

ESTUDO DA ESTRUTURA DIPLOMÁTICA PORTUGUESA

Coordenação: Luís Moita, Luís Valença Pinto, Paula Pereira

Aprofundamentos temáticos: Fernando Amorim, Joaquim Ferreira Marques, Nuno Brito, Ângelo Correia, Luís Tomé, Sofia José Santos, João Paulo Feijóo, Francisco Seixas da Costa, António José Seguro, Henrique Morais, Sandra Ribeiro, Filipe Vasconcelos Romão, Luísa Godinho



ESTUDO DA ESTRUTURA DIPLOMÁTICA PORTUGUESA

Edição: OBSERVARE – Observatório de Relações Exteriores,
Universidade Autónoma de Lisboa. Maio 2019.

Coordenação: Luís Moita, Luís Valença Pinto, Paula Pereira

Design e paginação: Rita Romeiras

Impressão: ACD Print, S.A.

Tiragem: 500 exemplares

ISBN: 978-989-8191-96-0

e-ISBN: 978-989-8191-97-7

Depósito legal: 456331/19

DOI: <https://doi.org/10.26619/978-989-8191-97-7>



A Cooperativa de Ensino Universitário, entidade instituidora da Universidade Autónoma de Lisboa, promove a produção científica em vários segmentos, valorizando a relação entre a comunidade académica e a sociedade. Desta forma, apoia a edição desta publicação, contribuindo para a divulgação do conhecimento.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	7
AUTORES E AGRADECIMENTOS	8
LISTA DE ACRÓNIMOS E SIGLAS	10
SUMÁRIO EXECUTIVO	11
O ATUAL CONTEXTO DA DIPLOMACIA E AS NOVAS CIRCUNSTÂNCIAS DA PRÁTICA DIPLOMÁTICA	21
OS GRANDES MOMENTOS DE TRANSFORMAÇÃO E MOBILIZAÇÃO	25
A DIPLOMACIA MULTILATERAL	29
Breve nota histórica (Calvet de Magalhães)	29
O sistema global	30
O âmbito europeu	31
Outras plataformas multilaterais	31
A ESTRUTURA DAS EMBAIXADAS BILATERAIS	33
Recordando os antecedentes (Fernando Amorim)	33
Dados comparativos	34
Os pormenores das representações portuguesas	36
Distinguir as embaixadas mais importantes?	38
Excesso ou insuficiência de embaixadas?	41
Menos embaixadas na Europa?	42
NOVAS FORMAS DE REPRESENTAÇÃO	45
Embaixadas radiais	45
Outro tipo de representações	48
Embaixadores temáticos itinerantes	50
Embaixadores “políticos”	51
O embaixador não residente (Joaquim Ferreira Marques)	52
NOVAS FORMAS DE AÇÃO DIPLOMÁTICA	55
<i>Smart diplomacy</i>	56
Diplomacia digital	57
Diplomacia multi-atores, paradiplomacia e diplomacia pública	58
A questão feminina	59
Diplomacia partilhada	59
Diplomacia nacional e diplomacia europeia (Nuno Brito)	60
Uma nova cultura organizacional	61

PARA ALÉM DA DIPLOMACIA POLÍTICA	63
A diplomacia económica	63
As soluções institucionais portuguesas (Filipe Vasconcelos Romão)	64
Uma possibilidade de reestruturação da AICEP (Ângelo Correia)	65
A diplomacia cultural	68
A estrutura consular	69
OS ADIDOS	72
OS ADIDOS DE DEFESA	73
OFICIAIS DE LIGAÇÃO DO MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA (Luís Tomé)	77
APROFUNDAMENTOS TEMÁTICOS	83
DO BILATERALISMO AO MULTILATERALISMO: UM DESEQUILÍBRIO NOVAMENTE REEQUILIBRADO? (Sofia José Santos)	85
POLÍTICA EXTERNA: MODELOS OPERATIVOS E CULTURA ORGANIZACIONAL PARA UMA NOVA DIPLOMACIA (João Paulo Feijóo)	91
EMBAIXADORES “POLÍTICOS” E DIPLOMATAS EM GOVERNOS PORTUGUESES (Francisco Seixas da Costa)	99
DIPLOMACIA PÚBLICA (António José Seguro)	105
DIPLOMACIA ECONÓMICA E GEOPOLÍTICA (excertos de artigo de Miguel Santos Neves)	109
A DIPLOMACIA ECONÓMICA REVISITADA A PARTIR DAS NOVAS VAGAS TECNOLÓGICAS (Henrique Morais)	113
CARACTERIZAÇÃO DO SECTOR EXPORTADOR PORTUGUÊS (Sandra Ribeiro)	122
O CASO DA AMÉRICA LATINA (Filipe Vasconcelos Romão)	125
O ESPAÇO VIRTUAL COMO CAMPO DIPLOMÁTICO (Luísa Godinho)	129
ESTUDOS DE OPINIÃO	137
AS PERCEÇÕES ACERCA DA DIPLOMACIA PORTUGUESA	139
INQUÉRITO AOS DIPLOMATAS	140
INQUÉRITO ÀS EMPRESAS EXPORTADORAS	153
SONDAGEM DE OPINIÃO PÚBLICA	166
DADOS ADICIONAIS DE INFORMAÇÃO	197

INTRODUÇÃO

Em 2017 o OBSERVARE (Observatório de Relações Exteriores), unidade de investigação da Universidade Autónoma de Lisboa (UAL) entendeu realizar um estudo sobre a estrutura diplomática portuguesa, incluindo aspetos ligados a procedimentos, e tornando muito claro que o objeto dessa investigação não integrava questões como a política externa de Portugal, a carreira diplomática ou a estrutura orgânica do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE).

Não foi esta a primeira iniciativa do OBSERVARE neste domínio. Em 2002 um *dossier* do Anuário Janus foi dedicado à Política Externa Portuguesa, a edição de 2006 do mesmo Anuário foi inteiramente subordinada à Nova Diplomacia e em 2007 foi editado um livro sobre A Nova Diplomacia Económica: Análise e Perspetivas.

Naturalmente que para o estudo que agora se apresenta, reportado ao período posterior a 25 de abril de 1974, se teve como certo que o exercício correspondente não seria suscetível de ser conduzido com um mínimo de verosimilhança, atualidade e completude se não pudesse beneficiar do apoio do MNE, designadamente no tocante à disponibilização de dados objetivos.

Essa indispensável condição de base esteve sempre disponível. E de modo fácil e fecundo.

Mas algo que deve ser precisado é que o apoio do MNE se cingiu à facilidade na recolha de informação e não envolveu patrocínio ou qualquer espécie de apoio financeiro.

Nestas circunstâncias este estudo é um trabalho académico a que, como é devido, se procurou inculcar as necessárias características de independência e de rigor científico.

A metodologia perfilhada atendeu ao interesse em adicionar e cruzar informação de múltiplas proveniências e formas. De natureza científica, seja teórica, seja empírica.

Foram identificadas, pesquisadas e analisadas múltiplas fontes escritas, incluindo digitais, portuguesas e estrangeiras. Recolheu-se o testemunho e o parecer de personalidades de indiscutível experiência e mérito no campo da diplomacia e da vida pública portuguesa. Com a competente intervenção técnica de profissionais do setor e assegurando representatividade e fiabilidade, levaram-se a cabo três inquéritos de opinião. Um, orientado para o corpo diplomático nacional, proporcionando uma leitura de autoimagem da estrutura diplomática portuguesa. Dois outros, buscando hetero-imagens dessa mesma estrutura, por um lado a partir do sentimento existente na opinião pública e, por outro, baseado na perspetiva de relevantes exportadores e operadores de turismo nacionais. Com base em *big data* referidos a um período de tempo conferente de expressão válida, procurou-se ainda um outro prisma do olhar da sociedade sobre a diplomacia. E, como é natural, foram também requeridos e obtidos de vários académicos importantes contributos teóricos e conceptuais.

O trabalho que agora se divulga é o reflexo de toda essa multifacetada investigação.

AUTORES

ÂNGELO CORREIA, Doutorado em Ciências dos Estudos Estratégicos (ISCSP), onde lecionou como Professor convidado, Engenheiro químico industrial (IST), Gestor e empresário

ANTÓNIO JOSÉ SEGURO, Mestre em Ciência Política, Professor Convidado da Universidade Autónoma de Lisboa, Investigador do OBSERVARE

FERNANDO AMORIM, Professor Auxiliar e Professor Especialista na UAL, Investigador associado do OBSERVARE

FILIPE VASCONCELOS ROMÃO, Professor da UAL, Investigador do OBSERVARE, comentador da RTP e presidente da Câmara de Comércio Portugal-Atlântico Sul

FRANCISCO SEIXAS DA COSTA, Embaixador aposentado, docente convidado da UAL

HENRIQUE MORAIS, Professor Auxiliar na UAL e investigador no OBSERVARE

JOÃO PAULO FEIJÓO, Consultor, Professor convidado na UAL, coordenador da área de Capital Humano na Autónoma Academy e investigador no OBSERVARE

JOAQUIM FERREIRA MARQUES, Embaixador

LUÍS MOITA, Diretor do Departamento de Relações Internacionais da UAL e da unidade de investigação OBSERVARE

LUÍS TOMÉ, Professor Associado na UAL, Coordenador Científico do OBSERVARE e do Doutoramento em Relações Internacionais: Geopolítica e Geoeconomia.

LUÍS VALENÇA PINTO, General na situação de reforma, Professor catedrático convidado na UAL e investigador no OBSERVARE

LUÍSA GODINHO, Doutora e Mestre em Ciência Política na Université de Génève, Professora Auxiliar na UAL e investigadora no OBSERVARE

NUNO BRITO, Embaixador, Representante Permanente de Portugal junto da União Europeia

PAULA PEREIRA, Investigadora no OBSERVARE

SANDRA RIBEIRO, Doutorada em Economia pela Universidade Autónoma de Lisboa, Professora na UAL desde 1999, Investigadora integrada no OBSERVARE

SOFIA JOSÉ SANTOS, Investigadora do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra e Investigadora Associada no OBSERVARE

AGRADECIMENTOS

Foram muitas as pessoas e entidades que generosamente contribuíram para tornar este estudo possível e para lhe conferir qualidade acrescida.

Aqui ficam os seus nomes:

- Álvaro Mendonça e Moura	- Francisco Ribeiro de Menezes	- Luís Tomé
- Ângelo Correia	- Francisco Seixas da Costa	- Luísa Godinho
- António José Seguro	- Gilberto Jerónimo	- Margarida Lages
- António Monteiro	- Henrique Morais	- Miguel Santos Neves
- António Carlos Silva	- João Paulo Feijóo	- Nancy Gomes
- Augusto Santos Silva	- Jorge de Sá †	- Nuno Brito
- Brígida Brito	- Jorge Longa Marques	- Paulo Vizeu Pinheiro
- Cristina Caetano	- José Cutileiro	- Rita Romeiras
- Ester Miranda	- José Freitas Ferraz	- Rui Lopes Aleixo
- Fernando Amorim	- José Gregório Faria	- Rui Paulo Almas
- Fernando d'Oliveira Neves	- Lénia Real	- Sandra Ribeiro
- Fernando Teixeira dos Santos	- Luís Amado	- Sofia José Santos
- Filipe Vasconcelos Romão	- Luís Castro Mendes	- Vasco Valente
- Francisco Alegre Duarte	- Luís Faro Ramos	- Virgínia Pina

A todos, muito obrigado.

Patrocínio:



Apoio:

LISTA DE ACRÓNIMOS E SIGLAS

SIGLA	Extenso	SIGLA	Extenso
ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados	MDN	Ministério da Defesa Nacional
AICEP	Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal	ME	Ministério da Economia
ASEAN	Associação de Nações do Sudeste Asiático	MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
BEI	Banco Europeu de Investimento	MF	Ministério das Finanças
BERD	Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento	MIGA	Agência Multilateral de Garantias de Investimento
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento	MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros
CARIFORUM	Caribbean Forum	NAFTA	Tratado Norte-Americano de Livre Comércio
CBM	Confidence Building Measures	NATO	Organização do Tratado do Atlântico Norte
CDS	Centro Democrático Social	NU	Nações Unidas
CE	Comunidades Europeias	OACI	Organização internacional da Aviação Civil
CEDEAO	Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental	OBSERVARE	Observatório de Relações Exteriores
CEE	Comunidade Económica Europeia	OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
CEMGFA	Chefe de Estado Maior General das Forças Armadas	OEA	Organização dos Estados Americanos
CERN	Organização Europeia para a Pesquisa Nuclear	OIAC	Organização para a Proibição de Armas Químicas
CESAP	Comissão Económica e Social para a Ásia e o Pacífico	OL	Oficiais de ligação
CIG	Conferência intergovernamental	OLI	Oficiais de ligação de imigração
COPS	Comité Político e de Segurança	OMC	Organização Mundial do Comércio
CPE	Cooperação Política Europeia	OMI	Organização Marítima Internacional
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa	OMM	Organização Meteorológica Mundial
DCAF	Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces	ONU	Organização das Nações Unidas
DELNATO	Delegação Portuguesa junto da Organização do Tratado do Atlântico Norte	ONUDI	Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial
ECD	Estatuto da Carreira Diplomática	OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
EFTA	Associação Europeia de Livre Comércio	OSCE	Organização para a Segurança e Cooperação na Europa
EMGFA	Estado Maior General das Forças Armadas	PALOP	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
EUA	Estados Unidos da América	PAM	Programa Alimentar Mundial
EUROPOL	Serviço Europeu de Polícia	PS	Partido Socialista
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura	PSD	Partido Social Democrata
FCT	Fundação para a Ciência e Tecnologia	PSP	Polícia de Segurança Pública
FDI	Foreign Direct Investment	REPER	Representação de Portugal junto da União Europeia
FMI	Fundo Monetário Internacional	RGPD	Regulamento Geral de Proteção de Dados
FSS	Forças e Serviços de Segurança	SADC	Comunidade de Desenvolvimento da África Austral
GNR	Guarda Nacional Republicana	SDN	Sociedade das Nações
ICEP	Instituto do Comércio Externo de Portugal	SEAE	Serviço Europeu para a Ação Externa
ICSID	Centro Internacional para a Arbitragem de disputas sobre Investimentos	SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
IDA	Associação Internacional de Desenvolvimento	SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe
IFC	Sociedade Financeira Internacional	UA	União Africana
IGAD	Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento	UE	União Europeia
INE	Instituto Nacional de Estatística	UEO	União da Europa Ocidental
IRENA	Agência Internacional para as Energias Renováveis	UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação a Ciência e a Cultura
MAI	Ministério da Administração Interna	UNPOL	United Nations Police

SUMÁRIO EXECUTIVO

1 O estudo da estrutura diplomática portuguesa é um **projeto do OBSERVARE**, unidade de investigação da Universidade Autónoma de Lisboa para a área científica das Relações Internacionais. Foi elaborado por uma equipa de investigadores, com o apoio informativo do Ministério dos Negócios Estrangeiros, designadamente através do Instituto Diplomático. Contou com a colaboração de numerosos especialistas e teve o apoio financeiro de três instituições privadas portuguesas.

2 Não se trata de um estudo sobre a política externa portuguesa, nem sobre a carreira diplomática, nem sobre a estrutura do Ministério dos Negócios Estrangeiros. Centra-se na **análise da estrutura das representações diplomáticas** portuguesas, na sua implantação geográfica e em alguns dos seus procedimentos, ensaiando ainda certas **hipóteses da sua possível reconfiguração**.

3 A **metodologia** adotada seguiu os modelos da habitual investigação científica: análise dos documentos disponíveis, estudo da literatura sobre os temas em apreço, cuidado na análise comparativa com experiências estrangeiras, entrevistas semi-dirigidas a pessoas com elevada capacidade de informação (embaixadores jubilados e em atividade, altos funcionários dos Ministérios, técnicos da área, especialistas em relações internacionais ou noutras matérias). A fim de garantir a dimensão empírica, com recurso a dados primários, foi feita uma análise com base nos dados disponíveis no espaço virtual, e foram realizados três estudos de opinião: um inquérito aos diplomatas portugueses, um inquérito às empresas exportadoras e uma sondagem de opinião pública.

4 A **organização do presente estudo** é facilmente perceptível: uma reflexão central sobre a estrutura diplomática portuguesa, vários capítulos de aprofundamentos temáticos, a análise dos estudos de opinião levados a efeito e dados adicionais de informação.

5 De modo introdutório, recordam-se algumas reflexões de base que enquadram toda a elaboração posterior, seja no que diz respeito às transições em curso na situação internacional, seja nas novas dimensões da ação diplomática no mundo contemporâneo. A **conjuntura mundial** é hoje caracterizada por um elevado grau de incerteza, enquanto assistimos a transformações geopolíticas de resultado ainda imprevisível, com a possível deslocação dos grandes centros de decisão, além de que se verificou a irrupção de **numerosos novos atores internacionalizados**. Os sistemas de informação e comunicação alteraram-se sensivelmente graças à revolução tecnológica, porventura facilitando o advento de uma cidadania cosmopolita. Tais mutações certamente irão influir nas práticas diplomáticas.

6 Os novos tempos obrigam a redefinir as funções diplomáticas para além das tradicionalmente consagradas desde a Convenção de Viena de 1961. Ao longo do estudo é identificada a grande variedade de funções que recaem atualmente sobre a figura do embaixador, obrigando-o a uma **atenção não apenas aos territórios como sobretudo aos fluxos**. Fluxos migratórios e turísticos, fluxos de capitais e de mercadorias, fluxos energéticos e de serviços, fluxos comunicacionais e assim por diante. Esta multiplicidade de dinâmicas envolve uma grande diversidade de atores sociais e, no limite, o conjunto da sociedade civil, frequentemente mantendo relações diretas. Mas isso não impede que seja sublinhada a tendência a atribuir ao embaixador o papel de coordenador da equipa diplomática, na dimensão multidisciplinar, intersectorial e interministerial, perspetiva atualmente muito facilitada pela revolução tecnológica característica da sociedade informacional.

7 Por tudo isto, quase se poderia dizer que **a diplomacia é mais que a diplomacia**. Neste sentido: os diplomatas de carreira, enquanto servidores do Estado altamente qualificados, incumbidos da função da máxima representação externa, são apenas um entre muitos outros por quem passa hoje a responsabilidade de inserir

positivamente a sociedade portuguesa nos processos de internacionalização. Esta responsabilidade envolve os meios militares e de segurança, os meios científicos e tecnológicos, os meios municipais e regionais, os meios empresariais, os meios que cuidam da educação e da saúde, os meios artísticos e culturais, os meios da diáspora, etc. Talvez por essa razão, um dos investigadores convidados a colaborar neste estudo utilizou a expressão “sistema diplomático nacional”. Parece uma expressão feliz. A estrutura diplomática portuguesa é a rede de apoio a uma causa que a ultrapassa e que é nacional.

8Procede-se também a uma recapitulação dos **grandes momentos** que assinalaram a evolução da diplomacia portuguesa desde o 25 de Abril de 1974 até ao presente, distinguindo os momentos de transformação – como foram a transição para a democracia e o fim da política colonial, a integração nas comunidades europeias ou a criação da CPLP – e os momentos de especial mobilização – como as presidências portuguesas dessas comunidades, as eleições de Portugal para membro do Conselho de Segurança das Nações Unidas ou as eleições de altos quadros portugueses para lugares internacionais de primeiro plano, destacando-se a mobilização para a causa da independência do povo de Timor Leste.

9Aqui se integra um **contributo teórico** em torno do relacionamento bilateral e do multilateral, de modo a aprofundar, em linha de princípio, o desdobramento da diplomacia nesses dois campos distintos, a saber, a relação país a país e a inserção nas plataformas multilaterais que hoje constituem as traves mestras da comunidade internacional. Destaca-se a necessária complementaridade destes dois tipos de representação, com a consciência do crescente predomínio do multilateralismo sobre o bilateralismo, em tempos em que se acentua a interdependência complexa entre as sociedades, impondo padrões de cooperação entre os Estados.

10Penetrando na análise da estrutura diplomática portuguesa, foca-se em primeiro lugar as **representações nas instâncias internacionais**, depois as embaixadas bilaterais em países estrangeiros, admitindo-se de seguida a possibilidade de inovar nas formas de representação diplomática, seja através de embaixadores

temáticos, seja através de modalidades inovadoras de presença do Estado português no espaço mundial.

11Quanto às nove **missões permanentes de Portugal** junto de organismos multilaterais, após uma breve evocação histórica, sugere-se um quadro de definição de prioridades, a começar pelas representações junto do sistema global das Nações Unidas, propondo uma intensificação da presença em quatro locais: Nova Iorque, Genebra, Viena e Nairobi, porquanto aí se localizam os mais importantes órgãos da ONU. No que diz respeito ao âmbito europeu, define-se um primeiro círculo formado pelas duas únicas organizações pan-europeias, a saber o Conselho da Europa e a Organização de Segurança e Cooperação da Europa (que integra também países da América do Norte e da Ásia Central), as quais podem figurar no horizonte da política externa portuguesa como dignas de prestígio e de revalorização. Um segundo círculo, fundamental, consiste nas estruturas da União Europeia, com evidente relevo para a REPER. O terceiro círculo seria formado pelas cooperações reforçadas de âmbito europeu, como sejam o Eurogrupo, o processo de Schengen e outras em embrião, sobre as quais, pela sua importância, se justifica estreita articulação com a condução geral da política externa.

12Ainda no âmbito multilateral, anota-se a importância da representação portuguesa junto da NATO, da CPLP, da UNESCO e da OCDE e preconiza-se um melhor acompanhamento pela diplomacia portuguesa de outros organismos internacionais como a Organização Mundial do Comércio e a Organização Internacional das Migrações, bem como uma presença, porventura a título de observador, em organismos de âmbito regional – UA, OEA, ASEAN, Liga Árabe, SADC – ou de natureza financeira como sejam os vários bancos internacionais de desenvolvimento.

13Quanto à **estrutura das embaixadas bilaterais** espalhadas pelo mundo, e depois de recapitulação histórica, refere-se quantitativamente a atual representação portuguesa, que se traduz em 133 postos diplomáticos e consulares, dos quais 76 são embaixadas, presentes nos diversos continentes. A partir desses dados,

faz-se uma análise comparativa em relação a vários países, utilizando índices elaborados por entidades internacionais, assim se aferindo a posição de Portugal nos *rankings* de presença global (23ª posição entre 60 países, ou 22ª entre 30 países, ou 43ª posição entre 110 países, conforme o tipo de parâmetros utilizados). Face a este quadro, a opinião pública portuguesa tem uma expectativa relativamente positiva quanto à projeção do país na cena internacional.

14 Ainda do ponto de vista quantitativo, regista-se o **número de postos diplomáticos** por continentes – quanto às embaixadas, são 29 na Europa, 18 em África, 16 na Ásia, 12 nas Américas e uma na Oceânia – assim como o número de diplomatas: com referência a março de 2018, são ao todo 489, dos quais 241 em serviços externos e entre eles 17 em organismos internacionais.

