Instituto da Defesa Nacional*. Ano XV, N.º 56, 1990, pp. 54-76.

GREWELL, J. B. – «Foreign policy goes green». In *PERC Report*. Vol. 19, N.º 1, primavera de 2001. Disponível em: <https://www.perc.org/2001/03/01/foreign-policy-goes-green>.

HEYDON, Ken – «Economic diplomacy and trade: at the beginning of the 21st century». In COSTA, Carla G., org. – *New Frontiers for Economic Diplomacy*. Lisboa: ISCSP-UTL, 2009, pp. 23-36.

HORTA, Basílio – «Economic diplomacy as a key instrument to the international economic equilibrium». In COSTA, Carla G., org. – *New Frontiers for Economic Diplomacy*. Lisboa: ISCSP-UTL, 2009, pp. 111-120.

LEAL, Catarina M. – «A diplomacia económica em Portugal no século XXI: que papel no investimento direto português no exterior?». In *Negócios Estrangeiros*. N.º 11.1, 2007, pp. 207-310. Disponível em: [https://infoeuropa.euroid.pt/opac/?func=service&doc\\_library=CIE01&doc\\_number=000039786&line\\_number=0001&func\\_code=WEB-FULL&service\\_type=MEDIA](https://infoeuropa.euroid.pt/opac/?func=service&doc_library=CIE01&doc_number=000039786&line_number=0001&func_code=WEB-FULL&service_type=MEDIA).

LIMA, Bernardo P. – «Entrevista: "Diplomacia económica não é política externa"». In *Diário de Notícias*. 1 de maio de 2016. [Consultado em: 1 de abril de 2018]. Disponível em: <https://www.dn.pt/portugal/entrevista/interior/bernardo-pires-de-lima-diplomacia-economica-nao-e-politica-externa-5152142.html>.

MARTINS, Marco A. – «Portugal e os BRIC: numa perspetiva da diplomacia pública e da autopoiesis». Comunicação apresentada no Colóquio Internacional: Portugal entre Desassossegos e Desafios, Centro de Estudos Sociais. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2011. [Consultado em: 1 de abril de 2018]. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10174/2606>.

MORAIS, Henrique – «Diplomacia económica portuguesa: a dimensão político-institucional». In MOITA, Luís, org. – *A Nova Diplomacia Económica: Análise e Perspetivas*. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa – Observatório de Relações Exteriores, 2007, pp. 65-87.

NEGÓCIOS ESTRANGEIROS – SEMINÁRIO DIPLOMÁTICO, 2012. [Consultado em: 1 de abril de 2018]. Disponível em: [https://idi.mne.pt/images/rev\\_ne/ne\\_2012\\_01.pdf](https://idi.mne.pt/images/rev_ne/ne_2012_01.pdf).

NEGÓCIOS ESTRANGEIROS – SEMINÁRIO DIPLOMÁTICO, 2013. [Consultado em: 1 de abril de 2018]. Disponível em: <http://negociosestrangeiros.idiplomatico.pt/revistas/NegEstranJan2013.pdf>.

OKANO-HEIJMANS, M. – *Economic Diplomacy: Japan and the Balance of National Interests*. Leida: Martinus Nijhoff, 2013.

PROGRAMA do XIV Governo Constitucional, 1999-2002. [Consultado em: 1 de abril de 2018]. Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/media/464048/GC14.pdf>.

PROGRAMA do XV Governo Constitucional, 2002-2004. [Consultado em: 1 de abril de 2018]. Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/media/464051/GC15.pdf>.

PROGRAMA do XVI Governo Constitucional, 2004-2005. [Consultado em: 1 de abril de 2018]. Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/media/464054/GC16.pdf>.

PROGRAMA do XVII Governo Constitucional, 2005-2009. [Consultado em: 1 de abril de 2018]. Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/media/464060/GC17.pdf>.

PROGRAMA do XVIII Governo Constitucional, 2009-2011. [Consultado em: 1 de abril de 2018]. Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/media/468569/gc18.pdf>.

PROGRAMA do XIX Governo Constitucional,

2011-2015. [Consultado em: 1 de abril de 2018]. Disponível em: [http://www.portugal.gov.pt/media/130538/programa\\_gc19.pdf](http://www.portugal.gov.pt/media/130538/programa_gc19.pdf).

RANA, Kishan S.; CHATTERJEE, Bipul – «Introduction: the role of embassies». In RANA, Kishan S.; CHATTERJEE, Bipul, eds. – *Economic Diplomacy: India's experience*. Jaipur: CUTS International, 2011, pp. 3-25.

RIBEIRO, Margarida A. – «State economic diplomacy. A comparative overview on European commercial diplomacy structures. The Portuguese case». In COSTA, Carla G., org. – *New Frontiers for Economic Diplomacy*. Lisboa: ISCSP-UTL, 2009, pp. 143-166.

RIORDAN, Shaun – «Stop inventing "New Diplomacies"». [Consultado em: 1 de abril de 2018]. Disponível em: <https://uscpublicdiplomacy.org/blog/stop-inventing-new-diplomacies>.

SÁ, Tiago M. – *Política Externa Portuguesa*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2015.

SANTOS, Victor Marques dos – «Diplomacy, "old" and "new". On the concept of economic diplomacy». In COSTA, Carla G., org. – *New Frontiers for Economic Diplomacy*. Lisboa: ISCSP-UTL, 2009, pp. 95-110.

SILVA, Joaquim R. – «Language networks and the new economic diplomacy». In COSTA, Carla G., org. – *New Frontiers for Economic Diplomacy*. Lisboa: ISCSP-UTL, 2009, pp. 55-68.

SOUZA, Pedro Ponte e – «A política externa como política pública? Diálogos entre estudos políticos e estudos internacionais». In *RECP – Revista Eletrônica de Ciência Política*. Vol. 5, N.º 2, 2014, pp. 110-131. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/politica/article/view/37412/25384>.

SOUZA, Pedro Ponte e – «O "ajustamento" e os impactos, consequências e alterações decorrentes – as relações externas de Portugal». In *Perspetivas – Portuguese Journal of Political Science and International Relations*. N.º 13, dezembro de 2014, pp. 89-111. Disponível em: <http://www.perspectivasjournal.com/index.php?journal=perspectivas&page=article&op=download&path%5B%5D=63&path%5B%5D=56>.

SOUZA, Pedro Ponte e – *A Política Externa Portuguesa: Continuidades e Rupturas. Análise dos Programas de Governo de 1999 ao Presente*. Universidade do Porto, 2015. Dissertação de mestrado em História, Relações Internacionais e Cooperação.

SOUZA, Pedro Ponte e – «The sea as a foreign policy goal? The case of Portugal». In PIÑEIRO, Laura C., org. – *Retos presentes y futuros de la política marítima integrada de la Unión Europea*. Barcelona: J. M. Bosch Editor, 2017, pp. 715-736.

WOOLCOCK, Stephen; BAYNE, Nicholas – «Economic diplomacy». In COOPER, Andrew F.; HEINE, Jorge; THAKUR, Ramesh, eds. – *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. Oxford: Oxford University Press, 2013, pp. 385-401.