15 Em regra, os embaixadores de Portugal são recrutados de entre os diplomatas de carreira, embora haja na história recente um certo número de **embaixadores ditos políticos** nomeados pelos governos sem que pertençam à carreira diplomática. Desde o 25 de abril de 1974, podem contar-se 31 embaixadores não diplomatas de carreira, com relevo para os representantes junto da OCDE e da UNESCO, respetivamente com sete e cinco “embaixadores políticos”. Apesar das reservas expressas pelo conjunto dos diplomatas, parte significativa da opinião pública mostra-se favorável a esta modalidade. Por sua vez, em 44 anos de democracia, nos vários governos do país, houve cinco Ministros e 12 Secretários de Estado oriundos do serviço diplomático.

16 No presente estudo ensaia-se **uma classificação, por ordem de importância**, das embaixadas bilaterais portuguesas, adotando, sem hierarquia entre eles, antes por integração, os seguintes critérios: a) em países com importante presença de comunidades da diáspora portuguesa; b) em países membros da comunidade de países de língua portuguesa; c) nos principais parceiros comerciais e espaços estratégicos para a economia portuguesa; d) em países relevantes no sistema internacional no âmbito global e nas esferas regionais; e) em países onde Portugal constitui referência de grande valor simbólico de natureza histórica e cultural.

17 Com base nestes critérios, propõe-se a organização das embaixadas por **três categorias**, identificando-se os países em cada uma destas classificações. Este ponto de vista é corroborado, em traços gerais, pelos resultados do inquérito aos diplomatas portugueses. No primeiro nível incluem-se cinco embaixadas na Europa (Alemanha, Espanha, França, Reino Unido e Rússia), duas nas Américas (Brasil e EUA), duas em África (Angola e Moçambique) e uma na Ásia (China). No segundo nível surgem 17 embaixadas e no terceiro nível 16. Curiosamente, segundo a sondagem à opinião pública, a embaixada de Portugal achada mais importante é a de Washington.

18 Sabendo que não é possível visar uma cobertura universal de representação diplomática, é tradicionalmente utilizada a solução do **embaixador não residente**, em regra acreditado a partir de outro país onde está colocado ou, mais raramente, a partir da capital do seu próprio país. Em qualquer hipótese apresenta credenciais em diversos países limítrofes, a fim de alargar a presença diplomática, sabendo-se que é uma solução com algumas potencialidades, mas também inegáveis limites. No caso português, por exemplo, o embaixador em Caracas representa Portugal em oito outros Estados e o embaixador em Camberra apresenta credenciais em dez outras capitais.

19 Relacionado com esta situação, um problema significativo se coloca a propósito do **número de representações diplomáticas** portuguesas, tendo em conta o carácter dispendioso de uma embaixada e a necessária avaliação da sua utilidade para os objetivos globais da política externa. Se a maioria dos diplomatas inquiridos considera insuficiente a rede diplomática existente, a verdade é que se observa, não só no caso português como noutros países europeus, uma tendência para a redução do número de embaixadas, não obstante o princípio da reciprocidade quanto às representações entre os países.

20 A situação é particularmente crítica no caso das embaixadas portuguesas nos **países membros da União Europeia**, registando-se um debate em torno de dois possíveis cenários: a) manter a totalidade das atuais embaixadas em nome da importância da personali-

zação dos contactos e da presença diplomática no terreno dos países-membros da UE, ou b) reduzir substancialmente o número de representações portuguesas na Europa, tendo em conta a densidade das relações de âmbito multilateral nas instituições comunitárias.

21 Ponderando os diversos fatores admite-se a possibilidade de **encerrar cerca de 20 embaixadas** portuguesas, metade das quais na Europa, segundo uma dinâmica de redução/concentração/expansão da rede diplomática, permitindo inovar em representações de tipo novo (como a seguir se verá) e, ao mesmo tempo, abrir novas embaixadas noutros continentes, designadamente na África Subsariana, concretamente na Costa do Marfim e no Quênia, e na Ásia, por exemplo, no Cazaquistão, no Vietnã ou no Sri Lanka.

22 Considerando a crescente importância dos processos de regionalização na geopolítica mundial, pela formação de subsistemas ainda que informais de agrupamentos de Estados, considera-se a hipótese de constituir embaixadas de âmbito regional, à maneira de *hubs* diplomáticos ou centros nodais, que se poderão designar **embaixadas radiais**, com competências abrangendo uma região com vários países, formadas por equipas de diplomatas, dotados de grande mobilidade, com condições de alto nível de conectividade, mantendo-se em contacto não apenas com as autoridades dos Estados situados na sua zona de atuação, mas também com muitos outros interlocutores e, em geral, com a sociedade civil dos países envolvidos. Tal modelo obrigaria a novo tipo de estrutura e nova cultura organizacional.

23 A título experimental, admite-se que se poderia pensar em **19 embaixadas radiais**, referenciando-se as capitais onde elas poderiam ficar sediadas (Estocolmo, Belgrado, Viena, Roma, Bogotá, Caracas, Cidade do México, Cairo, Riade, Abu Dhabi, Adis Abeba, Abidjan, Dakar, Pretória, Nairobi, Astana, Bangkok, Nova Deli e Camberra) bem como a região a que corresponderiam. Sugere-se que, se for adotada esta solução, sejam ensaiadas experiências piloto, possivelmente em Viena, Dakar ou Astana.

24 Atendendo à delicadeza política desta possível operação, seria necessário acompanhá-la de uma ofensiva diplomática de **explicação**

aos países envolvidos, evidenciando que essa recomposição da malha diplomática em nada diminuiria a representação portuguesa, pelo contrário, visaria reforçá-la em novos moldes de atividade em rede. De qualquer modo esta solução só seria aceitável a par de uma alteração substancial no estilo institucional e nos procedimentos dos vários agentes diplomáticos, nos termos adiante detalhados.

25 Tendo em conta a versatilidade da vida internacional e a necessária inovação para corresponder aos novos tempos, haveria vantagem em considerar também **outros tipos de representação do Estado português no exterior**, não coincidindo com a embaixada convencional. Seriam representações colocadas fora das cidades capitais e localizadas em pontos do espaço mundial de elevada importância para sectores diferenciados. Sugere-se que estas instituições de tipo novo se designem “Casas de Portugal”, ou outra designação análoga, e poder-se-ia exemplificar certas localizações: no Delta do Rio das Pérolas, ou em Silicon Valley, ou junto do CERN, ou no Estreito de Malaca, conforme se argumenta.

26 Há um consenso razoavelmente expressivo acerca da vantagem de nomear com regularidade **embaixadores temáticos itinerantes**, em resposta à crescente importância de questões de natureza global, superando o relacionamento bilateral ou multilateral, exigindo competências com forte nível de especialização. Com facilidade se identificam certas áreas onde se justificaria existir um embaixador temático itinerante: as questões energéticas, os oceanos e o mar, as alterações climáticas, as migrações, o ciberespaço, o Ártico e assim por diante.

27 As inovações institucionais sugeridas pressupõem ser acompanhadas de significativas inovações nos modelos de funcionamento e nas formas de ação. As análises e as práticas atualmente em curso no mundo tendem a valorizar a importância da **diplomacia digital**, em consonância com a revolução tecnológica e a natureza da sociedade da informação, incluindo a necessidade de integrar os benefícios da internet interativa. A ação diplomática será então entendida como intervenção multi-atores, envolvendo instituições de escalas variadas, com relevo para as cidades e regiões, no quadro do que tem sido designado como **paradiplomacia**.

28 Neste contexto, ganha também relevo a **diplomacia pública**, entendida como a interação política e cultural com as próprias sociedades em que se projeta a intervenção diplomática, para além do relacionamento convencional com as autoridades governamentais. Em sociedades de matriz democrática, a diplomacia pública incorpora a dimensão de transparência nos assuntos internacionais, tornando-se componente do exercício de cidadania.

29 Quanto às dinâmicas sociais, a representação diplomática não ficará alheia à tendência para a **paridade de género**, tendo em conta a importância da questão feminina nas sociedades contemporâneas. No presente, só 13 das embaixadas portuguesas no estrangeiro são lideradas por mulheres, mas a vontade política e a pressão social convergem no sentido de progressivamente equilibrar essa situação.

30 Uma outra dimensão a ter em conta é a da **diplomacia partilhada** ou mutualizada. Com efeito, são múltiplas as possibilidades de partilhar instrumentos diplomáticos com países amigos, desde instalações físicas até pessoal e ações conjuntas, para além dos casos de representações comuns que podem ser tentadas e para as quais se verifica existir abertura na opinião pública portuguesa. Formas de diplomacia colaborativa facilitam certamente a abertura e a cooperação, materializando de modo positivo um novo tipo de ação diplomática.

31 Neste domínio, a diplomacia portuguesa terá vantagem em se articular com o **Serviço Europeu para a Ação Externa**, criado pelo Tratado de Lisboa. Deve notar-se que no final de 2017, o SEAE contava com 4.067 funcionários, distribuídos pela sede em Bruxelas, e pelas 140 Delegações da UE junto de países terceiros e de Organizações Internacionais. Sem prejuízo da autonomia recíproca e mesmo da lógica própria de cada uma das entidades, há uma potencialidade de interações com esta rede diplomática europeia.

32 Ao possível novo desenho institucional das embaixadas deverá corresponder uma **nova cultura organizacional**, desde logo tentando aligeirar o excessivo peso burocrático sentido pelos diplomatas. A figura do embaixador ganharia em ser complementada com a da equipa

diplomática, de que o embaixador justamente será o **coordenador**, abrangendo uma dimensão intersectorial e mesmo interministerial. Podem prever-se equipas *ad hoc*, com mandatos específicos e temporários, à maneira de *task forces* dotadas de mobilidade, para intervenções que exijam flexibilidade, com equipas motivadas para obtenção de objetivos de curto prazo cujos resultados sejam perceptíveis e controláveis. As representações diplomáticas teriam vantagem em assumir uma gestão por objetivos, facilitando o indispensável processo de avaliação dos resultados. De igual modo, cada embaixador seria portador de uma “carta de missão”, com o “caderno de encargos” do seu mandato. E o conjunto destas características implicaria os mecanismos de formação permanente, no âmbito do Instituto Diplomático.

33 A questão da cultura organizacional das representações diplomáticas é ainda objeto de aprofundamento, estabelecendo a distinção entre missões contínuas e missões pontuais. Estas últimas, por exemplo de apoio e acompanhamento a negociações de tratados ou a campanhas temáticas, supõem clara definição de objetivos, carácter interdisciplinar, grande autonomia de ação, comunicação livre e informal e responsabilização pelos resultados, mesmo em condições de dispersão geográfica dos intervenientes. Os pormenores acerca do **modelo operativo** são desenvolvidos em capítulo próprio.

34 Como se pode concluir da análise de dados disponíveis no espaço virtual, de um ponto de vista global a ação diplomática está hoje necessariamente atenta aos processos comunicacionais e à influência dos conteúdos que fluem nesse espaço virtual. Tanto na formação das perceções sociais como nas perceções mútuas entre os Estados e, em particular, entre as elites políticas, económicas e sociais. É justamente neste contexto que **a world wide web se assume como um novo campo diplomático**. Os agentes e padrões do paradigma tradicional de comunicação, assente na mediação jornalística e institucional, deverão necessariamente ocupar ainda um lugar central em qualquer estratégia comunicativa diplomática, embora pareça existirem claramente condições para uma abordagem de novo tipo, assente nas novas dinâmicas aportadas pela massificação da internet e pela hiperfragmentação do ambiente comunicacional.

35 A rede de representações diplomáticas inclui na sua própria estrutura os instrumentos para uma ação que não é só de diplomacia política, em sentido estrito, como ainda, de **diplomacia cultural e de diplomacia económica**, além da rede consular, especialmente vocacionada para o apoio aos cidadãos e às comunidades portuguesas no estrangeiro, tudo sob tutela do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

36 A **diplomacia económica** não pode hoje ser vista como uma mera assessoria comercial, mas antes como incluindo um conjunto de funções integradas, como sejam a captação de investimento estrangeiro, o incremento das exportações e a projeção para novos mercados, visando também a correção de défices e o acompanhamento das negociações comerciais no âmbito multilateral, o incremento do turismo, a atenção aos fluxos de capitais que saem do país, incluindo a ajuda pública ao desenvolvimento, o acompanhamento dos processos migratórios, a atração de profissionais qualificados, a promoção das trocas na esfera da ciência e da tecnologia e, em geral, a promoção da imagem do país no exterior.

37 Uma atividade desta natureza supõe, evidentemente, o conhecimento das coordenadas da divisão internacional do trabalho e dos **mecanismos da competição sem fronteiras**, o que obriga à multidisciplinaridade das competências envolvidas, fazendo intervir numerosos atores sociais, com evidente relevo para o sector empresarial, atuando a diversos níveis de intervenção, com capacidade de visão estratégica, tanto mais importante quanto o ambiente internacional dominante é marcado pela exagerada concentração dos centros de decisão económica, pela financeirização das relações económicas e pelas posições dominantes de grandes grupos económicos com verdadeira natureza de oligopólios, tanto no comércio como no investimento.

38 A AICEP Portugal Global é o quadro institucional para coordenar o processo de internacionalização da economia portuguesa. Tem atualmente 78 delegações presentes em 73 países do mundo, ligadas às embaixadas portuguesas, colocada sob a tutela da Presidência do Conselho de Ministros desde 2011, e releva da

competência do Primeiro-Ministro. Este tem delegado, em regra, essa competência no Ministério dos Negócios Estrangeiros, em articulação com o Ministério da Economia. A dependência do MNE tem suscitado reservas de alguns sectores. Mesmo quando há forte aprovação dessa solução institucional (tal como é revelado nos inquéritos elaborados), a verdade é que há um juízo negativo, designadamente dos meios empresariais, quanto à habilitação tanto da AICEP como do tradicional diplomata de carreira para assegurar uma adequada projeção dos interesses portugueses no exterior.

39 Considerando os dois objetivos fundamentais da AICEP – a captação de investimento estrangeiro e a promoção das exportações portuguesas – a realização do primeiro incumbe essencialmente ao Estado, enquanto o segundo envolve prioritariamente os interesses dos sectores empresariais. Assim, a **estrutura organizativa da AICEP** poderia exprimir esta dupla vertente, assumindo juridicamente a configuração de uma associação entre o Estado e o meio empresarial.

40 A título de estudo de caso foi conduzida uma análise da diplomacia económica dirigida à **área latino-americana**. As empresas portuguesas têm no novo enquadramento da relação desta região com a UE uma oportunidade para a exportação de bens e serviços sendo que no seu conjunto, os países latino-americanos com acordos comerciais com a UE representam mais de 295 milhões de consumidores. A fim de potenciar a ligação com este mercado, Portugal poderia reequacionar a dimensão das delegações da AICEP na América Latina e substituir a lógica de micro-delegações por uma política de delegações regionais, nos termos sugeridos.

41 Também neste domínio da diplomacia económica parece indispensável assumir plenamente as implicações da **sociedade da informação** e das novas vagas tecnológicas. Nesse sentido, a diplomacia económica só será eficaz se ela própria também agir no espaço virtual, se apostar na transmissão de uma mensagem de elevada difusão, canalizada por outros atores para além dos tradicionais agentes do Estado.

42 A **diplomacia cultural** é outra vertente de primeira grandeza no quadro da diplomacia do país, institucionalmente associada às políticas de cooperação para o desenvolvimento no quadro do Instituto Camões, sob tutela do Ministério dos Negócios Estrangeiros. Ao Camões compete a promoção à escala global da língua e da cultura portuguesa, embora prioritariamente na área da lusofonia (comunidades migrantes e luso-descendentes, países de língua portuguesa). Ao todo, é assegurado o ensino da língua portuguesa em instituições de 66 diferentes países, a par de uma importante rede de centros culturais portugueses implantados em 16 países.

43 Este elenco institucional só por si não dá conta da variedade e da versatilidade dos instrumentos da política de promoção cultural e muito menos do conjunto de iniciativas, como **eventos**, feiras culturais e assim por diante. Um caso deve ser sublinhado: em Macau a projeção da cultura portuguesa é sustentada pelo Instituto Português do Oriente, resultante de uma parceria entre o Instituto Camões e a Fundação Oriente, um exemplo que mereceria ser replicado.

44 Por sua vez, a **rede consular** assegura a defesa dos interesses de Portugal no mundo e dos seus cidadãos que residam ou se desloquem a um país estrangeiro. Existem presentemente 116 postos consulares (38 consulados-gerais, dois consulados, oito vice-consulados e 68 secções consulares das embaixadas), aos quais se somam 226 consulados honorários, muitas vezes da responsabilidade de cidadãos estrangeiros que também representam os interesses de Portugal. Tradicionalmente e pela natureza das suas atribuições, o maior número de postos consulares encontram-se na Europa, com 42 postos. O continente Americano reúne 31, África 22, Ásia e Oceânia 20, coincidindo claramente com a repartição geográfica dos países de acolhimento da comunidade portuguesa residente no estrangeiro.

45 Uma função relevante de representação diplomática no âmbito da Defesa Nacional é assegurada pelo **Adido de Defesa**: um membro das Forças Armadas que presta serviço numa embaixada como representante do

setor da Defesa do seu país, beneficiando para o efeito de estatuto, prerrogativas e imunidades diplomáticas. No caso português os Adidos de Defesa dependem hierarquicamente do Chefe do Estado Maior General das Forças Armadas (CEMGFA), mas têm também uma dependência funcional da Direção Geral da Política de Defesa Nacional do Ministério da Defesa Nacional, sobretudo ligada às políticas e práticas de cooperação. Adicionalmente os Adidos reportam ao embaixador que lidera a embaixada em que estão colocados, com quem devem ter uma relação de assessoria, mútuo apoio, coordenação e troca de informações. Trata-se de uma articulação complexa, nem sempre isenta de dificuldades: em Lisboa, entre o EMGFA, o MDN e o MNE e, localmente, entre o embaixador e o adido.

46 Ao contrário da prática antes prevalente, deixou porventura de fazer sentido manter **adidos militares bilaterais** na generalidade dos países parceiros na NATO e na União Europeia, tanto mais quanto existe grande interação, intensa e quase permanente, entre os CEMGFA da NATO e da UE. Mas devem constituir clara exceção a Alemanha pelo seu peso no quadro europeu, a Espanha pela intensidade do relacionamento bilateral, os EUA pela sua escala de superpotência e de Estado importantíssimo na NATO, e a França, por razões ligadas a África. Justifica-se ainda a presença em três outras ordens de países que são devidamente identificados.

47 A **representação militar tem igualmente expressão no plano multilateral**. Essa representação assume duas formas principais. Uma corresponde ao destacamento de militares como integrantes de representações nacionais junto de Organizações Internacionais. A segunda traduz-se pela existência de estruturas especificamente militares junto de algumas dessas organizações. No primeiro caso estão a Delegação Nacional junto da NATO (DELNATO), a Representação Permanente de Portugal junto da UE (REPER), incluindo o Comité Político e de Segurança (COPS) e a Representação Permanente de Portugal junto da ONU, em Nova Iorque.

48 Uma das manifestações da erosão da tradicional dicotomia entre as dimensões interna e externa da segurança é a existência junto das embaixadas dos oficiais de ligação

ao Ministério da Administração Interna – MAI. Na realidade, o MAI tem duas figuras distintas de oficiais de ligação: os **“Oficiais de Ligação”** e os **“Oficiais de Ligação de Imigração”**, a quem compete contribuir para o reforço e desenvolvimento da cooperação internacional portuguesa nos domínios da segurança e do prestígio, da credibilidade e da visibilidade de Portugal. Entretanto, o objetivo de maior cooperação e coordenação de e com todos os oficiais de ligação portugueses (incluindo, portanto, também os da Polícia Judiciária, sob tutela do Ministério da Justiça), bem como uma melhor articulação com os oficiais de ligação estrangeiros acreditados em Portugal, foi reforçado, em 2017, com o estabelecimento do chamado “Ponto Único de Contacto para a Cooperação Policial Internacional”, sob a égide do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna.

49 Presentemente, o MAI conta com 12 “Oficiais de Ligação” e para **racionalização desta rede** poderia alargar-se o âmbito da competência de certos oficiais a mais países limítrofes, bem como encarar algumas outras soluções para ambos os tipos de oficiais de ligação.

50 Para apoio ao presente projeto de investigação foram realizados estudos de opinião, com o objetivo de obter dados empíricos e dispor de informação em primeira mão. O primeiro deles foi um **inquérito dirigido aos diplomatas** portugueses, tendo sido recebidas, sob anonimato, 109 respostas, constituindo uma amostra representativa do corpo diplomático português. O respondente médio foi um diplomata do género masculino, originário da área do Direito e no troço intermédio do seu percurso profissional. Em geral, denota-se uma certa insatisfação pela orgânica da carreira profissional e a estrutura diplomática é considerada insuficiente, com as embaixadas pouco dotadas em pessoal, em equipamento, em comunicações e em recursos financeiros. São apontados limites à situação do embaixador não residente e a maioria não é favorável à nomeação de “embaixadores políticos”. Mas há grande receptividade à designação de embaixadores temáticos itinerantes. Entre os que consideram insuficiente a rede diplomática portuguesa, a maioria mostra preferir uma expansão em direção à Ásia.

51 Os diplomatas inquiridos sentem por vezes a falta de instruções e lamentam o peso das tarefas administrativas nas suas funções. Consideram possível e desejável o uso das tecnologias da informação e **reconhecem o papel da diplomacia económica** como inerente à representação diplomática. A ligação da AICEP ao Ministério dos Negócios Estrangeiros é avaliada positivamente e há predisposição favorável à integração dos adidos de defesa ou culturais. Reconhece-se o papel positivo dos cônsules honorários. Atribui-se à formação e ação dos diplomatas os principais fatores explicativos do sucesso da diplomacia portuguesa no panorama internacional. As condições do exercício profissional, as dificuldades familiares e a remuneração auferida em Portugal são as circunstâncias mais frustrantes da sua experiência, enquanto o serviço do país constitui o dado mais gratificante.

52 Um segundo estudo de opinião consiste num **inquérito dirigido às empresas exportadoras**, com o objetivo de avaliar o grau de satisfação do meio exportador português em relação à diplomacia económica. Ao inquérito, também sob anonimato, responderam 132 empresas, sendo habitualmente a resposta emitida por quadros médios e superiores das mesmas empresas, das quais 46 são grandes empresas, 52 médias e 34 pequenas, e mais de um terço pertencem ao sector industrial e cerca de dois terços integram grupos económicos de alguma dimensão.

53 Aproximadamente a terça parte dos inquiridos considera positiva a diplomacia económica tanto para as exportações como para a captação de investimento estrangeiro e quase metade julga-a positiva para a promoção turística. A maioria considera vantajosa a ligação da AICEP ao MNE e que as embaixadas integrem os seus delegados nos países estrangeiros. Todavia, aproximadamente metade dos inquiridos tem a opinião de que os diplomatas portugueses não estão suficientemente preparados, nem são eficientes no apoio aos agentes económicos, embora aqueles que recorreram aos serviços das embaixadas considerem que esses serviços foram razoavelmente úteis. Adiantam sugestões quanto aos **novos mercados** que mereceriam esforço de projeção da economia portuguesa mais internacionalizada, menos dependente do

espaço económico europeu, e acrescentam diversas propostas tendentes a melhorar o apoio às empresas exportadoras.

54 Finalmente, foi também encomendada a uma empresa da especialidade uma **sondagem de opinião pública** com vista a avaliar as perceções correntes acerca da atividade diplomática, para o que foram feitas 600 entrevistas telefónicas. Podia rezeir-se que o previsível défice de informação neste domínio levasse os inquiridos a optarem pela reação “Sem opinião”; todavia, a tendência parece ser a de remeter para valores médios as respostas dominantes no que diz respeito à eficácia das embaixadas portuguesas, à competência e ao empenhamento dos diplomatas, bem como ao seu grau de atualização, ou do conhecimento sobre os países onde estão colocados, ou da sua preparação para a diplomacia económica.

55 Em regra, a opinião pública considera os diplomatas demasiado bem pagos e é favorável a que Portugal partilhe representações com países amigos. Uma percentagem significativa dos inquiridos julga que Portugal vai melhorar a sua **influência no mundo**, tende a opinar que a diplomacia económica e a própria diplomacia cultural são mais relevantes que a tradicional diplomacia política e quase metade dos inquiridos considera positiva a escolha de embaixadores fora da carreira diplomática. O êxito da eleição de destacados portugueses para cargos internacionais de grande responsabilidade é atribuído em primeiro lugar às qualidades dos próprios candidatos e só secundariamente aos méritos da diplomacia portuguesa.

56 Segundo esta sondagem, a **embaixada mais importante** seria a de Washington, seguida pelas de Berlim, Brasília, Paris, Luanda, Pequim, Londres e Bruxelas, ficando-se com a dúvida das possíveis sobreposições com representações multilaterais em Nova Iorque (Nações Unidas) e Bruxelas (União Europeia). Todavia esta perceção acerca dos países mais importantes com os quais Portugal tem relações diplomáticas não coincide com a escala de países aos quais os portugueses se sentem mais ligados, que são nos primeiros lugares o Brasil, a Espanha, a França, Angola, a Suíça, a Alemanha e o Reino Unido.

O ATUAL CONTEXTO DA DIPLOMACIA E AS NOVAS CIRCUNSTÂNCIAS DA PRÁTICA DIPLOMÁTICA

Uma reflexão sobre a estrutura diplomática portuguesa e os seus procedimentos tem necessariamente como objetivo ponderar acerca da sua adequação às condições e exigências do contexto internacional em que é exercida.

Neste estudo procurou-se refletir sobre as condições do nosso tempo e sobre as tendências que se identificam, com a convicção que destas diferentes circunstâncias resultam modificações tanto para o entorno definidor do ambiente da ação diplomática, como para os próprios modelos da atuação diplomática.

No presente, o contexto mundial sugere que, em relação ao passado, ocorreram e estão em curso significativas evoluções, ao mesmo tempo que a mudança permanente e acelerada continua a influenciar fortemente a vida internacional.

Desse fator de mudança constante e rápida resulta um elemento de incerteza não só quanto aos contornos desse contexto internacional, como quanto à forma e ritmo da sua modificação expectável, ao que se deve acrescentar a necessidade de acompanhamento e desejavelmente de antecipação, dos parâmetros e consequências da mudança.

Sem se pretender fazer uma análise exaustiva deste novo quadro, podem assinalar-se alguns aspetos que se julga justificarem particular ponderação em função das incidências que têm ou podem ter para a ação diplomática.

No passado a diplomacia circunscrevia-se no essencial à relação entre unidades políticas soberanas. No tempo presente o relacionamento entre Estados, mantendo-se, é contudo significa-

tivamente percorrido e influenciado por outras dinâmicas de diferentes extrações e que não podem ser ignoradas. Refiram-se dinâmicas transversais, transnacionais e mesmo globais. Mas a ela devem adicionar-se dinâmicas centradas em atores intraestatais, com relevo para as de carácter regional e até local, dando fundamento a processos de paradiplomacia.

Ainda que com traduções não inteiramente idênticas nos diferentes espaços geopolíticos, tem sido crescente o movimento de integração dos Estados-Nações em organizações e blocos de âmbito regional, alguns de simples dimensão comercial, mas outros assumindo fórmulas de integração muito mais avançadas, dando origem ao surgimento de alianças de um novo tipo. Mas, apesar desta tendência, verifica-se igualmente o aparecimento, no interior dessas entidades regionais e sem necessariamente as contestarem, de expressões sub-regionais, ainda que possam ser apenas informais.

“OCORRERAM E ESTÃO EM CURSO SIGNIFICATIVAS EVOLUÇÕES, AO MESMO TEMPO QUE A MUDANÇA PERMANENTE E ACELERADA CONTINUA A INFLUENCIAR FORTEMENTE A VIDA INTERNACIONAL”

A progressiva construção da comunidade internacional tem vindo a fazer com que a diplomacia no âmbito das plataformas multilaterais, originando uma grande multiplicidade de contactos, tenda a ser mais importante e algumas vezes a substituir a tradicional diplomacia bilateral.

Isso não faz excluir o facto de se verificarem hoje movimentos e correntes críticas e desvalorizadoras das instituições multilaterais, o que, aliás, constitui um fator adicional de crise no sistema internacional.

Parece razoavelmente evidente a deslocação dos centros de gravidade do poder mundial em direção à região Indo-Pacífico, alterando por consequência a centralidade do espaço do Atlântico Norte que caracterizou as últimas décadas.

Ao mesmo tempo afirma-se de modo crescente o peso no sistema internacional de potências em ascensão, observando-se, contudo, que, no caso geral, as suas capacidades não se afirmam de modo idêntico nas diferentes dimensões do poder.

Na atividade diplomática tende a aumentar a importância da dimensão económica, sem prejuízo das dimensões política, securitária e cultural.

“A ESTRUTURA DIPLOMÁTICA PORTUGUESA É A REDE DE APOIO A UMA CAUSA QUE A ULTRAPASSA. UMA CAUSA QUE É CERTAMENTE DO ESTADO, MAS QUE ENVOLVE A SOCIEDADE INTEIRA”

Os sistemas e meios de comunicação hoje disponíveis nos planos dos transportes e da comunicação, incluindo da comunicação digital, influenciam decisivamente os quadros de intervenção nas sociedades atuais, trazendo também com eles uma nova e mais vasta consideração do número e tipo de atores relevantes.

As tendências para o surgimento, ainda que embrionário, de uma cidadania cosmopolita e de um “espaço público mundial” obrigam as práticas diplomáticas a reforçar as suas democraticidade e visibilidade.

A situação internacional atravessa um tempo particularmente volúvel, marcado por grande volatilidade e imprevisibilidade, mas também um tempo em que se encontram condições favoráveis e mesmo estimulantes, para ensaiar inovações e para experimentar e testar, com abertura e ousadia, alterações que se imaginem positivamente adequadas.

Mas se é assim no que se refere à envolvente da diplomacia no seu sentido mais clássico, talvez haja também que ponderar sobre algumas outras novas circunstâncias, de um outro tipo e com impacto, pelo menos potencial, no próprio exercício diplomático.

Como é sabido, a ação diplomática foi regulada pela Convenção de Viena de 1961, a qual consagra as cinco grandes funções do embaixador: a) representar o seu Estado no estrangeiro; b) defender os interesses do seu país; c) estabelecer negociações entre os dois Estados; d) informar as suas autoridades nacionais sobre o Estado onde está acreditado; e) promover entre ambos relações amistosas e desenvolver as relações económicas, culturais e científicas. Trata-se, evidentemente, de uma conceção clássica, própria de um tempo em que as relações internacionais praticamente se confundiam com as relações interestatais e estas consistiam, no essencial, em dois registos, respetivamente representados pelo embaixador e pelo soldado. Numa palavra, diplomacia e guerra eram as práticas em que se desmembrava a interação entre as unidades soberanas. A diplomacia era justamente uma função de soberania e aqui predominava o *hard power*.

Seria interessante enunciar o atual entendimento das funções diplomáticas, para se ver como a mudança dos tempos obrigou a alterar conceitos e práticas. O registo passaria a ser, com probabilidade, o do *soft power*. Teria de se acrescentar o imperativo de assegurar a ligação à comunidade nacional residente, defendendo a sua segurança e integridade. Mas várias outras funções se deveriam destacar, exemplificando, sem preocupação de ser exaustivo: promover os interesses económicos do país no estrangeiro; contribuir para a captação do investimento estrangeiro; promover o turismo e a imagem do país; promover a difusão da língua e da cultura; desenvolver iniciativas relativas a eventos culturais ou comerciais; acompanhar visitas de Estado ou de governantes; assumir responsabilidades protocolares sempre que se imponha. Mas ainda: estar na primeira linha da defesa dos direitos humanos; contribuir para o cumprimento dos imperativos do direito internacional; acompanhar a participação das forças armadas em missões no estrangeiro; seguir a elaboração de tratados e acordos internacionais; apoiar iniciativas de combate às alterações climáticas; defender as vias pacíficas para resolução de conflitos na comunidade das nações.

Deste ponto de vista, o enraizamento territorial da diplomacia manter-se-ia fundamental, mas a atenção do agente diplomático estaria, de maneira obrigatória e prioritária, orientada para a multiplicidade dos fluxos. Fluxos migratórios e turísticos, fluxos de capitais e de mercadorias, fluxos energéticos e de serviços, fluxos comunicacionais... Os fluxos mais importantes que os territórios!

Para corresponder a esta diversidade, o diplomata estará no cruzamento de grande número de interações institucionais, envolvendo os Estados, as plataformas internacionais, as cidades e comunidades intermunicipais, as regiões, as universidades, as associações desportivas, as empresas, as associações patronais e sindicais, as Câmaras de comércio, as organizações não-governamentais (tanto de ajuda humanitária como de cooperação para o desenvolvimento), os escritórios de advogados, a opinião pública... em suma, a sociedade civil na sua multiplicidade de interlocutores e de dinâmicas.

Com este fundamento, ao longo das páginas deste estudo, foi sublinhada a tendência a atribuir ao embaixador o papel de coordenador da equipa diplomática, na dimensão multidisciplinar, intersectorial e interministerial, perspectiva atualmente muito facilitada pela revolução tecnológica no âmbito da sociedade informacional. Mais ainda, a sua intervenção articula-se com a de numerosos outros agentes de internacionalização, naquele vasto espectro de atores sociais que materializam a projecção do país para o exterior, afirmando a sua identidade e os seus interesses na comunidade das nações, no quadro de uma cidadania sem fronteiras. Por várias vezes é utilizada a metáfora da “rede” para exprimir a multiplicidade de interações cruzadas, num tecido denso, mas flexível.

Por tudo isto, quase se poderia dizer que a diplomacia é mais que a diplomacia. Neste sentido: os diplomatas de carreira, enquanto servidores do Estado altamente qualificados, incumbidos da função da máxima representação externa, são apenas um entre muitos outros pelos quais passa hoje a responsabilidade de inserir positivamente a sociedade portuguesa nos processos de internacionalização. Esta responsabilidade envolve os meios militares e de segurança, os

meios científicos e tecnológicos, os meios municipais e regionais, os meios empresariais, os meios que cuidam da educação e da saúde, os meios artísticos e culturais, os meios da diáspora e assim por diante. Talvez por essa razão, um dos investigadores convidados a colaborar neste estudo utilizou a expressão “sistema diplomático nacional”.

Parece uma expressão feliz. A estrutura diplomática portuguesa é a rede de apoio a uma causa que a ultrapassa. Uma causa que é certamente do Estado, mas que envolve a sociedade inteira. Sem prejuízo da diversidade de interesses em presença, interesses nem sempre coincidentes e por vezes contraditórios, a causa da diplomacia é nacional. A sua estrutura e o seu funcionamento devem traduzir esta abertura e esta responsabilização coletiva.

E devem fazê-lo de modo inteiramente adequado às novas condições da sociedade internacional.

OS GRANDES MOMENTOS DE TRANSFORMAÇÃO E MOBILIZAÇÃO

No período considerado no presente estudo e pese embora a estabilidade essencial da política externa portuguesa, ocorreram momentos de especial significado e impacto que, no seu conjunto, estimularam e consolidaram uma evolução serena, mas acentuada e positiva da diplomacia portuguesa.

De uma forma geral esses momentos especiais podem eventualmente agrupar-se em duas categorias principais: momentos de transformação e momentos de mobilização.

É artificial pretender separar os efeitos de uns e de outros. Mas, por critério de análise talvez se possa admitir que dos primeiros resultaram sobretudo alterações na estrutura dos postos diplomáticos e em aspetos essenciais do seu apetrechamento, e uma exposição e prática muito maiores em contextos multilaterais, enquanto os segundos originaram reforço de relações existentes, estabelecimento de novos canais diplomáticos e revisão e reforço de procedimentos. Mas, repita-se, os seus efeitos foram naturalmente conjugados.

O 25 de abril de 1974, que delimita o início do período do estudo, foi, naturalmente, um dos momentos especiais de transformação.

Houve então que dar sinais e respostas que, em prazo tão curto quanto possível, retirassem o país da sua anterior situação de isolamento, marcada por um distanciamento muito negativo em relação à comunidade internacional.

Portugal teve que encarar o interesse e a necessidade de explicar a natureza e os objetivos do novo regime aos seus tradicionais aliados e parceiros na Europa, América do Norte e na América Latina, ao mesmo tempo que estabeleceu novas relações diplomáticas bilaterais, designadamente com a União Soviética, com os países da Europa

do Leste integrantes do Pacto de Varsóvia, com a Federação da Jugoslávia, com a República Popular da China, com países da África do Norte e da África subsariana e com Cuba.

O estabelecimento de relações com os Estados emergentes da descolonização portuguesa constituiu um objetivo especialmente importante, tendo como critério desenvolver essas relações inéditas em moldes de amizade e solidariedade, de mútuo respeito e de interesse partilhado pela cooperação.

Ao mesmo tempo e no plano multilateral, foi imperativo assumir uma nova postura e uma nova prática no seio das Nações Unidas, reintegrando plenamente Portugal na comunidade internacional.

Ainda no mesmo contexto multilateral a estabilização da vida pública nacional que resultou do 25 de novembro de 1975 possibilitou duas outras coisas essenciais.

Uma, a normalização da participação na NATO, largamente esvaziada durante os longos anos dos conflitos africanos e depois obscurecida em resultado da efervescência do período revolucionário. E não se tratou apenas de se rever o empenhamento e a prática. Tratou-se também, e porventura sobretudo, de reconstruir um clima de confiança junto dos aliados. O que se alcançou reiterando esforços e sinais, políticos e materiais, num processo que se sabia que não teria resultados imediatos e instantâneos, mas que se procurou que fosse o mais curto possível.

A segunda, consistiu na opção pela adesão às então comunidades europeias, definindo um longo e exigente período negocial e preparatório entre 1977 e 1985 e conduzindo com sucesso à adesão efetiva em 1986. Foi preciso trabalhar intensamente com os que até aí eram parceiros na EFTA e abordar os novos desafios colocados pela CEE.

Certamente com a Comissão Europeia e com as instâncias dela dependentes, mas também, ainda que com um enfoque multilateral, com os dez países à época membros da Comunidade. E se, como não podia deixar de ser, a prevalência continuava a ser da política, as questões técnicas, numa escala sem precedente e cobrindo novos âmbitos, entraram então na rotina da diplomacia portuguesa, ampliando o seu domínio de atuação e determinando para os seus agentes uma dimensão de coordenação mais interdisciplinar, do que aquela que até aí conheciam.

A constituição da CPLP em 1996 veio introduzir um desafio adicional. Desde logo pelos propósitos definidos para a novel organização, mas também pela exigência de, sob uma ótica de interesses partilhados, trabalhar multilateralmente com os novos Estados africanos independentes e de ter o Brasil como relevante parceiro nesse propósito.

“HOJE PORTUGAL É COMPREENDIDO COMO
UM PAÍS FIÁVEL, QUE DIZ O QUE FAZ E FAZ
O QUE DIZ. COMO UM PAÍS FACILITADOR
DA VIDA INTERNACIONAL”

Quanto a momentos geradores de fortes impactos e, por essa via, dinamizadores, talvez tenha sentido recordar algo, frequentemente esquecido e a que eventualmente se deve atribuir significado. Concretamente o facto de, logo após a adesão à CEE, competir a Portugal, pela lógica da normal rotatividade, assumir a presidência da Comunidade e disso ter motivado, nos planos político, institucional e técnico, uma reflexão e um debate aprofundados, com vista a avaliar se o país estaria já preparado para esse exercício. Pesadas as vantagens e os inconvenientes e face à circunstância de Portugal estar verdadeiramente no início da sua condição de Estado-membro, prevaleceu a decisão de não correr o risco inerente a qualquer presidência. Terá sido uma decisão acertada, mas o que aqui importa considerar é que esse momento de análise e ponderação contribuiu utilmente para a identificação dos requisitos e exigências dessas presidências, designadamente para a primeira delas, em 1992.

Portugal presidiu já por três vezes à CEE e UE. Em 1992, 2000 e 2007. Em todas com um desempenho correto e assim reconhecido. Do que resultou afirmação e credibilização. Desde logo no quadro comunitário, mas também e para além dele, designadamente através da promoção de melhores e mais intensos relacionamentos da Europa com outros espaços e atores, como a África, a América Latina, a Índia e o Brasil. Dessa ação e do modo positivo como tudo foi acontecendo, decorreu também uma evolução da prática diplomática e dos seus agentes, confrontados com a obrigação de, sobre as mais diversas matérias, promoverem entendimentos alargados com a totalidade dos parceiros.

Momentos especiais foram igualmente os ciclos de intensa negociação e persuasão que levaram Portugal à condição de membro não permanente do Conselho de Segurança das NU nos biénios 1979/1980, 1997/1998 e 2011/2012.

Cada candidatura foi por si mesma um desafio e, como as eleições comprovam, um desafio bem-sucedido. Tanto mais quanto Portugal sempre concorreu com países teoricamente mais bem posicionados, quanto mais não fosse em função dos seus maiores recursos. Não só a negociação foi exigente e permitiu constituir escola, como esses momentos de candidatura reforçaram apreciavelmente a interação com países nem sempre muito presentes na prática diplomática portuguesa, nomeadamente dos continentes africano e asiático e do mundo árabe.

E, no exercício dos consequentes mandatos, foi relevante e enriquecedora a participação portuguesa nos trabalhos integrantes da agenda do Conselho de Segurança, como, identicamente, a que correspondeu à presidência por Portugal de vários órgãos subsidiários do Conselho.

Sem prejuízo dos seus méritos pessoais, a escolha de vários portugueses para altos cargos em organizações internacionais é muito provavelmente beneficiária destes bons desempenhos diplomáticos nacionais. Sem pretensão de se ser exaustivo recordem-se as escolhas de Freitas do Amaral para a presidência da Assembleia Geral da ONU, de Durão Barroso para Presidente da Comissão Europeia, de António Guterres para o cargo de Alto Comissário da ONU para

os Refugiados e, mais recentemente, para Secretário Geral da ONU, e de António Vitorino como Diretor Geral da Organização Mundial para as Migrações.

Mas um outro processo marcou muito o exercício diplomático português nas décadas recentes. Concretamente o persistente empenhamento de Portugal, frequentemente isolado ou quase isolado, na defesa do direito dos timorenses à autodeterminação. Foi uma luta longa e sempre travada sem desmerecimento. Mesmo quando parecia uma causa perdida. A orientação política portuguesa nunca transigiu com essa perspetiva e a diplomacia soube estar à altura dessa posição de princípio e proporcionar-lhe o indispensável suporte e tradução. Seja nas discussões em sedes coletivas, seja em ações bilaterais de esclarecimento de outros Estados sobre a natureza do que estava em causa em Timor Leste. O acesso de Timor Leste à independência, depois de um quarto de século de ilegítima ocupação indonésia é o justo e feliz resultado desse combate político e diplomático intenso e sem pausa.

Não admira que pareça razoável afirmar que os últimos quarenta anos assinalaram uma fase de expansão e de afirmação da diplomacia portuguesa na cena internacional. O que é tanto mais assinalável quanto imediatamente antes Portugal vivia em termos internacionais um tempo de isolamento e mesmo de estigmatização, fruto do regime político que imperava no país e, designadamente, da sua política colonial.

Registe-se que em 1973 Portugal tinha presença diplomática em 55 países (37 com embaixadores residentes) e seis delegações junto de organismos internacionais. Em 1979, depois da democratização do regime e da descolonização, esse número passou a ser de 114 presenças (sendo 56 com embaixadores residentes) e 11 delegações. Em 1988, dois anos após a adesão à CEE essa presença subiu para 125 países (68 embaixadores residentes) e o número de delegações em ambiente multilateral manteve-se sem alteração. Em 2000, na viragem do milénio, Portugal estava diplomaticamente representado em 193 países (com 70 embaixadores residentes), existindo nove delegações em contextos multilaterais. Presentemente são 189 os países onde Portugal está presente diplomaticamente (76 embaixadores residentes) e continua a ser de nove o número de delegações junto de organismos internacionais.

Num quadro internacional em que Portugal é reconhecido como não tendo conflitos nem contenciosos com outros Estados, como um ator que não acalenta nenhuma espécie de ambições hegemónicas relativamente a outros atores e como um ente político coerentemente empenhado na defesa dos Direitos Humanos e do Direito Internacional, a diplomacia portuguesa não só contribuiu para a construção séria dessa perceção positiva, como soube recolher dela vantagens para a sua ação e, portanto, para Portugal.

Hoje Portugal é compreendido como um país fiável, que diz o que faz e que faz o que diz. Como um país facilitador da vida internacional. Como um *honest broker* que, mesmo podendo não ter escala para por si só se constituir como ponte na abordagem dos problemas, procura, em conjugação com outros, proporcionar esses caminhos de entendimento. Como um país que não hesita na opção pelo multilateralismo como doutrina essencial da vida internacional do presente.

Tanto no plano bilateral como nos diferentes contextos multilaterais a diplomacia portuguesa ganhou, e justamente, reputação de eficaz e de prestigiada.

E se esses vários atributos podem parecer mais manifestos nos espaços da nossa afirmação tradicional, designadamente nos espaços europeu, transatlântico e lusófono, é igualmente verdade que Portugal, apesar da sua escala material de poder, tem uma tradição de presença nos vários continentes, fruto das históricas conexões globais e da presença da diáspora portuguesa.

É isso que fundamenta que em diferentes regiões do Mundo haja apetência pela presença diplomática portuguesa, como se verifica no espaço da América Hispânica, porventura como um compensador de uma excessiva dependência em relação a Espanha e, também na Ásia, aí muito por ligação ao que foi o percurso histórico na região – tanto no passado como em termos mais contemporâneos – e pelo modo como foi conduzido o processo de transferência para a China da administração de Macau.

São traços e atributos que devem estar presentes em qualquer iniciativa para refletir sobre a estrutura diplomática de Portugal, como é o propósito deste estudo.

A DIPLOMACIA MULTILATERAL

No capítulo sobre bilateralismo e multilateralismo, considera-se que um dos traços principais da evolução do relacionamento internacional é a importância crescente do exercício da diplomacia no quadro das organizações internacionais, com a correspondente diminuição do peso relativo da diplomacia bilateral no contacto Estado a Estado. As plataformas multilaterais tornaram-se, ao longo do século XX, uma componente do sistema internacional e representam hoje um elemento estruturante da governação global.

BREVE NOTA HISTÓRICA

Excerto do texto de José Calvet de Magalhães (embaixador, professor associado na UAL, professor convidado na Universidade Nova de Lisboa, presidente do IEEI) in "A política externa portuguesa no plano multilateral", JANUS 2002.

Portugal foi membro de duas organizações a que já não pertence, uma pela sua extinção — a Sociedade das Nações (SDN), precursora das Nações Unidas —, a outra desde que se tornou membro das Comunidades Europeias, a Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA), da qual Portugal foi membro fundador (1960), composta, atualmente, apenas pela Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça (países europeus que não pertencem à UE). Portugal continua, contudo, a beneficiar do Fundo para o Desenvolvimento Industrial de Portugal, estabelecido em 1975, e que nos 9 primeiros meses de 2000 aprovou 32 operações de crédito (empréstimos) no valor total de 4.8 milhões de contos.

Portugal adere em 1975 — por via da "Ata Final de Helsínquia" que institui a CSCE — à Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), (...) um dos instrumentos privilegiados da diplomacia preventiva, da gestão de conflitos, e ainda na implementação de medidas pós-conflito e na assistência à consolidação de regimes democráticos, no espaço europeu. (...)

Das organizações internacionais de carácter económico em que Portugal participa, destacam-se o Banco Mundial e as suas diferentes instituições — Sociedade Financeira Internacional (IFC), a Agência Multilateral de Garantias de Investimento (MIGA), o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (IBRD), a Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA) e o Centro Internacional para a Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (ICSID) — e o FMI, instituições, em sentido lato, de cooperação económica e monetária internacional.

A nível europeu, o BEI — Banco Europeu de Investimento — a que Portugal pertence, como todos os Estados-membros, desde a sua adesão à Comunidade Europeia — é considerada a instituição financeira da UE, sem ser, no entanto, uma instituição comunitária.

Portugal é ainda membro fundador do BERD — Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento, na qualidade de contribuinte, organização que visa a promoção de investimentos e a consolidação das economias de mercado na Europa central e oriental.

As Representações Permanentes dividem-se, *grosso modo*, em duas categorias: as representações permanentes junto de instâncias intergovernamentais consideradas prioritárias pelos governos (ONU, NATO, REPER, etc.), (...); e as que substituem ou antecedem embaixadas propriamente ditas, caso do escritório de representação em Ramallah, Palestina (...) e da missão temporária em Sarajevo.

Além das referidas na nota histórica, Portugal foi ainda membro de outras organizações internacionais como por exemplo, a Cooperação Política Europeia (CPE), entre 1986 e até 1993, e a União da Europa Ocidental (UEO), entre 1990 e 2009. O país tem assim uma importante experiência no domínio da diplomacia multilateral. Nos tempos mais recentes com destaque para o exercício dos mandatos para que foi eleito por três vezes como membro não

permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas e para as presidências — que assegurou também por três vezes — da União Europeia, incluindo a que culminou com a adoção do Tratado de Lisboa. Os êxitos da diplomacia portuguesa em momentos tão significativos como foram a independência de Timor-Leste ou a candidatura de António Guterres como Secretário-geral das Nações Unidas comprovam a qualidade e a eficácia dessa ação externa.

Em 2018 existem as seguintes missões (ou delegações, ou representações permanentes) em plataformas multilaterais:

DELEGAÇÕES DA DIPLOMACIA PORTUGUESA EM ORGANISMOS MULTILATERAIS	
LOCALIZAÇÃO	ORGANISMO
NOVA IORQUE	Missão Permanente de Portugal junto da Organização das Nações Unidas
GENEVA	Missão Permanente junto dos Organismos e Organizações Internacionais em Genebra e do Departamento Europeu das Nações Unidas
BRUXELAS	Representação Permanente de Portugal junto da União Europeia (REPER)
	Delegação Portuguesa junto da Organização do Tratado do Atlântico Norte (DELNATO)
ESTRASBURGO	Missão Permanente de Portugal junto do Conselho da Europa
VIENA	Representação Permanente de Portugal junto da OSCE, assegurada pela embaixada de Portugal na Áustria
PARIS	Missão Permanente de Portugal junto da UNESCO
	Delegação Permanente junto da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE)
LISBOA	Representação Permanente de Portugal junto da CPLP

Segundo o Ministério dos Negócios Estrangeiros, em 2018 estavam destacados para estas missões 44 funcionários diplomáticos, com relevo para a REPER com 16 diplomatas, as Nações Unidas em Nova Iorque com dez e em Genebra com sete e a DELNATO com cinco diplomatas. Estes números já indicam, só por si, a prioridade que é atribuída à representação nas plataformas internacionais.

Seria interessante comparar com as representações multilaterais de outros países europeus. Por exemplo, o Reino Unido acrescenta às de Portugal estas outras representações: em Genebra na Conferência sobre o Desarmamento, em Haia na Organização para a Proibição de Armas Químicas, em Manila no Banco Asiático de Desenvolvimento, em Nairobi no Programa Habitat das Nações Unidas, em Roma na FAO, em Túnis no Banco Africano de Desenvolvimento, em Washington no Banco Interamericano de Desenvolvimento, no FMI e no Banco Mundial¹. Por sua vez a França, comparativamente com Portugal, tem mais estas delegações com diversos graus de representação: em Nairobi (ONU), Roma (FAO e PAM), Washington (BIRD, FMI e OEA), Bruxelas (COPS e UEO) Londres (OMI e BERD), Genebra (Conferência de Desarmamento, OMM e OMC), Montreal (OACI), Haia (OIAC),

Abu Dhabi (IRENA), Bangkok (CESAP), Nouméa (Comunidade do Pacífico), Adis Abeba (UA)². Por fim, a Espanha está presente nas mesmas organizações multilaterais que Portugal, com exceção da CPLP, mais em Montevideo (Mercosur) e Roma (FAO) e tem observadores em Adis Abeba (UA) e Washington (OEA)³.

Quanto às representações portuguesas nas organizações multilaterais, tradicionalmente são consideradas mais importantes as missões junto das Nações Unidas, junto da União Europeia (REPER) e junto da NATO, bem como da CPLP, em correspondência às habituais prioridades da política externa portuguesa. Todavia, para além desta consideração, é possível ir um pouco mais longe na análise, propondo uma reflexão sobre as implicações da política externa nesse domínio.

Em linha de princípio, poderia estabelecer-se uma escala de prioridades:

1 – O sistema global

Admitamos que faria sentido atribuir primazia ao sistema global da comunidade internacional, as Nações Unidas, trave mestra da governação global, em cuja agenda se situam as grandes questões, desde a segurança mundial até aos direitos humanos e desde o desenvolvimento sustentável até aos equilíbrios cruciais do ecossistema, o que levaria a reforçar a presença diplomática portuguesa nas grandes capitais, sedes dos organismos centrais: Nova Iorque e Genebra, mas também em Viena e Nairobi. No caso de Viena, a representação é habitualmente assegurada pelo embaixador de Portugal na Áustria, mas a série de organismos das Nações Unidas ali sediados (incluindo a ONU para o desenvolvimento industrial e vários outros de natureza técnica) implica forte responsabilidade dessa representação, merecendo reforço, porventura atendendo ainda ao tópico seguinte (a propósito da OSCE). Quanto a Nairobi, a ONU tem no Quênia o mais significativo complexo da sua presença no continente afri-

¹Ver em https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_diplomatic_missions_of_the_United_Kingdom#Multilateral_organisations, consultado em 31/8/2018.

²Ver em <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/le-ministere-et-son-reseau/annuaire-et-adresses-du-ministere-de-l-europe-et-des-affaires-etrangeres-meae/les-representations-permanentes/>, consultado em 31/8/2018.

³Ver em https://es.wikipedia.org/wiki/Misiones_diplomáticas_de_España#Organizaciones_multilaterales, consultado em 31/8/2018.

cano, o que justificaria um acompanhamento intenso por parte de Portugal a cargo da embaixada portuguesa nesse país, a qual foi encerrada em 2013 e que mereceria ser reaberta.

2 – O âmbito europeu

Em termos práticos, o facto da integração europeia de Portugal obriga a um importantíssimo investimento diplomático nas instituições europeias. Mas a realidade da Europa pode ser vista, com vantagem, como um conjunto de “círculos concêntricos” onde se desenham as várias dimensões da construção europeia:

Um primeiro círculo, de âmbito mais alargado, está institucionalizado no Conselho da Europa e na OSCE – Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa. São as duas únicas organizações pan-europeias e nelas assentam os pilares fundamentais da Europa – os direitos humanos, o Estado de Direito, um continente de paz e cooperação. Nelas se estruturam e perduram os alicerces da “Casa Comum Europeia”. Este ponto de vista aconselharia a valorizar as representações portuguesas em Estrasburgo e Viena, sedes do Conselho da Europa e da OSCE. Não se ignora que, no presente, o Conselho da Europa, de tanto se ter alargado sofreu uma certa descaracterização e está na penumbra da visibilidade mediática, enquanto a OSCE tem visto estreitar-se expressivamente o seu campo de intervenção. Mas isso não impediria que estivesse no horizonte da política externa portuguesa uma intenção, por razões de princípio, no sentido da revalorização dessas duas instituições.

No segundo círculo encontramos a UE e aí a REPER – Representação Permanente – tem uma importância decisiva. Não é por acaso que a esmagadora maioria dos diplomatas inquiridos no âmbito deste estudo considera a REPER como a principal representação externa do país. A sua chefia articula a multiforme representação sectorial dos interesses portugueses, apoiada por uma forte equipa de especialistas que complementam a ação dos diplomatas para ali destacados.

Finalmente, um terceiro círculo de plataformas europeias é relevante do ponto de vista da política externa portuguesa, mas está disperso por áreas de competência de diversos ministérios,

ficando algo fora da esfera da diplomacia convencional: trata-se do conjunto do que se poderia considerar “cooperações reforçadas”, a saber o Eurogrupo (agora presidido pelo Ministro das Finanças de Portugal), ou os processos de Schengen e, conjunturalmente, do Frontex, na dependência da Administração Interna, bem como o início da cooperação estruturada permanente na área da segurança e defesa, na dependência do Ministério da Defesa. Sendo áreas especializadas, nem por isso deveriam estar à margem da condução da política externa, parecendo aconselhável uma mais estreita articulação com o Ministério dos Negócios Estrangeiros e, portanto, com os diplomatas cuja função está próxima das referidas áreas.

3 – Outras plataformas multilaterais

É bem-sabido o carácter estratégico da presença portuguesa em duas alianças cruciais: a CPLP e a NATO. Para o biênio 2019-2020 Portugal ocupa o cargo de secretário-executivo da CPLP, na pessoa de um diplomata. Entretanto tem crescido impressivamente o número de países com estatuto de observador associado nessa instituição multilateral⁴. Quanto à NATO, continua a ser a trave-mestra da participação portuguesa na relação transatlântica e em particular na área da segurança e defesa.

“UMA ATENÇÃO ESPECIAL DEVERIA SER DADA A DIVERSAS OUTRAS ESTRUTURAS MULTILATERAIS”

Além dessas, fará certamente sentido Portugal manter e solidificar a sua participação nas organizações intergovernamentais de que é membro e onde já tem delegação, como é o caso da UNESCO e da OCDE, ambas em Paris. Por fim, uma atenção especial deveria ser dada a diversas outras estruturas multilaterais onde Portugal estaria em condições de melhorar a capacidade de acompanhamento e mesmo de influência, podendo destacar-se as seguintes: a Organização Mundial

⁴São agora observadores associados os seguintes países: Andorra, Argentina, Chile, França, Geórgia, Hungria, Ilhas Maurícias, Itália, Japão, Luxemburgo, Namíbia, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Senegal, Sérvia, Turquia e Uruguai.

do Comércio e a Organização Internacional das Migrações (organismos sediados em Genebra, de que Portugal é membro); a União Africana (em Adis Abeba), a Liga Árabe (no Cairo), a Organização dos Estados Americanos (em Washington), a ASEAN (em Jacarta), a SADC (em Gaborone), bem como uma série de organizações financeiras internacionais – Banco Mundial e FMI (em Washington), Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento (em Londres), Banco Africano de Desenvolvimento (em Abidjan) e o Banco Asiático de Desenvolvimento (em Manila). As embaixadas portuguesas presentes nas capitais aqui referenciadas poderão incorporar nas suas atribuições o acompanhamento político e técnico dos organismos nelas sediados.

Alguns dos entrevistados para a elaboração deste estudo sublinharam que a atual importância destas organizações internacionais justificaria que os diplomatas para elas destacados obtivessem uma formação específica particularmente cuidada. Todavia a grande maioria dos diplomatas que responderam ao nosso inquérito considera que não deve haver formação diferenciada para quem trabalha na esfera do multilateral:

A gestão do corpo diplomático deveria tender a especializar uns no âmbito multilateral e outros no âmbito bilateral?

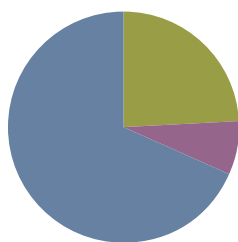
Fonte: Inquérito aos diplomatas portugueses.

110 respostas

Sim – 23,6%

Não – 69,1%

Não sabe / Não se aplica – 7,3%



A ESTRUTURA DAS EMBAIXADAS BILATERAIS

Para além das delegações junto dos organismos multilaterais, a estrutura diplomática portuguesa consiste essencialmente no conjunto das embaixadas bilaterais e dos diplomatas que aí prestam serviço.

De forma sucinta e em referência aos anos de 2017 e 2018, o quadro atual traduz-se nestes números: o país tem um total de 133 postos diplomáticos dispersos pelo mundo, dos quais 76 são embaixadas, 48 são postos consulares e dez são representações e missões permanentes¹. As 76 embaixadas repartem-se desigualmente pelos vários espaços geopolíticos, tais como são regionalmente classificados pelos documentos do Ministério dos Negócios Estrangeiros: 29 estão na Europa, 18 em África, 16 na Ásia, 12 nas Américas, e uma na Oceânia. Acresce que, em muitos casos, os embaixadores sediados nas capitais apresentaram também credenciais como embaixadores não residentes junto de outros 110 Estados: 18 na Europa, 33 em África, 18 na Ásia, 22 nas Américas e 10 na Oceânia (ver pág. 52, “O Embaixador não-residente”, bem como pág. 198, “Representações múltiplas”), com os quais Portugal mantém relações diplomáticas. Por sua vez, segundo o portal diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros, “estão acreditados em Portugal 163 embaixadores, dos quais 86 residentes e 77 não-residentes”.

A multiforme representação diplomática coloca Portugal numa posição razoável no quadro da sua presença nos vários continentes, como se pode concluir em termos comparativos.

RECORDANDO OS ANTECEDENTES

Excertos do texto de Fernando Amorim, in “A rede de Embaixadas e Consulados”, JANUS 2002

“Desde finais do séc. XIV, com os Descobrimentos portugueses e a abertura ao Mundo, assistiu-se em Portugal à construção de uma vasta rede de contactos político-diplomáticos, embora não existisse na época um corpo de funcionários adstritos à diplomacia. As missões diplomáticas, constituídas por nobres, prelados e doutores, eram de carácter itinerante e as regras de direito diplomático imprecisas, apesar da importância atribuída às complicadas questões de protocolo, como o testemunha o estabelecimento por Afonso V (Janeiro de 1471) dos “dytados em lynguosagem” que se haveria de usar na correspondência com os soberanos e príncipes estrangeiros, a ordem de precedência que seria dada aos respectivos embaixadores, e o estabelecimento de ordenados, corregimentos e mantimentos (fixados por regimento de Setembro de 1473) aos embaixadores e pessoas que por ele fossem enviados “fora de seus Reinos, com embaixadas ou recados”.

Só com D. Manuel I (1495-1521), por influência das repúblicas italianas (e da tradição bizantina), é que as missões diplomáticas portuguesas passaram a ter um carácter permanente, com a adopção do sistema dos embaixadores residentes, o primeiro, junto da cúria papal, em Roma (1512), a que se seguiu a designação de um embaixador português residente em França (1522), e outro em Madrid (1525). Estas três “embaixadas”, Roma, Paris e Madrid, constituem as mais antigas deste sistema e mantiveram-se até 1580. Com a Restauração o sistema de embaixadas permanentes, já estabelecido, foi alargado consideravelmente.

A consagração do princípio da igualdade jurídica dos estados soberanos na Paz de Vestfália (1648) conduziu à adopção generalizada de embaixadores permanentes e de órgãos de governo adstritos à política internacional (em Portugal: criação da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra – 28.07.1736). Na generalidade, os diplomatas representavam menos os Estados e mais a pessoa dos soberanos a quem serviam, não existindo um quadro de diplomatas profissionais, situação só alterada após o Congresso de Viena (1815), passando os diplomatas a ser acreditados como representantes dos Estados e não dos governantes.

Na viragem para o século XX e últimos anos da Monarquia Constitucional (1908), na sequência da abertura diplomática de reacção ao Ultimatum britânico (1890), Portugal possuía já 46 representações diplomáticas de tipo diverso, distribuídas maioritariamente pela Europa (18) e América (18), mas também por África e Ásia, das quais 16 eram representações permanentes nas principais capitais, mas só uma (Santa Sé) possuía a categoria de embaixada. Esta abertura diplomática contra a tendência centripeta inglesa e peninsular que marcara a nossa política externa, sendo sintoma da diversificação e normalização das nossas relações internacionais, traduzir-se-ia, nos anos subsequentes (1911-1930), na abertura de 15 novas legações e na elevação das missões de Londres, Madrid e Rio de Janeiro à categoria de embaixada, complementadas por uma acentuada expansão dos consulados de carreira, 114 no período 1908-1929.”

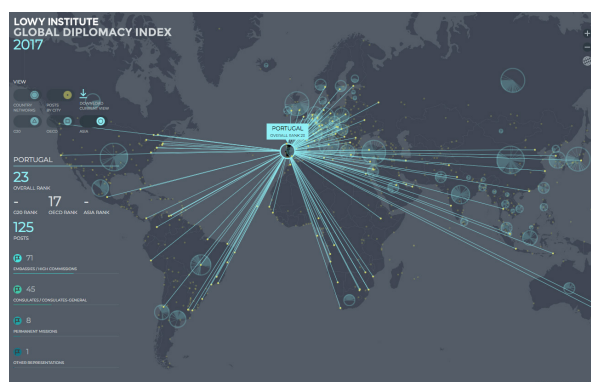
¹ Ver o Portal Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros, acessível em <https://www.portaldiplomatico.mne.gov.pt/rede-diplomatica/a-rede-diplomatica-em-numeros>. O elenco completo e pormenorizado está disponível em <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/area-de-governo/negocios-estrangeiros/informacao-adicional/-representacoes-diplomaticas-portuguesas-.aspx>.

DADOS COMPARATIVOS

Um dos elementos de análise para o estudo da posição de Portugal no mundo é a observação comparativa com diversos conjuntos de países, com base em dados ora quantitativos, ora qualitativos. A partir de critérios diferenciados, têm sido elaboradas várias listas ou índices de países, os quais, para além de revelarem meras ordens de grandeza, têm a vantagem de objetivarem com precisão o lugar que um país ocupa no sub-sistema considerado. Como se verá, os números nem sempre coincidem com total rigor, bastando para tanto que não se reportem ao mesmo ano ou que sofram das vicissitudes de uma contabilidade sempre problemática.

Interessa assim perceber qual a projeção diplomática portuguesa em termos comparativos, o que tem sido facilitado pela elaboração de *rankings* por parte de instituições internacionais especializadas.

A IMAGEM DE PORTUGAL NO RANKING DO LOWY INSTITUTE – 2017



Fonte: <https://globaldiplomacyindex.lowyinstitute.org/#>

Uma dessas instituições é o Lowy Institute, de Sidney, na Austrália, o qual elabora regularmente o *Global Diplomacy Index*, com o objetivo de medir a capacidade de representação diplomática e consular dos países considerados. Na sua edição relativa a 2017², Portugal ocupa a 23ª posição no conjunto dos 60 países analisados, somando um total de 125 representações diplomáticas e consulares, das quais 71 embaixadas, 45 consulados e nove missões. Sem surpresa, os dez primeiros lugares do *ranking* são preenchidos

pelos EUA com 273 representações, a China com 268, a França com 266, a Rússia com 242, o Japão com 229, a Turquia com 229, o Reino Unido com 225, a Alemanha com 224, o Brasil com 221 e a Espanha com 215 representações. A seguir a Portugal vêm países como a África do Sul, a Hungria, a Bélgica e o Paquistão. Entre os 35 países membros da OCDE, o lugar de Portugal é o 17º. Se contarmos só o número de embaixadas, Portugal tem as já referidas 71, enquanto por exemplo o Brasil tem 137, a Espanha tem 115, a Suíça 102 e a Holanda 103.

Uma outra lista sugestiva é proposta pelo *The Soft Power 30 – a global ranking of soft power*, 2018, editado pela consultora Portland e pelo USC Center of Public Diplomacy da University of Southern California³. De modo significativo toma como base de análise o conceito de *soft power*, termo vulgarizado entre os especialistas para exprimir o sentido do poder, não já exercido por meios de coação, mas antes pela influência. Partindo de uma análise levada a efeito por dezenas de peritos de muitos pontos do globo, o índice estuda o conjunto de 30 países, utilizando indicadores preferencialmente qualitativos que incluem a boa governação com valores prestigiantes (liberdades individuais, desenvolvimento humano), o grau de utilização das tecnologias da informação (indicadores como comércio eletrónico ou diplomacia digital), a projeção cultural (desde os fluxos turísticos até aos sucessos musicais ou desportivos), a dimensão empresarial (não tanto o poderio económico, mas antes a atratividade do ambiente económico), o envolvimento internacional (também expresso pelo número de embaixadas) e o nível educativo (com capacidade para atrair estudantes estrangeiros), calculados com fatores de ponderação. Neste *ranking* o Reino Unido ocupa o 1º lugar (com 80.55 pontos), seguido da França (a qual no ano anterior detinha o primeiro lugar), da Alemanha, dos EUA, do Japão, do Canadá, da Suíça, da Suécia e da Holanda. Portugal aparece colocado em 22º lugar no conjunto dos 30 países analisados, com uma pontuação de 57.98. Abaixo de Portugal estão a Grécia, a Polónia, a Hungria, a República Checa, a China, a Rússia, o Brasil e a Argentina.

² Consultado em 21/8/2108, disponível em <https://globaldiplomacyindex.lowyinstitute.org/#>.

³ Consultada na mesma data e disponível em <https://softpower30.com/wp-content/uploads/2018/07/The-Soft-Power-30-Report-2018.pdf>.

RANKING DE SOFT POWER DE 2018: OS NOVE PRIMEIROS E PORTUGAL EM 22º

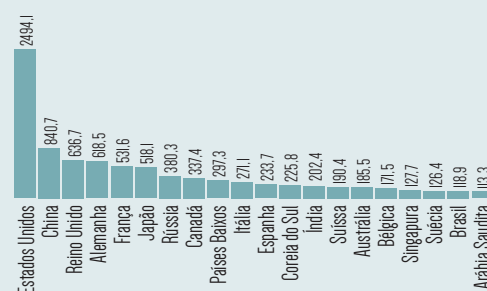
↖	01 Reino Unido Pontuação 80.55	↘	02 França Pontuação 80.14	↖	03 Alemanha Pontuação 78.87
↘	04 EUA Pontuação 77.80	↖	05 Japão Pontuação 76.22	↘	06 Canadá Pontuação 75.70
=	07 Suíça Pontuação 74.96	↖	08 Dinamarca Pontuação 74.77	↖	09 Itália Pontuação 73.79
	10		11		12
	13		14		15
	16		17		18
=	19 Irlanda Pontuação 62.78	↖	20 Coreia do Sul Pontuação 62.75	↘	21 Singapura Pontuação 62.44
=	22 Portugal Pontuação 57.98	=	23 Grécia Pontuação 54.63	=	24 Polónia Pontuação 54.14

↖ Subiu a posição ↘ Desceu a posição = Manteve a posição

Fonte: <https://softpower30.com/wp-content/uploads/2018/07/The-Soft-Power-30-Report-2018.pdf>

Também o Real Instituto Elcano de Madrid elabora regularmente desde 2011 o que chama índice de presença global, com uma abordagem mais completa que a dos anteriores. Trabalha sobre um universo de 110 países, analisando a projeção de cada um para fora das suas fronteiras, utilizando três ordens de indicadores: em primeiro lugar, a presença económica avaliada pela capacidade de exportação de bens (energia, produtos agrícolas ou minerais, produtos manufaturados) e serviços, incluindo investimentos diretos no estrangeiro; em segundo lugar, a presença militar, com base no número de soldados e de equipamentos militares instalados fora das próprias fronteiras; por fim, o que designa como “*presencia blanda*”, “presença suave”, equivalente ao já visto *soft power*, medido a partir de indicadores dispersos como sejam migrações, turismo, rendimento desportivo em competições internacionais, patentes internacionais, artigos publicados em revistas científicas ou ajuda ao desenvolvimento. A última edição é de 2018⁴, e foi construída após consultas a dezenas de instituições dos cinco continentes. Reportando-se ao ano de 2017, são assim inventariados os 20 primeiros países do *ranking* de presença global:

TOP 20 DO RANKING DE PRESENÇA GLOBAL (VALOR ÍNDICE)



Fonte: Relatório de Presença Global Elcano, Real Instituto Elcano.

A PÁGINA DE PORTUGAL NO ÍNDICE ELCANO DE PRESENÇA GLOBAL

Neste índice, Portugal ocupa o 43º lugar, entre 110 países do mundo, quanto à presença global, sendo que é o 46º em PIB e o 68º em população. A presença económica é mais expressiva, a presença suave também significativa, a presença militar é considerada modesta.



Fonte: <http://explora.globalpresence.realinstitutoelcano.org/es/country/iepg/global/PT/PT/2017>

A PÁGINA DE PORTUGAL NO ÍNDICE ELCANO DE PRESENÇA EUROPEIA

Complementarmente, o Índice do Instituto Elcano incorpora também o índice de presença europeia dos 28 países membros da UE, com vista a avaliar o nível de internacionalização dos Estados-membros no âmbito estrito da União. Nesse quadro, Portugal ocupa a 16ª posição, sendo que a sua presença suave é mais importante que a presença económica*.

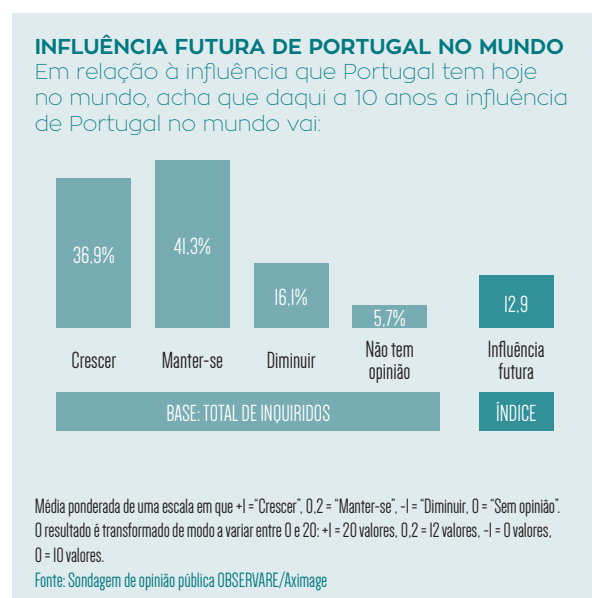


* Uma análise exaustiva das embaixadas e consulados por país em todo o mundo pode ser estudada a partir de sítios da internet que, por coincidência, não têm autoria explícita. Um deles está disponível em <https://www.embaixadas.net> e tem informação completa sobre as representações diplomáticas de cada país; no caso português inventaria um total de 72 embaixadas. O outro é o norte-americano <https://www.embassy-worldwide.com>, segundo o qual Portugal tem 64 embaixadas no estrangeiro, enquanto Lisboa recebe 127 embaixadas (dados manifestamente incorretos ou desatualizados).

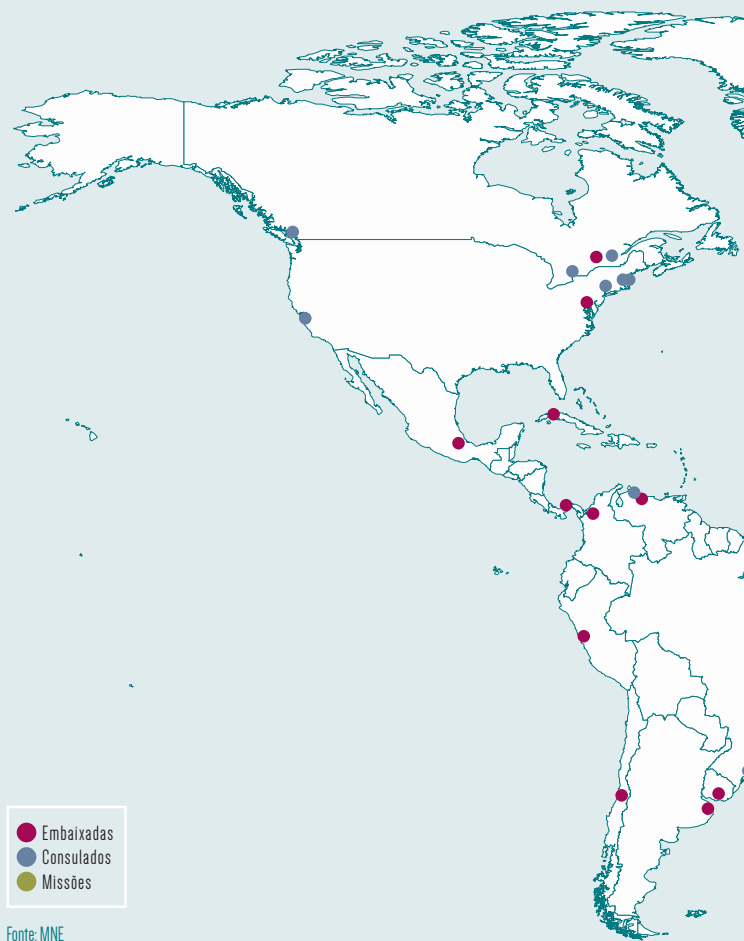
Fonte: <http://explora.globalpresence.realinstitutoelcano.org/es/country/iepe/global/PT/PT/2017>

⁴ Está disponível em <http://www.globalpresence.realinstitutoelcano.org/es/>, consultado em 22/8/2018.

Independentemente da avaliação comparativa que os anteriores elementos permitem, a verdade é que a opinião pública portuguesa parece estar relativamente confiante nos bons êxitos da ação diplomática e antecipa para Portugal um acréscimo de influência no mundo, conforme se pode ver pelos resultados da sondagem encomendada para este estudo:



REPRESENTAÇÃO CARTOGRÁFICA



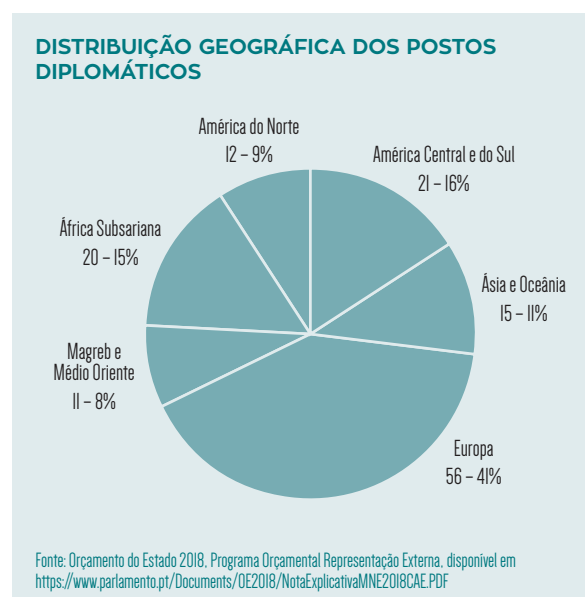
OS PORMENORES DAS REPRESENTAÇÕES PORTUGUESAS

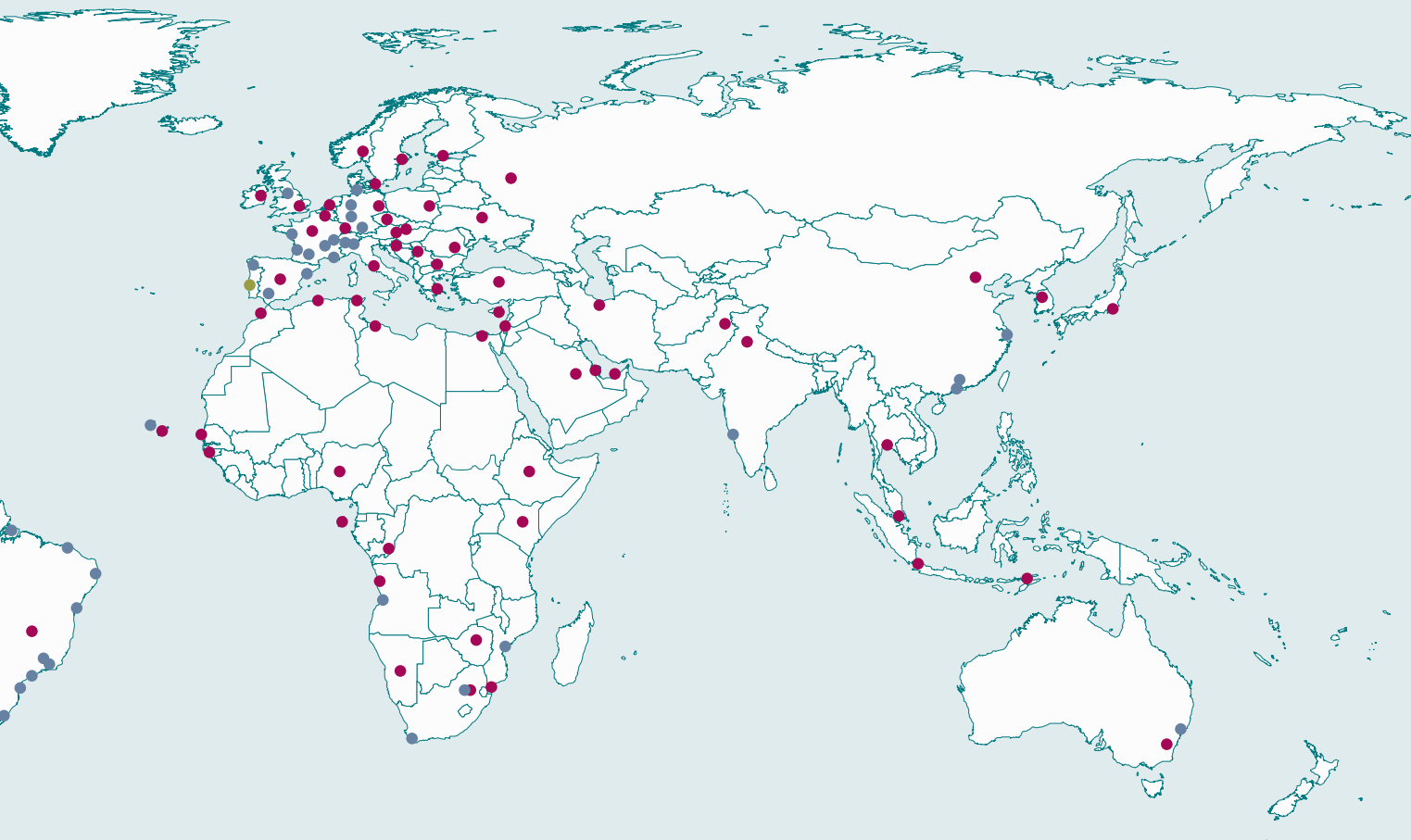
Retomando a análise da projeção diplomática global de Portugal, consideremos o quadro integral dos postos diplomáticos que é o seguinte:

LOCALIZAÇÃO DOS POSTOS DIPLOMÁTICOS							
	Europa	Magreb e Médio Oriente	África Subsariana	América do Norte	América Central e do Sul	Ásia e Oceânia	TOTAL
Embaixadas	30	11	13	2	10	10	76
Consulados-gerais	15	-	6	7	5	5	38
Consulados	-	-	-	1	1	-	2
Vice Consulados	2	-	-	1	5	-	8
Missões e Representações Permanentes	7	-	-	1	-	-	8
Escritórios consulares	2	-	1	-	-	-	3
TOTAL	56	11	20	12	21	15	135

Fonte: Orçamento do Estado 2018, Programa Orçamental Representação Externa, disponível em <https://www.parlamento.pt/Documents/OE2018/NotaExplicativaMNE2018CAE.PDF>
Como se verá, verifica-se com frequência certa flutuação no número de representações; por outro lado, o quadro não inclui as representações múltiplas (embaixadores acreditados em mais que uma capital). Na contabilidade das missões permanentes não vem incluída uma nona, junto da OSCE, assegurada pelo embaixador português em Viena.

E o total dos postos diplomáticos, incluindo a rede consular, tem esta distribuição geográfica, em percentagem:





Por sua vez, o conjunto das pessoas envolvidas atinge a número de 3.030, distribuídas da seguinte forma:

VARIAÇÃO DE EFETIVOS 2016/2017 E DISTRIBUIÇÃO POR AGRUPAMENTO PROFISSIONAL			
	2016	2017	Variação 2016/2017
Diplomatas	417	441	24
Pessoal Especializado	65	65	0
Pessoal Técnico	429	451	22
Assistente Técnico	252	250	-2
Assistente Operacional	72	65	-7
Pessoal Local (Serviços Externos)	1254	1249	-5
Leitores e Docentes	46	51	5
Professores e Coordenadores	333	328	-5
EFETIVOS MNE	2868	2900	32
Agentes Cooperação	150	130	-20
TOTAL C/AGENTES DA COOPERAÇÃO	3018	3030	12

Unidade: Efetivos. Obs.: Não inclui os efetivos da AICEP e o pessoal dos centros culturais (contratados).
Fonte: Orçamento do Estado 2018, Programa Orçamental Representação Externa, disponível em <https://www.parlamento.pt/Documents/OE2018/NotaExplicativaMNE2018CAE.PDF>

Se o quadro anterior define a situação em 2016 e 2017, segundo a qual os diplomatas portugueses eram ao todo 441, dos quais 238 estavam colocados no estrangeiro e 203 estavam ativos no Ministério dos Negócios Estrangeiros ou noutras instituições do Estado, já em Março de 2018 o Ministério dos Negócios Estrangeiros forneceu esta quantificação, com úteis indicações: “Os diplomatas ao serviço do Camões e da AICEP contam como estando nos serviços internos do MNE; foram já considerados os 30 adidos que acabam de entrar na carreira e se encontram em formação”:

FUNCIONÁRIOS DIPLOMÁTICOS POR SITUAÇÃO	N.º
Organismos internacionais	17
Membros Governo/Gabinetes	29
Serviços internos	181
Serviços externos	241
Outros organismos Administração Pública	2
Licença sem Vencimento/Disponibilidade sem funções	19
TOTAL GERAL	489

Se a generalidade das embaixadas portuguesas no mundo está dotada de quadros de elevada competência, trabalhando em condições satisfatórias, também é verdade que, possivelmente, um número significativo de embaixadas portuguesas tem hoje uma capacidade limitada de intervenção e os respetivos embaixadores “não têm qualquer colaborador diplomático”, afetando a própria dignidade da representação do Estado. Ainda há pouco o jornal PÚBLICO aludia a este facto, acrescentando: “O ministério não esclareceu quantas embaixadas estão hoje nessa circunstância, mas o PÚBLICO sabe que há pelo menos 16: Abuja, Bratislava, Harare, Helsínquia, Istambul, Malabo, Montevidéu, Nicósia, Oslo, Panamá, Praga, Ramallah, Sófia, Túnis, Windhoek e Zagreb. Dezasseis em 74 embaixadas bilaterais, ou seja, 12%. Estas são as ‘embaixadas *low cost*, como ficaram conhecidas no tempo em que Paulo Portas foi ministro dos Negócios Estrangeiros, altura em que se defendeu o modelo de um embaixador com um portátil, sem carro de serviço, nem número dois’, resume um diplomata”⁵.

DISTINGUIR AS EMBAIXADAS MAIS IMPORTANTES?

Face a este panorama genérico, coloca-se uma questão: faz sentido estabelecer distinções entre as representações diplomáticas segundo uma escala de importância? Em palavras de um responsável político uma eventual classificação desse tipo seria talvez imprudente e deslegante. Mas um estudo independente pode estabelecer uma hierarquia com base analítica. Curiosamente, em 2009 as autoridades francesas decidiram classificar as representações diplomáticas em quatro categorias: “missões alargadas de formato excecional” (que seriam 8: Alemanha, Espanha, Estados Unidos, Itália, Madagáscar, Marrocos, Reino Unido e Senegal), “missões alargadas” (29 embaixadas), “missões prioritárias” (95 embaixadas, entre as quais a localizada em Portugal) e 31 “postos de presença diplomática”⁶.

⁵ Bárbara Reis, “Em alguns postos, os diplomatas já nem conseguem arquivar os telegramas”, PÚBLICO, 5 de Outubro de 2017, disponível em <https://www.publico.pt/2017/10/05/politica/noticia/em-alguns-postos-os-diplomatas-ja-nem-conseguem-arquivar-os-telegramas-1787705>, consultado em 28/8/2018.

⁶ Ver M. VAISSE, *Diplomatie Française*, Paris: Odile Jacob, 2018, pp. 224-225, bem como o documento “Projet de loi de finances pour 2018: Action extérieure de l’État: Action de la France en Europe et dans le monde”, disponível em <http://www.senat.fr/rap/a17-1/a17-110-16.html>, bem como R. Pihion e M.-L. Poletti, “...et le monde parlera français”, parcialmente disponível em <https://www.amazon.fr/monde-parlera-francais-Roger-Pihion/dp/2363156366>, ambos consultados em 25/8/2018. Esta racionalização não parece que se tenha efectivado e nenhuma alternativa foi considerada (segundo A. Barluet “Le réseau diplomatique français peine à se moderniser” em *Le Figaro*, disponível em <http://www.lefigaro.fr/international/2013/05/02/01003-20130502ARTF1G00646-le-reseau-diplomatique-francais-peine-a-se-moderniser.php>, consultado em 25/8/2018).

Voltando ao caso português, quanto à diferenciação de níveis das representações, é certo que o Estatuto da Carreira Diplomática de Portugal prevê a classificação dos postos de serviços externos em três níveis, classes A, B e C, a partir destes indicadores: as condições e a qualidade de vida do país onde se situa o posto; os riscos para a saúde e segurança; a distância e o isolamento⁷. Segundo o jornal PÚBLICO, numa reportagem de 1999, “está prevista, embora não oficialmente, uma quarta categoria, os postos D, considerados de risco, de que são exemplos cidades como Kinshasa, Nova Deli, Luanda, Bissau ou Argel”⁸. Esta classificação, porém, serve essencialmente para fins administrativos.

Diferente seria ensaiar uma classificação das embaixadas por níveis de importância política (estratégica, económica, cultural...). Introduzir uma diferenciação nos graus de relevância das representações do Estado português no estrangeiro permitiria hierarquizar prioridades e escalonar a atribuição de meios em correspondência com essa relevância. Embora seja de admitir alguma flutuação na importância relativa das embaixadas – dado o carácter movediço das relações internacionais – deve ser possível assentar num certo número de critérios que, em linha de princípio, definam a coerência da inserção da diplomacia portuguesa no espaço mundial e permitam classificar comparativamente as mais relevantes e as menos relevantes.

Antes de mais, deve estar sempre presente esta evidência: a rede de embaixadas está ao serviço dos objetivos da política externa nacional e, portanto, a implantação geográfica das representações nacionais terá de corresponder às prioridades e às estratégias politicamente determinadas. Por outro lado, é provável que, do ponto de vista da opinião corrente, a justificação para a atividade diplomática se centre porventura em dois polos: a segurança dos cidadãos nacionais e a projeção dos interesses económicos do país.

⁷ Ver artigo 46º do referido Estatuto, disponível em https://dre.pt/web/guest/legislacaoconsolidada//lc/107065786/201706160116/exportPdf/normal/1/cacheLevelPage?_LegislacaoConsolidada_WAR_drefrontofficeportlet_rp=indice, consultado em 13/9/2018).

⁸ Isabel Braga, *Profissão: Diplomata*, PÚBLICO, 16 de Fevereiro de 1999, consultado em 13/9/2018, disponível em <https://www.publico.pt/1999/02/16/jornal/profissao-diplomata-129703>.

Tendo em conta estas premissas, admitamos que os critérios para a localização prioritária de embaixadas se possam enunciar assim, numa ordem algo arbitrária: 1) em países com importante presença de comunidades da diáspora portuguesa; 2) em países membros da comunidade de países de língua portuguesa; 3) nos principais parceiros comerciais e espaços estratégicos para a economia portuguesa; 4) em países relevantes no sistema internacional no âmbito global e nas esferas regionais; 5) em países onde Portugal constitui referência de grande valor simbólico de natureza histórica e cultural.

Com base neste enunciado, é possível identificar os países que preenchem um ou vários desses critérios:

Critérios de prioridade	Países
Importante presença de comunidade portuguesa	África do Sul, Alemanha, Angola, Bélgica, Brasil, Canadá, Espanha, EUA, França, Luxemburgo, Moçambique, Reino Unido, Suíça e Venezuela
Lusofonia	Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor Leste
Principais parceiros comerciais e espaços estratégicos para a economia portuguesa	Alemanha, Angola, Argélia, Brasil, China, Espanha, EUA, França, Holanda, Itália, Japão, Marrocos, Polónia e Reino Unido
Países relevantes no âmbito global e nas esferas regionais	África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Cazaquistão, China, Colômbia, Coreia do Sul, Egipto, Espanha, Etiópia, EUA, França, Holanda, Índia, Indonésia, Irão, Israel, Itália, México, Quênia, Reino Unido, República Democrática do Congo, Rússia, Singapura, Suíça e Turquia
Locais de grande valor simbólico-cultural para Portugal	Por exemplo Banguecoque na Tailândia, Vaticano, Montevideu no Uruguai, Dakar no Senegal, Colombo no Sri Lanka

Cruzando agora os critérios enunciados parece possível sugerir três níveis na escala de importância de um certo número das principais embaixadas bilaterais:

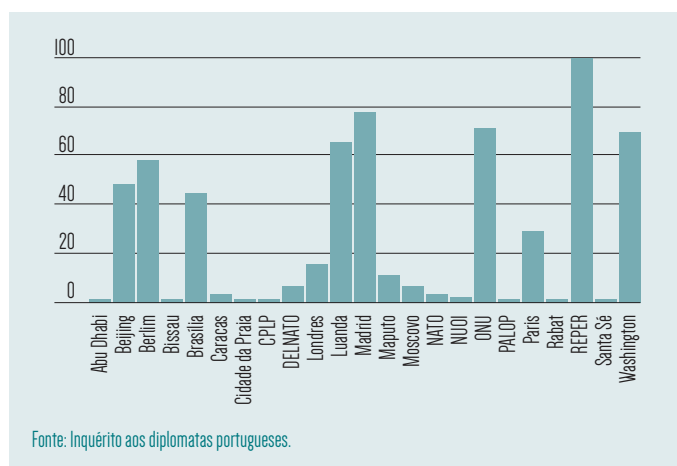
1 – Dez embaixadas de nível A, nas quais convergem alguns dos critérios mais importantes anteriormente referidos: cinco embaixadas na Europa – Alemanha, Espanha, França, Reino Unido e Rússia; duas nas Américas – Brasil e EUA; duas em África – Angola e Moçambique; uma na Ásia – China.

2 – 17 embaixadas de nível B: cinco na Europa – Bélgica, Itália, Países Baixos, Polónia e Suíça; quatro na África Subsariana – África do Sul, Cabo Verde, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe; e três no Magrebe e Médio Oriente – Argélia, Egipto e Marrocos; duas nas Américas – Canadá e Venezuela; três na Ásia – Índia, Japão e Timor-Leste;

3 – 16 embaixadas de nível C: duas na Europa – Luxemburgo e Vaticano; três em África – Costa do Marfim, Etiópia e Senegal; quatro no Magrebe e Médio Oriente – Arábia Saudita, Irão, Israel e Turquia; duas nas Américas – Argentina e México; cinco na Ásia e Oceânia – Austrália, Coreia do Sul, Indonésia, Singapura e Tailândia.

POSSÍVEL CLASSIFICAÇÃO POR NÍVEIS DAS PRINCIPAIS EMBAIXADAS BILATERAIS PORTUGUESAS					
Embaixadas	Europa	Américas	África Subsariana	Magrebe e Médio Oriente	Ásia e Oceânia
Nível A	Berlim	Brasília	Luanda		Pequim
	Londres	Washington	Maputo		
	Paris				
	Madrid				
	Moscovo				
Nível B	Berna	Caracas	Bissau	Argel	Dili
	Bruxelas	Ottawa	Praia	Cairo	Nova Deli
	Haia		Pretória	Rabat	Tóquio
	Roma		São Tomé		
	Varsóvia				
Nível C	Luxemburgo	Buenos Aires	Abidjan	Ankara	Banguecoque
	Vaticano	Cidade do México	Adis Abeba		Camberra
			Dakar		Jakarta
					Riade
					Seul
					Singapura
					Teerão
					Telavive

Esta hipótese de classificação das embaixadas bilaterais prioritárias está, em grande medida, em conformidade com os resultados do inquérito aos diplomatas. À pergunta “Na sua opinião quais são para Portugal, os seis mais importantes postos diplomáticos (bilaterais e multilaterais)?”, mais de 10% dos inquiridos (14 respostas em 109, não considerando agora os postos em instituições intergovernamentais) colocam Madrid como a mais importante embaixada portuguesa; só mais três capitais aparecem com esta prioridade nalgumas respostas dispersas: Washington, Luanda e Pequim. Depois, com algum relevo, mas já nos lugares seguintes, aparecem Berlim, Paris, Londres, Moscovo, Brasília, Caracas. Mais isoladamente surgem Praia, Maputo, Rabat, Bissau, Santa Sé, Díli e mesmo Abu Dhabi.



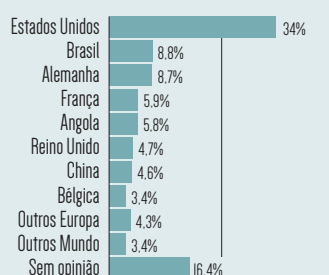
Se os diplomatas concedem nítida prioridade a Madrid, já a opinião pública portuguesa, segundo a sondagem encomendada para este estudo, à pergunta sobre qual o país em que deveremos ter a embaixada mais importante, coloca os Estados Unidos da América à frente, a grande distância (34% das preferências), seguidos de Brasil, Alemanha, França, Angola, Reino Unido, China e Bélgica.

A EMBAIXADA MAIS IMPORTANTE PARA PORTUGAL

Diga-me por favor, qual é o país do mundo onde deveremos ter a nossa embaixada mais importante de todas. Diga-me um só país, aquele onde deveremos ter a embaixada mais importante.

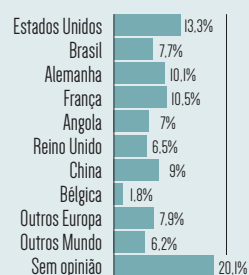
E depois desse país, qual é o segundo país em que deveremos ter a nossa segunda embaixada mais importante.

EMBAIXADA MAIS IMPORTANTE



Fonte: Sondagem de opinião pública OBSERVARE/Aximage

SEGUNDA EMBAIXADA MAIS IMPORTANTE



Semelhante análise pode ser corroborada pela verificação do número de diplomatas atualmente destacados para as mais importantes embaixadas portuguesas na medida em que esse número será um indicador das prioridades da diplomacia. Sem contar agora com os agentes diplomáticos presentes nas delegações junto das grandes instâncias internacionais (a REPER em Bruxelas com 56 elementos e as Nações Unidas em Nova Iorque com 15 diplomatas e sete em Genebra), as embaixadas bilaterais onde estão

colocados mais de quatro diplomatas, incluindo os diversos adidos, são as seguintes: Madrid e Berlim com 11 diplomatas cada uma, Paris, Washington e Maputo com dez cada uma, Timor-Leste com nove, Brasília e Pequim com oito cada uma, seguidas de Reino Unido, Rabat, São Tomé e Príncipe e Luxemburgo com seis diplomatas cada uma e depois com cinco Luanda, Argel, Buenos Aires, Bogotá, Praga, Copenhaga, Moscovo e Ancara (dados cedidos pelo MNE, referentes a 2018).

EXCESSO OU INSUFICIÊNCIA DE EMBAIXADAS?

A situação assim descrita suscita uma interrogação: quantitativamente a estrutura diplomática portuguesa é satisfatória, ou insuficiente? ou mesmo excessiva? Sabemos que a projeção do país no espaço mundial obedece às prioridades da política externa, mas também não ignoramos que suscita importantes questões de natureza orçamental. Os custos de manutenção são elevados e em numerosas situações os limites orçamentais colocam a presença física de diplomatas no limiar das condições de eficácia.

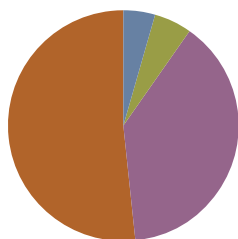
Vejamos o ponto de vista dos diplomatas. No já referido inquérito prevalece a opinião de que a rede diplomática é insuficiente: 51,9% consideram a rede insuficiente e 4,6% muito insuficiente. Em sentido contrário, para a mesma percentagem de 4,6% o número de embaixadas é excessivo. Mas 38,9% dos inquiridos consideram adequado.

Como avalia o número de representações diplomáticas bilaterais portuguesas?

Fonte: Inquérito aos diplomatas portugueses.

108 respostas

- Excessivo – 4,6%
- Adequado – 38,9%
- Insuficiente – 51,9%
- Muito Insuficiente – 4,6%

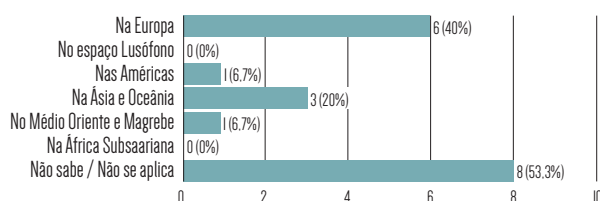


Entre a pequena minoria que considera excessivo, a maior parte pensa que se deve reduzir na Europa:

Se respondeu "Excessivo", onde acha que se devem promover reduções?

Fonte: Inquérito aos diplomatas portugueses.

15 respostas

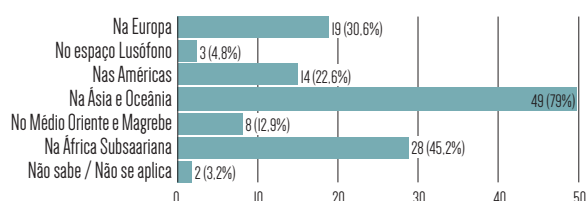


E os que consideram insuficiente tendem a expandir a rede para a Ásia, dada a deslocação do centro de gravidade do poder mundial para a zona do Índico e do Pacífico, posição também corroborada por alguns entrevistados:

Se respondeu "Insuficiente" ou "Muito Insuficiente", onde acha que devem incidir os novos postos?

Fonte: Inquérito aos diplomatas portugueses.

62 respostas



Se se considera que é excessivo o número de embaixadas, designadamente por motivos orçamentais para a hipótese de os custos de uma representação não terem compensação política ou económica, fica a possibilidade de reduzir o número de embaixadas. Mas ninguém ignora a sensibilidade desta medida, o que explica a existência de muitas opiniões contrárias à abolição de embaixadas em países estrangeiros, dada a importância da presença física e do contacto pessoal para a conhecimento das realidades e para a sensibilização aos interesses portugueses. Aqui pesa também o princípio da reciprocidade – o estabelecimento de relações diplomáticas é, por definição, recíproco, colocando a questão delicada de Lisboa receber muitas mais embaixadas do que países onde tem representação física.

Apesar desta forte objeção, parece existir uma tendência no sentido da retração da rede diplomática. Segundo informação do Ministério dos Negócios Estrangeiros, nos últimos dez anos – possivelmente por influência das políticas de austeridade – foram encerradas 15 representações portuguesas do nível de embaixada: em 2007 nas Filipinas (Manila); em 2011 a missão temporária na Bósnia-Herzegovina (Sarajevo); em 2012 em Andorra, na Estónia (Tallinn), na Letónia (Riga), na Lituânia (Vilnius), em Malta (La Valetta) e na Costa do Marfim (Abidjan); em 2013 no Quénia (Nairobi); entretanto na Líbia (Tripoli) a atividade foi suspensa a partir

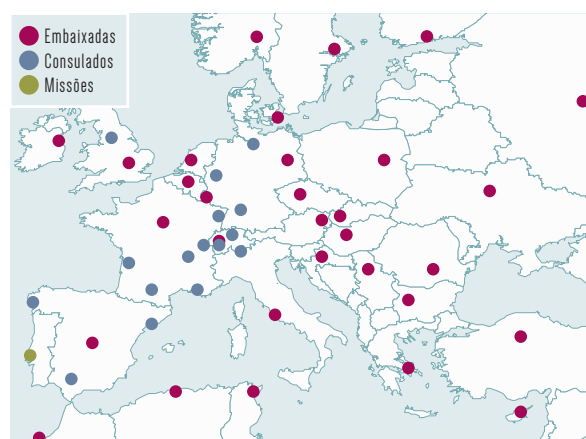
de 2014; em 2015 na Eslováquia (Bratislava); neste período foram ainda desativadas as embaixadas na Eslovénia (Liubliana), no Iraque (Bagdade), na Suazilândia (Mbabane) e na Zâmbia (Lusaca).

Esta tendência para a redução do número de embaixadas verifica-se noutras paragens: em França o debate sobre isso permanece aberto e a Bélgica, em 2014, ponderou fechar 33 embaixadas e consulados no mundo por razões orçamentais e de racionalização⁹.

Dada a delicadeza inerente à possibilidade de reduzir o número de embaixadas portuguesas, o assunto supõe um cuidado especial. Se parecer justificável essa redução em nome da racionalização da estrutura diplomática, com base na avaliação de custo/benefício, será prudente que ela se traduza numa rede mais reduzida, menos dispersa, mais concentrada, mais flexível, mais robusta em meios humanos, financeiros e comunicacionais. A redução pura e simples não parece aconselhável e apenas se justificaria no quadro de uma lógica que concilie três dinâmicas só na aparência contraditórias: redução/concentração/expansão da rede, nos termos que mais à frente veremos.

MENOS EMBAIXADAS NA EUROPA?

A possibilidade de diminuir o número de embaixadas não se reduz a uma questão orçamental: o problema da dimensão da rede está ligado à geopolítica da sua localização, obrigando a uma reflexão cuidadosa. Uma das hipóteses a admitir seria a da redução mais ou menos substancial do número de embaixadas portuguesas nos países membros da UE, a fim de racionalizar a rede diplomática e criar condições para expandir a estrutura para outras áreas de importância geopolítica.



Fonte: MNE

Manifestamente, trata-se de uma questão de elevada sensibilidade e vale a pena recapitular os argumentos pró e contra as alternativas em presença. Admitamos assim dois cenários: Cenário A, em que se mantêm todas as embaixadas localizadas no continente europeu; Cenário B, em que se reduzem/concentram essas embaixadas, expandindo a rede para outros continentes, designadamente a Ásia.

Cenário A: a opção por manter as atuais embaixadas na Europa será apoiada por argumentos de grande pertinência. Para além da delicadeza política inerente a uma decisão de encerrar representações diplomáticas, até pelo princípio da reciprocidade, a presença de Portugal é julgada indispensável sobretudo nos países membros da União Europeia. Apesar da multiplicidade de relações no quadro multilateral, nada substitui a presença personalizada e o acompanhamento local das realidades político-sociais dos países considerados. Mesmo quando as relações parecem rarefeitas, é fundamental entender a importância da diversidade de alianças que se estabelecem a respeito dos vários dossiers políticos, o que obrigaria a um contacto permanente. Esta necessidade mais se faz sentir por ocasião das presidências rotativas da União, quando o acompanhamento se torna mais premente e diz evidentemente respeito a todos os Estados-membros.

Cenário B: a opção por reduzir/concentrar partiria da verificação de que na Europa se localiza o maior número de embaixadas portuguesas – um total de 29, representando 38,16% do total (contra 18 em África, 16 na Ásia, 12 nas Américas e uma na Oceânia). Esta sobre-representação na Europa menos se justificaria quando considerada a fraca inte-

⁹ Ver http://www.lalibre.be/actu/belgique/33-ambassades-et-consulats-belges-a-l-etranger-menaces-de-fermeture-5479c7123570a0fe4c77fbb#media_1, bem como <http://www.lalibre.be/debats/ripostes/pourquoi-fermer-des-ambassades-de-belgique-547cc88e35707696bab9067>, consultados em 31/8/2018, embora esta medida fosse compatível com a abertura de quatro novas embaixadas belgas em África, no Benim, na Guiné, no Mali e no Níger – ver <http://www.sudinfo.be/id37196/article/2018-02-01/la-belgique-ouvre-quatre-nouvelles-ambassades-en-afrique>, ambas as fontes consultadas em 28/8/2018. Ver ainda https://www.rtf.be/info/belgique/detail_quelles-ambassades-belges-seront-fermees-pour-raisons-economiques?id=8491519, consultado na mesma data.

ração bilateral com alguns desses países, mas sobretudo tendo em conta a multiplicidade de contactos diplomáticos e técnicos no âmbito multilateral das numerosas instituições europeias. Um dos nossos entrevistados afirma mesmo que “à exceção de Madrid as embaixadas nos Estados-membros da UE estão relativamente esvaziadas” e um outro declara que “na Europa as relações bilaterais da maioria dos países europeus são meras representações; fora do contexto da UE as relações intraeuropeias são preferencialmente feitas pelos empresários” mais do que pelos diplomatas. Por outro lado, a redução numérica de embaixadas na Europa libertaria recursos para embaixadas mais fortes e mais disseminadas segundo prioridades geopolíticas.

Este debate permanecerá em aberto, levando a uma cuidadosa ponderação dos prós e contras de qualquer solução¹⁰. Em qualquer das hipóteses, é bom antecipar que o possível cenário de redução de embaixadas não implica necessariamente fragilização dos contactos diplomáticos, mas antes, como se verá, o seu reforço num quadro de concentração e em modalidades de novo tipo. Por outras palavras, a opção por menos embaixadas só seria aceitável a troco de melhores embaixadas, com renovada capacidade de irradiação (ver capítulo “Novas formas de representação”) e também em nome da expansão da rede para destinos achados relevantes e onde hoje não há representação diplomática portuguesa.

No âmbito do Cenário B e com base nestes dados, poderia fazer sentido encerrar as seguintes embaixadas europeias: Bulgária, Chipre, Croácia, Dinamarca, Eslovénia, Finlândia, Irlanda, República Checa e Roménia. Além destes países europeus, noutros também se justificaria o encerramento de embaixadas: Ucrânia, Azerbaijão, Paquistão, Filipinas, Líbia (esta, já suspensa), Qatar, Guiné Equatorial, Nigéria, Zâmbia, Suazilândia, Namíbia e Zimbábue. Ao todo, perto de 20 representações seriam reconvertidas e concentradas em novos espaços diplomáticos, numa nova lógica de estrutura reticular, conforme se desenvolve no capítulo seguinte.

¹⁰ No início de 2019, por ocasião do Seminário Diplomático, o Ministro dos Negócios Estrangeiros abordou esta problemática: “Hoje há cinco países europeus onde não temos embaixada: os três países bálticos, a Eslovénia e Malta. Se perguntar se precisamos de três embaixadas nos três países bálticos, diria ‘Não necessariamente’. Abriria mais depressa uma embaixada num país da África Ocidental do que embaixadas em todos os países da União Europeia. Mas vamos ter a presidência, por isso temos de pensar bem” – em PÚBLICO, 4/1/2019, pág. 8.

Uma opção desta natureza, a ser tomada, obrigaria a uma ofensiva diplomática concertada e persistente a fim de bem explicar aos Estados envolvidos as motivações da política externa portuguesa ao adotar a medida de encerrar certas embaixadas. Tal decisão estaria parcialmente fundamentada na redução de custos, mas necessariamente articulada com a transição para a fórmula que adiante designaremos como “embaixadas radiais”, de âmbito territorial regional, localizadas nos centros geográficos das áreas abrangidas, destinadas não a enfraquecer, mas antes a potenciar a representação portuguesa, nos termos que veremos. Teria ainda de se cuidar com particular atenção da eventualidade de surgirem resistências de alguns Estados a este processo de concentração, em nome de motivações históricas ou políticas. Isso acontece com Portugal, que não aceita receber credenciais de um embaixador sediado em Madrid, com o receio de ser tomado como satélite de Espanha. Analogamente deveria acautelar-se esta sensibilidade por parte de outros Estados e proceder às consequentes reconfigurações, de modo a não correr o risco de ver recusado o *agrément* a um embaixador português.

“A OPÇÃO POR MENOS EMBAIXADAS SÓ SERIA ACEITÁVEL A TROCA DE MELHORES EMBAIXADAS, COM RENOVAÇÃO CAPACIDADE DE IRRADIAÇÃO”

Quanto à abertura de novas embaixadas admitimos que se justifique criar representações diplomáticas no Cazaquistão, país considerado estratégico na Ásia Central, onde a presença portuguesa é bastante rarefeita, no Sri Lanka país onde há importantes vestígios históricos da passagem da cultura portuguesa e no Vietnã cuja importância é crescente na vasta região asiática, enquanto em África se justificaria a reabertura de embaixada na Costa do Marfim, pelo seu papel no conjunto da África Ocidental e por em Abidjan estar localizada a sede do Banco Africano de Desenvolvimento, bem como no Quênia, pela sua importância estratégica na região oriental da África e por em Nairobi estarem sediados importantes organismos das Nações Unidas.

NOVAS FORMAS DE REPRESENTAÇÃO

Vimos anteriormente que uma orientação possível para o reordenamento da estrutura diplomática portuguesa seria a de reduzir/concentrar/expandir a rede das representações, em termos que só na aparência são contraditórios. Partindo do princípio evidente que não se pode pretender uma representação universal, incompatível com os recursos nacionais e fora de qualquer tradição histórica, a representação diplomática terá de ser sempre seletiva, impondo o exercício de identificação de regiões e respetivos polos, em função dos objetivos da política externa.

A possível dinâmica de redução/concentração seria efetivada no sentido da regionalização. Com efeito, parece claro que uma tendência forte da gestão dos espaços à escala internacional vai no sentido da formação de subconjuntos regionais. Muitos processos da atualidade obrigam a ultrapassar a dimensão dos territórios nacionais e a desenhar novas unidades onde os agrupamentos de países definem novos espaços de maior ou menor institucionalização, traduzidos na proliferação de siglas a que nos habituámos: NAFTA, MERCOSUL, CEDEAO, SADC, ASEAN, UE e tantos outros. Na própria Europa, insensivelmente, têm-se afirmado, ainda que de modo informal, sub-regiões, na base de entendimentos e interesses que originam demarcações. É certo que na atualidade se verifica recrudescimento das identidades e dos nacionalismos, porém esta inclinação é compatível com a tendência para a regionalização, sempre que há processos de maior ou menor integração que levam a ultrapassar a escala das fronteiras nacionais. Tais correntes não são necessariamente antagónicas.

No caso português e nos tempos mais recentes, têm sido feitas tentativas por alcançar o máximo adequado de cobertura geográfica com base em soluções de baixo custo, do tipo “embaixador laptop”, em que o representante diplomático se instala isoladamente ou visita periodicamente o país onde está credenciado, com um computador portátil na bagagem... Parecia uma solução aceitável, porventura de inspiração britânica, adota-

da em situação de austeridade, com o país interencionado por credores internacionais; todavia o balanço desta tentativa é, generalizadamente, considerado negativo. Também se tem ensaiado o recurso ao acompanhamento diplomático por embaixadores, sediados em Lisboa e à beira da reforma, com representação em países de relacionamento menos intenso, como tem sido o caso de Malta e Eslováquia e também dos países bálticos.

EMBAIXADAS RADIAIS

Uma possível solução para enfrentar este conjunto de situações estaria assim em optar por uma estratégia de concentração, assumindo que um certo número de representações teria a qualidade de embaixadas radiais ou regionais ou de *hubs* diplomáticos.

Esta tendência para embaixadas regionais tem-se manifestado na reflexão e na prática de diversas políticas diplomáticas. Veja-se, por exemplo, Enrique Fanjul em “*Clusters y hubs: nuevas ideas para el servicio diplomático*”, segundo o qual “vários países já começaram a organizar as suas embaixadas numa perspetiva ‘regional’”¹. As regiões diplomáticas, neste sentido, seriam subsistemas dotados de um mínimo de coerência, de tal modo que faria sentido serem considerados como um todo, referenciado a um centro onde se localizaria a sede da embaixada radial.

No âmbito da investigação para este estudo, alguns diplomatas entrevistados sugeriram soluções deste tipo, exemplificando com a hipótese de uma grande embaixada em Estocolmo que cobriria o conjunto dos países escandinavos e bálticos.

O conceito de *hub* diplomático, à maneira de um centro nodal onde se articulem os diferentes nós de múltiplas ligações, que passaremos a designar regularmente como embaixada radial, não deveria reproduzir, sem mais, o modelo da embaixa-

¹ Consultado em 27/8/2018, disponível em <https://blog.realinstitutoelcano.org/clusters-hubs-nuevas-ideas-servicio-diplomatico/>.

da tradicional ou convencional, mas deveria, no caso de ser adotado, incorporar um conjunto de fatores de inovação, traduzidos na sua estrutura orgânica e nos procedimentos aplicáveis. Não é só o âmbito geográfico alargado que estaria em causa – o que de si já importaria o necessário redimensionamento – como ainda exigir-se-ia um novo estilo de organização e funcionamento.

No capítulo seguinte será abordado em pormenor o alcance de uma nova cultura organizacional desejável, mas desde já se pode adiantar que uma embaixada radial, sendo de âmbito regional, pressupõe uma ação vasta, implicando uma equipa de diplomatas, os quais deveriam ter meios para agirem com mobilidade, com condições de boa conectividade, mantendo-se em contacto não apenas com as autoridades dos Estados situados no perímetro da sua atuação, mas também com muitos outros interlocutores e, em geral, com a sociedade civil dos países envolvidos. Tal intervenção deveria corresponder a objetivos políticos claros, sujeitos a avaliação periódica, com explicitação das áreas temáticas preferenciais para o trabalho diplomático.

Vejamos, a título meramente exemplificativo, outros possíveis casos de embaixadas radiais:



REGIÃO NÓRDICO-BÁLTICA

Explorando a sugestão há pouco referida, com um cenário do seguinte tipo: um embaixador e uma equipa de diplomatas lideram a embaixada radial, sediada em Estocolmo – centro geográfico da região – com representação na Suécia, Noruega, Dinamarca, Finlândia, Islândia, Estónia, Letónia e Lituânia; uma representação com as características acima descritas e com uma agenda que, para além dos objetivos político-diplomáticos habituais, identificasse áreas temáticas fundamentais que se prendam com os interesses portugueses na região, como por exemplo os estudos oceanográficos, as questões da pesca nas águas frias do Atlântico norte, até mesmo os problemas suscitados pela navegação na zona ártica, e assim por diante.



REGIÃO CENTRO-EUROPEIA

Viena poderia ser sede de uma embaixada radial com intervenção na Europa central, intervindo, além da própria Áustria, na Hungria, Eslováquia e República Checa. O elemento adicional para atribuir importância a esta embaixada é o facto de a cidade de Viena ser sede de alguns organismos especializados do sistema das Nações Unidas, bem como da OSCE – Organização para a Segurança e Cooperação na Europa.



REGIÃO BALCÂNICA

Por sua vez Belgrado poderia ser o centro de uma embaixada radial com influência em quase todo o espaço da ex-Jugoslávia: Sérvia, Eslovénia, Bósnia-Herzegovina, Kosovo, Montenegro e Macedónia Norte.



REGIÃO DA ÁFRICA ORIENTAL

Um exemplo interessante seria o da África Oriental ou, mais concretamente, o Corno de África. Portugal tem pouca presença na zona, todavia a Etiópia é um país estrategicamente relevante, não só pela sua posição de potência regional no continente africano, mas também por ser sede da União Africana e de ter influência na IGAD – Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento – que tem sede no Djibuti e abrange a região, desde os Grandes Lagos até ao Vale do Nilo. Uma embaixada radial instalada em Adis Abeba representaria Portugal na Etiópia, na Somália, no Quênia, na Eritreia, no Djibuti e no Sudão do Sul, com funções de observador junto da UA.



REGIÃO DO MÉDIO-ORIENTE

O Cairo poderia receber uma outra embaixada radial que, a partir do Egito, tivesse intervenção na área crítica que eventualmente abrangeria a Líbia e a Tunísia no norte de África, mais o Sudão, bem como, já no Médio Oriente, o Líbano. O facto de a Liga Árabe ter a sua sede no Cairo constitui um fator de considerável importância a esta representação.



REGIÃO CENTRO-ASIÁTICA

De igual modo se poderia pensar numa embaixada radial sediada em Astana, tendo como raio de ação a Ásia Central, zona onde a presença portuguesa tem sido rarefeita e cuja importância geopolítica é crescente. A partir de Astana a atividade diplomática portuguesa irradiaria pelo conjunto das Repúblicas ex-soviéticas do Cazaquistão, Quirguizistão, Tadjiquistão, Turquemenistão e Uzbequistão.



REGIÃO DA ÁSIA ORIENTAL

Para a Região da Ásia Oriental seria vantajoso estabelecer uma embaixada radial em Bangkok, lugar de grande valor simbólico, abrangendo Tailândia, Camboja, Laos, Malásia, Myanmar, Brunei, Filipinas e a ASEAN.

De algum modo isto já acontece em certas zonas do mundo onde o embaixador português, a partir de determinada capital, apresenta também credenciais noutros países. Assim, o embaixador em Camberra representa Portugal, além da Austrália, em dez outros micro-Estados: Fidji, Ilhas Cook, Ilhas Marshall, Ilhas Salomão, Micronésia, Nova Zelândia, Palau, Papua-Nova Guiné, Samoa e Vanuatu. De igual modo, o embaixador em Caracas tem credenciais em mais oito países, além da Venezuela: Antígua e Barbuda, Barbados, Grenada, Guiana, São Cristóvão e Nevis, São Vicente e Granadinos, Suriname, Trinidad e Tobago. Ou o da Cidade do México representa o país na região centro-americana: República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua (ver pág. 198, “Representações múltiplas”). Em casos como estes faria sentido transformar as respetivas embaixadas na categoria de embaixada radial, dotando-as de meios para intervir à escala da região.

“UMA EMBAIXADA RADIAL, SENDO DE ÂMBITO REGIONAL, PRESSUPÕE UMA AÇÃO VASTA”

Dado o carácter inovador e eventualmente problemático da instauração de embaixadas radiais com a natureza agora descrita, seria prudente lançar uma ou outra experiência piloto, a título experimental, de modo a que se comprovasse o bom resultado da fórmula, de modo a ponderar a sua reprodução noutras regiões. Pode admitir-se que uma embaixada como a da região centro-europeia seria porventura uma boa hipótese de testar a modalidade de definição de uma área geográfica circundante, polarizada por uma embaixada radial sediada numa das capitais, provavelmente Viena. Outras hipóteses em diferentes continentes poderiam ser consideradas, como a região do noroeste africano (com possível base em Dakar) ou da região centro-asiática (centrada em Astana).

No caso de o modelo comprovar bons resultados, a experiência poderia replicar-se ao ponto de, gradualmente, abranger o conjunto das regiões por onde se dissemina a rede diplomática portuguesa. Se tal modelo vier a ser aplicado, vários cenários são admissíveis, sendo então possível, a título de ensaio, esboçar uma identificação nestes termos das embaixadas radiais a promover.

A IMPLANTAÇÃO GEOGRÁFICA DAS POSSÍVEIS 19 EMBAIXADAS RADIAIS		
Continente	Região	Países abrangidos (por ordem alfabética) e possíveis sedes
EUROPA	REGIÃO NÓRDICO-BÁLTICA	Dinamarca, Estónia, Finlândia, Islândia, Letónia, Lituânia, Noruega, Suécia (possível sede em Estocolmo)
	REGIÃO Balcânica	Bósnia-Herzegovina, Bulgária, Macedónia, Montenegro, Sérvia (possível sede em Belgrado)
	REGIÃO CENTRO-EUROPEIA	Austria, Eslovênia, Eslováquia, Hungria, República Checa (possível sede em Viena)
	REGIÃO EURO-MEDITERRÂNEA	Albânia, Chipre, Itália, Malta, Roménia, San Marino, FAO (possível sede em Roma)
MAGREBE E MÉDIO ORIENTE	REGIÃO MÉDIO-ORIENTAL	Egipto, Líbano, Líbia, Tunísia, Sudão do Norte, Liga Árabe (possível sede no Cairo)
	REGIÃO ARÁBICA	Arábia Saudita, Bahrein, Kuwait (possível sede em Riade)
	REGIÃO DO GOLFO	EAU, Iémen, Qatar, Omã (+ Iraque) (possível sede em Abu Dhabi)
ÁFRICA	REGIÃO DA ÁFRICA ORIENTAL	Djibuti, Eritreia, Etiópia, Somália, Sudão do Sul, União Africana (possível sede em Adis Abeba)
	REGIÃO DOS GRANDES LAGOS	Comores, Quênia, Tanzânia, Uganda, Nações Unidas (possível sede em Nairobi)
	REGIÃO DO NOROESTE AFRICANO	Burkina Faso, Gâmbia, Guiné-Conacri, Libéria, Mali, Senegal, Serra Leoa (possível sede em Dakar)
	REGIÃO DA ÁFRICA OCIDENTAL	Benim, Camarões, Chade, Costa do Marfim, Gana, Niger, Nigéria, Togo, CEDEAO (possível sede em Abidjan)
	REGIÃO DA ÁFRICA AUSTRAL	África do Sul, Botswana, Comores, Lesoto, Madagáscar, Malawi, Maurícias, Namíbia, Seicheles, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia, Zimbabwe, SADC (possível sede em Pretória)
AMÉRICAS	REGIÃO ANDINA	Bolívia, Colômbia, Costa Rica, Equador, Jamaica, Peru (possível sede em Bogotá)
	REGIÃO DO CARIBE	Antígua e Barbuda, Barbados, Dominica, Granada, Guiana, Santa Lúcia, São Cristóvão e Nevis, São Vicente e Granadinas, Suriname, Trinidad e Tobago, Venezuela (possível sede em Caracas)
	REGIÃO DO GOLFO DO MÉXICO E ANTILHAS	Bahamas, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, República Dominicana (possível sede na Cidade do México)
ÁSIA E OCEÂNIA	REGIÃO CENTRO-ASIÁTICA	Cazaquistão, Quirguistão, Tajiquistão, Turquemenistão, Uzbequistão (possível sede em Astana)
	REGIÃO DA ÁSIA ORIENTAL	Camboja, Filipinas, Laos, Malásia, Myanmar, Tailândia (possível sede em Bangkok)
	REGIÃO ÍNDICA	Bangladesh, Índia, Maldivas, Nepal, Sri Lanka (possível sede em Nova Deli)
	REGIÃO DO PACÍFICO SUL	Austrália, Fiji, Ilhas Cook, Ilhas Marshall, Ilhas Salomão, Micronésia, Nova Zelândia, Palau, Papua-Nova Guiné, Samoa, Vanuatu (possível sede em Camberra)

Como vimos, estas embaixadas radiais seriam embaixadas de tipo novo, dotadas de meios humanos, financeiros e comunicacionais compatíveis com as novas responsabilidades de âmbito geográfico alargado, obrigando a condições de mobilidade dos diplomatas e a versatilidade das práticas diplomáticas segundo um novo estilo de intervenção (ver o capítulo “Novo tipo de ação diplomática”). Uma solução deste género, não é demais insistir, só seria aceitável se a sua eventual aplicação viesse a par de uma alteração substancial no estilo institucional e nos procedimentos dos vários agentes.

OUTRO TIPO DE REPRESENTAÇÕES

Para além da presença convencional de representações diplomáticas nas capitais dos países estrangeiros, poderia também pensar-se noutras formas de presença e intervenção da diplomacia portuguesa em certos espaços, não cidades capitais, onde uma representação multisectorial do Estado se justificaria. Alguns exemplos ilustram esta possibilidade: o Delta do Rio das Pérolas, no sul da China, onde se situam Macau e Hong Kong, lugar crucial para afirmar interesses portugueses, estabelecer ligações entre a China e os países lusófonos, captar investimentos e alargar mercados; Silicon Valley, na Califórnia, lugar por excelência da inovação científica e tecnológica, viveiro de empresas de nova geração; o Estreito de Malaca, com fortes vestígios da passagem dos portugueses, em torno do qual se localiza aquele que alguns consideram o “triângulo de maior crescimento” mundial, polarizado por Medan na Indonésia, Phuket na Tailândia e Penang na Malásia. Em locais como estes poderiam estabelecer-se representações diplomáticas – não embaixadas – com uma nova designação, por exemplo “Casas de Portugal”, com competências polivalentes nas esferas política, económica, científica, tecnológica ou cultural.

No caso do Delta do Rio das Pérolas, já existe uma instituição que poderia ser inspiradora de soluções análogas: o IPOR – Instituto Português do Oriente. Tem a particularidade de ser uma associação de direito privado, mas

com forte participação pública, pois o Instituto Camões divide com a Fundação Oriente a qualidade de associado fundador, aos quais se juntam como associados seis grandes empresas financeiras e não-financeiras. A partir da vertente cultural e linguística, assinala uma importante presença portuguesa na área, modelo que poderia ser replicado com vantagem noutros pontos simbólicos. À semelhança deste antecedente, a FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia poderia promover uma instituição do género para as questões da sua competência, localizada como sugerido em Silicon Valley ou, porventura, junto ao CERN, o maior laboratório mundial de física das partículas, na fronteira franco-suíça, permitindo agregar instituições científicas de ponta e empresas tecnológicas especializadas. Por sua vez, na zona do Estreito de Malaca, eventualmente em Singapura, poderia ser instalado um centro de negócios que resultasse de uma parceria entre a AICEP e as associações patronais, com vista a incrementar as relações de Portugal nos domínios financeiro, comercial e mesmo industrial ou portuário. Hipóteses deste género teriam a vantagem de diversificar a representação externa do Estado português através de soluções dotadas de versatilidade e flexibilidade, articulando associações com entidades privadas.

Algumas experiências inovadoras deste tipo poderiam ser estudadas e analisadas com vantagem. Por exemplo, os arquivos do Departamento de Estado norte-americano relativo aos anos 2001-2009 referem a iniciativa de criação de doze *hubs* regionais centrados nas questões de ambiente, “com base na ideia de que os problemas ambientais transfronteiriços podem ser abordados com vantagem através da cooperação regional”². Um caso particularmente interessante é o da embaixada norte-americana em Copenhaga que é sede de um *hub* regional para as áreas do meio ambiente, da ciência, da tecnologia e da saúde, com atuação em onze países escandinavos e bálticos: Nordic/Baltic ESTH (Environment, Science, Technology and Health) Regional Hub.³

Neste caso a implantação geográfica articula-se com áreas temáticas de primeira importância. Países envolvidos: a Dinamarca (incluindo a Gronelândia), a Estónia, a Finlândia, a Islândia, a Letónia, a Lituânia, a Noruega e a Suécia, articulando também com as autoridades da Rússia, Polónia e Alemanha. Iniciativas deste tipo poderiam ser inspiradoras para soluções experimentais potencialmente fecundas.

“A CRESCENTE IMPORTÂNCIA DAS QUESTÕES TRANSVERSAIS E DA INTERNACIONALIZAÇÃO DOS PROCESSOS SOCIAIS PARECE ACONSELHAR UM TIPO DE REPRESENTAÇÕES NÃO TERRITORIALIZADAS”

Estas formas de particularização da atividade diplomática já têm sido ensaiadas em determinados contextos. A título de exemplo, veja-se o envolvimento português num processo positivo de cooperação internacional, no domínio da segurança. É o caso do G7++Amigos do Golfo da Guiné, no qual se comprometeram as sete grandes potências (Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Reino Unido, EUA), uma série de outros países, entre os quais Portugal que, inclusivamente, ocupou a presidência do grupo em 2016, bem como organizações intergovernamentais, e os Estados da região⁴. Este exemplo de esforço coletivo para a segurança do Golfo da Guiné, designadamente no que diz respeito à pirataria marítima, e que já teve a presidência de um embaixador português, mostra como a ação diplomática se pode concretizar num quadro de cooperação internacional, cruzando determinada área geográfica com determinada esfera temática. Se algumas destas experiências se reportam a iniciativas de carácter temporário, nada impede que se prevejam situações estáveis, onde a representação diplomática portuguesa abarque uma escala regional, com incidência ora mais genérica ora mais sectorial.

² Ver <https://2001-2009.state.gov/g/oes/hub/>, consultado em 11/9/2018. A localização geográfica destes polos diplomáticos é significativa: Adis Abeba, Gaborone, Acra, Fiji, Bangkok, Copenhaga, Budapeste, Amã, Katmandu, Astana, São José da Costa Rica e Lima (ver <https://2009-2017.state.gov/e/oes/hub/contact/index.htm>, consultado no mesmo dia).

³ Ver http://www.wikiwand.com/en/Embassy_of_the_United_States_in_Copenhagen#/Embassy_sections, consultado em 28/8/2018.

⁴ Trata-se de Angola, Benim, Burkina Faso, Camarões, Cabo Verde, República Centro-Africana, Chade, República Democrática do Congo, Costa do Marfim, Guiné Equatorial, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné-Bissau, Guiné, Libéria, Mali, Níger, Nigéria, República do Congo, Senegal, São Tomé e Príncipe, Serra Leoa e Togo. Ver documentos em <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/area-de-governo/negocios-estrangeiros/informacao-adicional/g7-fogg.aspx>, e também em <https://www.historico.portugal.gov.pt/media/19741463/prioridades-pt.pdf>, consultados em 12/9/2018.

EMBAIXADORES TEMÁTICOS ITINERANTES

Já analisámos uma certa diversidade de representações diplomáticas caracterizadas pela dispersão geográfica:

- a** – As delegações junto de organismos intergovernamentais;
- b** – As embaixadas bilaterais convencionais;
- c** – As embaixadas radiais ou regionais;
- d** – As “Casas de Portugal” localizadas em espaços estratégicos que não são cidades capitais.

Todavia, independentemente desta multiplicidade de fórmulas de representação, a ação diplomática poderá compreender uma outra esfera que é a das questões transversais, que pouco se enraizam geograficamente, mas que atravessam as fronteiras dos Estados nacionais. Trata-se de uma nova dimensão, inovadora, suscitada pelos novos tempos, dada a quantidade e a importância das questões globais tecnicamente especializadas, superando o relacionamento bilateral ou multilateral.

Esta realidade é suscetível de aconselhar a criação de Embaixadores Itinerantes temáticos. Temáticos, justamente porque se ocupam de um domínio sectorial e especializado de importância estratégica para a colocação do país no mundo. Itinerantes, porque não vinculados a uma presença localizada, mas dotados de mobilidade, de modo a intervirem nos momentos e nos locais onde as questões são tratadas, justificando a representação oficial do Estado.

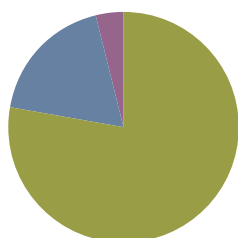
Cerca de 80% dos diplomatas que responderam ao nosso inquérito consideram desejável a existência de embaixadores temáticos, encarregados de missões especiais. No mesmo sentido se pronunciou a maioria dos nossos entrevistados.

Para o tratamento de dossiers muito especializados e/ou muito globais considera desejável a figura do Embaixador temático e/ou itinerante?

Fonte: Inquérito aos diplomatas portugueses.

108 respostas

- Sim – 78%
- Não – 18,3%
- Não sabe / Não se aplica – 3,7%



Em Portugal há uma escassa tradição nesse domínio, identificando-se apenas três antecedentes no século passado: o Dr. José Fernandes Fafe foi nomeado embaixador para as questões da língua portuguesa, o Major Vítor Alves nomeado para embaixador junto das comunidades portuguesas no mundo e o Eng. Pires de Miranda designado embaixador para os assuntos do petróleo. Segundo informações atuais (setembro de 2018) há um embaixador temático responsável pelas questões da cibersegurança.

Mas a crescente importância das questões transversais e da internacionalização dos processos sociais parece aconselhar um tipo de representações não territorializadas, promovendo de modo regular e sistemático embaixadores itinerantes ou temáticos. Não se trata da situação de figuras públicas que se constituem como embaixadores itinerantes de certas causas ou certas instituições, como é o caso bem conhecido de Angelina Jolie, “embaixadora” do ACNUR. Trata-se de verdadeiros representantes dos Estados com funções de soberania. A França, por exemplo, segundo algumas fontes, terá cerca de dezoito Embaixadores itinerantes, alguns de âmbito regional (Mediterrâneo, Índico, Caraíbas, Polos, Mar Negro...), outros temáticos (memória histórica, ambiente, questões transfronteiriças, clima, adoção, SIDA, terrorismo)⁵. Em Espanha, em Julho de 2018, existiam pelo menos os seguintes embaixadores temáticos responsabilizados por: diálogo das civilizações; ameaças híbridas e cibersegurança; direitos humanos, democracia e Estado de direito; Sahel e assuntos migratórios, mas também um embaixador em missão especial para a igualdade de género⁶.

Outros exemplos se multiplicam pelo mundo: a Dinamarca nomeou um embaixador para a ciência e a tecnologia destacado para Silicon Valley, na Califórnia⁷; Taiwan criou um lugar de embaixador para o combate ao tráfico humano; a Bolívia designou um embaixador para acompanhar a reivindicação boliviana relativa ao mar⁸.

⁵ Ver em <https://www.contribuables.org/2017/07/la-liste-cachee-des-12-ambassadeurs-thematiques/>, consultado em 28/8/2018.

⁶ Ver em http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/NotasDePrensa/Paginas/2018_NOTAS_P/20180308_NOTA022.aspx, consultado na mesma data.

⁷ Ver <https://www.politico.eu/article/denmark-silicon-valley-tech-ambassador-casper-klynge/>, consultado em 5/9/2018.

⁸ Ver em <https://www.eldinamo.cl/pais/2014/04/28/expresidente-mesa-explicara-demanda-boliviana-de-mar-en-foros-internacionales/>, consultado em 10/9/2018.

Um dos elementos de inovação da rede diplomática portuguesa é exatamente a possibilidade da nomeação de embaixadores temáticos para algumas questões de interesse estratégico e cujo acompanhamento supõe elevada técnica. Isso teria a vantagem de sublinhar a importância de uma nova agenda para a diplomacia, numa situação internacional que já não consiste apenas na teia das relações intraestatais, mas que se confronta com questões globais que obrigam à cooperação mundial. Faz sentido que alguns especialistas prestigiados assumam a representação portuguesa na qualidade de embaixadores temáticos, que circulem livremente por todos os lugares e em todos os momentos onde seja útil a presença autorizada de Portugal. O mandato destes embaixadores, eventualmente itinerantes, seria mais ou menos temporário ou mesmo de natureza mais contínua, conforme as circunstâncias aconselhassem.

Pode admitir-se que certos domínios são particularmente indicados para a constituição de embaixadores temáticos:

- a** – AS QUESTÕES ENERGÉTICAS: um embaixador itinerante, especialista na área, que seguisse os dossiers europeus em matéria de energia, que acompanhasse os trabalhos da OPEP, articulasse as instituições nacionais, do Estado e do sector empresarial, com ação diplomática dirigida aos países fornecedores de petróleo a Portugal (atualmente os maiores fornecedores são, por esta ordem, Rússia, Azerbaijão e Cazaquistão, seguidos por Angola, Brasil, Arábia Saudita, Guiné Equatorial...), a Argélia como fornecedora de gás natural, a França como fornecedora de eletricidade, etc.
- b** – OS OCEANOS E O MAR: realizando a articulação das diversas vertentes científicas (como os estudos oceanográficos), jurídicas (como o Direito do Mar), ecológicas (ligando ao conjunto das questões ambientais) e económicas (incluindo as pescas em águas longínquas), desta problemática, e em geral os aspetos estratégicos que se prendem com as águas territoriais e o importante dossier da delimitação da plataforma continental no âmbito das Nações Unidas.
- c** – AS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS: um embaixador temático que assegure a ligação permanente entre a comunidade científica e as plataformas internacionais onde se tomam decisões a este respeito, acompanhando a aplicação dos pertinentes acordos internacionais bem como as políticas públicas nacionais neste domínio, articulando com as organizações não-governamentais e os movimentos ecologistas que intervêm nesta área.
- d** – AS MIGRAÇÕES: um embaixador itinerante encarregado de representar o Estado português em todas as instâncias internacionais competentes neste tema, com relevo para as instituições europeias, o ACNUR e a Organização Mundial das Migrações, fazendo a ligação em Portugal ao Alto Comissariado para as Migrações, ao Conselho Português para os Refugiados, à Plataforma Global de Apoio a Estudantes Sírios, à Plataforma de Apoio aos Refugiados e em geral aos movimentos ativos neste domínio, alimentando a diplomacia pública sobre a imagem de Portugal como país de acolhimento.
- e** – O CIBERESPAÇO: um embaixador temático especializado por acompanhar desde as questões da cibersegurança até aos grandes problemas suscitados pela economia digital, possivelmente enquadrando igualmente outras dimensões cruciais da ciência e tecnologia do presente, como sejam a inteligência artificial ou mesmo o domínio espacial.
- f** – O ÁRTICO: um representante de alto nível do Estado português que acompanhasse os problemas de natureza ora ecológica, ora geopolítica e geoestratégica, suscitados pelo degelo do Mar Ártico, com forte incidência nos novos fluxos de navegação e o seu impacto nas rotas marítimas, com previsíveis reflexos para o caso português.

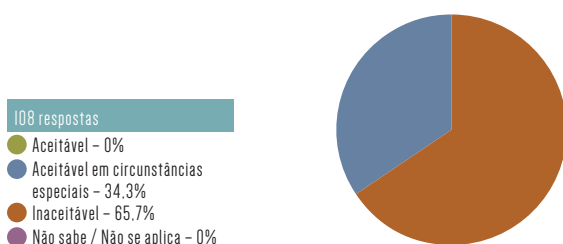
EMBAIXADORES “POLÍTICOS”

Este tema será expressamente tratado em capítulo próprio, bastando agora uma nota complementar. Como se verá, existe uma certa prática, embora relativamente excecional, de os governos nomearem como embaixadores personalidades

exteriores à carreira diplomática, com frequência designados “embaixadores políticos”. Tal situação é mal-aceite pelos diplomatas, os quais, respondendo ao nosso inquérito, na sua grande maioria a consideram inaceitável e apenas mais ou menos um terço a acha admissível em circunstâncias especiais.

O recurso a Embaixadores não pertencentes ao corpo diplomático é:

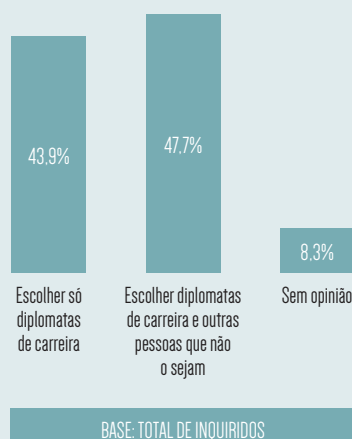
Fonte: Inquérito aos diplomatas portugueses.



Em contrapartida, para a opinião pública portuguesa, tal como se exprime na sondagem efetuada, quase metade dos inquiridos é favorável à nomeação de embaixadores não diplomatas de carreira.

MELHOR FORMA DE ESCOLHER OS DIPLOMATAS EM PORTUGAL

Há países que tanto escolhem para embaixadores diplomatas de carreira do seu ministério de negócios estrangeiros, como escolhem pessoas dos negócios, da política ou da cultura. Há outros países em que só escolhem diplomatas de carreira. Na sua opinião, o que é melhor para Portugal, quando escolhe os seus embaixadores?



Fonte: Sondagem de opinião pública OBSERVE/Aximage

O EMBAIXADOR NÃO-RESIDENTE

Joaquim Ferreira Marques, Embaixador.

O estatuto de Embaixadores não-residentes está abrangido na Convenção de Viena, quando se trata da Acreditação perante diversos Estados.

O recurso à figura do Embaixador não-residente, como é óbvio, tem sobretudo por base a economia de meios. Não só se evitam ou pretendem evitar despesas, como se ignoram as necessidades de pessoal. Reiteramos, porém, que desta forma se abre a porta para que o Embaixador não-residente veja as suas funções prejudicadas e a representatividade do seu país diminuída.

Hoje podemos classificar os Embaixadores não-residentes em pelo menos três categorias:

EMBAIXADOR NÃO-RESIDENTE.

- O Embaixador que vive na capital do seu país e, a partir daí, é responsável pela representação do seu país em um ou mais Estados.

É uma medida económica que pode proporcionar uma representação nominal. Pode constituir também uma maneira de se evitarem condições elevadas de insegurança e de dificuldades extremas de salubridade e de condições de vida.

- O Embaixador que está acreditado e reside num determinado país e é acreditado num ou mais países.

Este é o caso mais frequente usado pelo Estado português. Neste capítulo o Embaixador visita estes países apenas ocasionalmente, *e.g.*, em tomadas de posse de Presidentes. Lamentavelmente, não raras vezes, o Embaixador não-residente apenas se desloca ao país aonde foi acreditado por ocasião da apresentação das suas Cartas Credenciais e das Cartas Revocatórias do seu antecessor. Situações há em que nem sequer efetua as despedidas do posto e por vezes nem consegue efetuar a apresentação das suas Cartas Credenciais, facto que, como é óbvio, o impede de ali exercer as funções para que foi designado.

ENVIADOS/ENCARREGADOS DE MISSÕES ESPECIAIS:

“AMBASSADOR-AT-LARGE”

Esta figura é normalmente usada por países que atribuem a uma determinada personalidade pública ou a um Embaixador uma função especial, enquadrada num determinado período temporal. No caso português esta classificação pode tomar a designação de “representante especial” para acompanhar as relações bilaterais com determinado(s) país(es), mesmo quando neste(s) exista um Embaixador não-residente.

- “Roving Ambassador”

Esta figura, muito idêntica à do “Ambassador-at-large”, é usada pelos países para se explorar a resolução para uma determinada questão.

REPRESENTANTES DIPLOMÁTICOS EM MISSÕES DE PAÍSES TERCEIROS

Conforme previsto nos artigos 45 e 46 da Convenção de Viena, em caso de rutura das relações diplomáticas entre dois Estados, é da praxe solicitar a uma nação amiga a proteção temporária de interesses do terceiro Estado e dos seus nacionais.

Se tal acontecer poder-se-á recorrer à nomeação de um Embaixador ou de outro diplomata para ser o chefe da Secção de Interesses numa Embaixada de país terceiro, ficando assim o Embaixador a exercer temporariamente "diplomacia sob uma bandeira estrangeira".

A situação mais recorrente no sistema português do que se convencionou chamar "Embaixador não-residente", a figura aqui analisada, conduz a que este não tenha à sua disposição informação sobre os inúmeros e variados aspetos da vida política, económica, cultural e social daquele Estado que lhe permitam transmitir em tempo real às suas autoridades uma visão fidedigna da situação no país aonde está acreditado, mas ausente. Tal ausência impede-o naturalmente de ter uma visão holística do país e de obter informação fulcral para o seu trabalho, tanto por meios oficiais de modo atualizado e lícito junto das autoridades locais, como por meios menos oficiais junto da imprensa e da sociedade civil em geral. Os valiosos contactos que a sua permanência lhe permitiria criar e estabelecer, através da construção de uma vital confiança pessoal e junto dos seus potenciais interlocutores, saem lesados.

Também a promoção dos interesses nacionais no estrangeiro, incluindo os de políticas de defesa, económica, comercial, cultural, respeito dos Direitos Humanos e dos nossos concidadãos, que constituem princípios elementares que competem ao Embaixador, residente ou não, sob orientação do Ministério dos Negócios Estrangeiros, não deixará de ser prejudicada.

De relevância ainda é a mais que demonstrada dificuldade que o Embaixador não-residente tem em assegurar a defesa dos interesses dos seus concidadãos no país aonde não está em permanência ou ali se desloca (muito) esporadicamente.

Acrescentaremos ainda o facto de hoje a rapidez da informação filtrada e devidamente analisada, mesmo nas Embaixadas onde existe um Chefe de missão residente, ser muitas vezes prejudicada pela velocidade das notícias (alguém em Washington dizia que a CNN era o pior inimigo dos atuais embaixadores). Isto não significa, contudo, que as novas tecnologias da informação possam substituir as missões diplomáticas. Não obstante o grande desenvolvimento da globalização da informação e das novas vias de comunicação, a diplomacia não irá criar um novo cargo de "Embaixador virtual", pois sempre faltará a componente presencial para o exercício de funções que exigem calor humano e contato pessoal. As novas tecnologias permitirão, sem dúvida, diminuir as representações no estrangeiro e, talvez, melhor centralizar os dados informativos nos serviços da capital.

Atualmente um Embaixador é um promotor e um comunicador que deverá desenvolver estes atributos no país onde está acreditado. Mas, se estiver ausente, como poderá atempadamente explicar e solicitar apoios para os interesses que deve defender junto das autoridades governamentais, parlamentares, "media", academias, comunidade de negócios? Como poderá usar a realização de atividades culturais, influenciar a opinião pública através de contactos com os "media", recolher dados económicos, financeiros, científicos, militares, num país onde não é residente e tem escassíssimos meios, ou mesmo, na maioria dos casos, nenhuns?

Convém, contudo, não confundir aqui estas funções com "relações públicas" e cair na tentação de se caminhar para o *lobbying*, funções que, embora aparentemente idênticas, são na sua essência muito díspares.

Uma das maneiras de se ultrapassarem estes inconvenientes pode radicar no aproveitamento da rede de Cônsules Honorários. Estes, na sua maioria, pela sua posição social, económica e financeira, cultural e empresarial podem constituir e, em muitos casos constituem mesmo, apoio primordial para o Embaixador não-residente. Não só disponibilizam o seu conhecimento local, usando os seus contactos oficiais e sociais, como também dão a sua contribuição pessoal na gestão, mesmo que parcimoniosa, do relacionamento entre os dois países.

A manter-se a atual estrutura de nomeação de Embaixadores não-residentes, e se não se introduzirem alterações funcionais, creio que o investimento político e económico com a nomeação de um Embaixador não-residente, não conduzirá a ganhos substantivos.

Mas tendo em consideração que as contingências financeiras e orçamentais não permitem a manutenção de Embaixadas lideradas por Embaixadores residentes na maioria dos países com quem temos relações e que do ponto de vista geoestratégico nos são importantes, creio que se poderá considerar a manutenção da figura do Embaixador não-residente. Nestas circunstâncias devem ser assessorados/acompanhados por alguém a nível local que possa contribuir para suprir as deficiências que a sua ausência daquela capital necessariamente acarreta.

Outra hipótese a considerar poderia ser a nomeação de Embaixadores não residentes baseados em Lisboa. Estes diplomatas poderiam assim usufruir de todo o apoio de secretariado e dos serviços competentes do MNE. Esta versão deveria, porém, contemplar um orçamento, a apresentar pelo Embaixador nomeado, que lhe permitiria não só viajar com regularidade para o(s) país(es) onde estaria acreditado, como também prever despesas de estadia e representação: obviamente que sem estas condições as funções do Embaixador não poderão ser cumpridas na sua plenitude.

NOVAS FORMAS DE AÇÃO DIPLOMÁTICA

Uma reflexão em torno da estrutura diplomática portuguesa, além de analisar as possíveis melhorias do ponto de vista da implantação geográfica e da racionalização das infraestruturas e dos meios à disposição, deve incluir a consideração de novas formas de atividade diplomática que as atuais circunstâncias parecem recomendar ou, no mínimo, possibilitar. As alterações geopolíticas e as inovações tecnológicas serão porventura os fatores determinantes a aconselhar novos mode-

los, não apenas de organizações, mas também de práticas. A este respeito, existe uma abundante e estimulante literatura, com origem em fontes tão diversas como os próprios documentos oficiais dos ministérios competentes, ou relatórios de *think tanks*, estudos académicos, artigos da especialidade, bibliografia de diversas latitudes e assim por diante. Daí podemos concluir que há uma forte corrente de pensamento propondo para o efeito várias formas de ação diplomática.

Sem pretender multiplicar as referências, será útil registar, entre os mais recentes, os seguintes trabalhos particularmente interessantes.

No Canadá há uma tradição positiva de perspetivas reformistas da atividade diplomática: ver por exemplo David M. Malone (2012) *The evolving nature and role of the diplomatic mission*, *Canadian Foreign Policy Journal*, 18:2, 225-241, DOI: 10.1080/11926422.2012.710751, consultado em 4/9/2018, disponível em <https://doi.org/10.1080/11926422.2012.710751>; de igual modo, Michael Manulak, *Network centrality and Canadian diplomacy*, *Policy OPTIONS Politiques*, July 31, 2018, disponível em <http://policyoptions.irpp.org/magazines/july-2018/network-centrality-canadian-diplomacy/>, consultado em 4/9/2018.

De Espanha vem um documento oficial digno de ser consultado: *Estrategia de acción exterior*, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2015, disponível em <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/ESTRATEGIA%20DE%20ACCION%20EXTERIOR%20castellano.pdf>, consultado em 6/9/2018.

De França pode citar-se, entre muitos outros, o livro de M. Vaïsse (org.) *Diplomatie française. Outils et acteurs depuis 1980*, Paris: Odile Jacob, 2018, assim como *Diplomatie et Territoires. Pour une action extérieure démultipliée. 21 Propositions pour un nouveau partenariat MAEDI/Collectivités Territoriales*, Ministère des Affaires Étrangères et du Développement International, La Documentation Française, 2017, disponível em <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrange-re-de-la-france/action-exterieure-des-collectivites-territoriales/ressources-et-bibliotheque-de-l-aect/le-livre-blanc-diplomatie-et-territoires/>, consultado em 6/9/2018.

Por sua vez do Global Diplomatic Forum de Londres pode ler-se com vantagem: *The Intersection of Smart Diplomacy and non-traditional Security Partnerships*, Global Diplomatic Forum and Wright Thomas International, September 13, 2017, disponível em <https://static1.squarespace.com/static/52c8df77e4b0d4d2bd039977/t/59ba517729f187bdd6c23907/1505382777828/Intersection+of+NTSPs+and+Smart+Diplomacy+%28Final.9.13.2017%29%5B1%5D.pdf>, consultado em 6/9/2018.

Um académico sul-coreano, Kadir Jun Ayhan, escreveu um útil ensaio: *Why Do We Need Non-state Actors in Public Diplomacy?: Theoretical Discussion of Relational, Networked and Collaborative Public Diplomacy* in *International Journal of Area Studies* 22(1):57-77 · June 2015, consultado em 6/9/2018, disponível em <https://www.researchgate.net/publication/280244054/download>.

Fruto de uma colaboração internacional, temos a obra *Theorizing Foreign Policy in a Globalized World*, Edited by Gunther Hellmann Professor of Political Science, Goethe University Frankfurt, Germany, Knud Erik Jørgensen Professor of International Relations, Aarhus University, Denmark, Palgrave Macmillan, 2015.

Neste estudo, ao admitirmos possíveis inovações na estrutura da diplomacia portuguesa, temos consciência de que elas só fazem pleno sentido num quadro cultural também diferente, implicando inovação organizacional e inovação nas metodologias de intervenção.

Numa situação caracterizada por transições geopolíticas de envergadura, progressiva institucionalização das plataformas da comunidade internacional, multiplicação do número de atores envolvidos no relacionamento internacional, extraordinária facilitação da mobilidade das pessoas e da intensidade da comunicação, disponibilidade de imprevistas tecnologias informacionais, emergência de algo que se aproxima de uma cidadania cosmopolita no espaço público mundial, crescente papel da opinião pública e dos canais mediáticos nos próprios assuntos internacionais... não admira que a ação diplomática deva acompanhar todas estas transformações. Sobretudo, o diplomata deixa de ser o único interlocutor e intermediário entre os governos das nações. Por opção ou mesmo de modo espontâneo essa relação também se processa por múltiplas outras formas e por múltiplos outros agentes. Alguns destes novos modelos e destas novas vias podem ser utilmente trazidos para o campo de ação diplomática.

Um articulista espanhol escrevia, com vivacidade, em 2017 no *El País*: “As guerras tornaram-se híbridas, o inimigo organizou-se em redes nebulosas, o terrorismo sem fronteiras substituiu-se aos exércitos fardados; o nacionalismo, aos blocos; a comunicação tornou-se instantânea, democrática e manipulável; os mercados, globais e interdependentes; e uma série de assuntos não estritamente políticos começou a ocupar as agendas dos estadistas perante a auditoria em tempo real da opinião pública: desde a mudança climática até aos êxodos; desde a escassez de água até a propagação da SIDA. Evaporou-se a separação exterior/interior. Nesse planeta sem fronteiras também apareceram novos *players*, públicos, privados e mistos. Já não são só os Estados; nem as organizações supranacionais; saltaram sem pré-aviso para o tabuleiro do jogo as ONG’s e as multinacionais; as fundações, universidades, *think tanks*, *lobbies* e as embaixa-

das das comunidades autónomas e as grandes cidades. Todas com a sua agenda. E com mais orçamento que os Estados. E estes começaram a perguntar-se o que fazer com a sua velha diplomacia”¹.

SMART DIPLOMACY

Os novos modelos de ação diplomática moldarão certamente uma nova configuração para as embaixadas. Ao ensaiarmos desenhar certos traços do seu perfil, encontraremos uma série de sugestões complementares para a intervenção de tipo novo, como podem ser: *smart diplomacy*, relevo para a diplomacia pública, articulação com os atores da paradiplomacia, diplomacia digital, diplomacia partilhada ou mutualizada. Vejamos algumas destas possibilidades.

O conceito de *smart diplomacy* tem sido usado, nem sempre com o mesmo significado, por diversas instituições especializadas. Ele evoca, logicamente, a conhecida expressão *smart power*, enquanto síntese ajustada do uso do *hard power* e do *soft power*. Mas a ideia, ao ser aplicada à esfera da diplomacia, ganha contornos peculiares. Por exemplo, o Global Diplomatic Forum de Londres atribui a esta expressão um conteúdo próprio que inclui a incorporação das novas tecnologias na atividade diplomática e o princípio de parcerias público-privadas com vista aos objetivos da vida internacional, insistindo em três dimensões: a aquisição de aptidões digitais, a diplomacia de “multi-atores” e a diplomacia “feminista” (para destacar o papel da mulher na ação diplomática)². Seguindo estas sugestões, podemos referenciar sucessivamente os três aludidos temas: a diplomacia digital, a diplomacia em rede na sua ligação com a paradiplomacia e a política de género no exercício diplomático.

¹ Jesús Rodríguez, ¿Son necesarias las embajadas en la era de las redes sociales?, *El País* 3/12/2017, consultado em 6/9/2018, disponível em https://elpais.com/internacional/2017/12/01/actualidad/1512129341_988639.html.

² Ver em <http://www.gdforum.org/intersection-of-smart-diplomacy-nontraditional-security-partnerships>, no seguimento de um artigo publicado por Younes El Ghazi, *Smart Diplomacy and the Future of Diplomatic Undertaking*, no *Georgetown Journal of International Affairs*, disponível em <https://www.georgetownjournalofinternationalaffairs.org/>, ambos consultados em 10/9/2018.

DIPLOMACIA DIGITAL

A chamada diplomacia digital, por vezes designada ciberdiplomacia ou e-diplomacia é hoje um dos assuntos mais desenvolvidos no quadro das reflexões acerca dos novos imperativos da diplomacia. Num contexto internacional aberto e transparente, não se trata apenas de preconizar a utilização das novas tecnologias da informação e da comunicação, como ainda da adoção de um novo modelo de intervenção das embaixadas e de novos procedimentos de ação diplomática. “Os serviços diplomáticos estão a mudar em todo o mundo; as tecnologias atuais (...) permitem, ou antes, exigem uma mudança de modelos de gestão diplomática. Não só pelo uso das redes sociais para a consecução dos seus objetivos; há também outros instrumentos tecnológicos que incluem uma reforçada exigência relacionada, entre outros fatores, com a necessidade de manejar grandes quantidades de informação em pequenos lapsos de tempo, bem como a necessidade de dar resposta imediata aos problemas e às procuras de informação”³.

A adoção da diplomacia digital – assumida institucionalmente – permitiria aplicar as novas tecnologias numa dupla direção: a da informação estática e a da informação interativa. Designemos por estática ou unidirecional aquela

informação que está disponível on line aos cidadãos em geral, através de sites ou portais onde ela pode ser consultada livremente. Uma política atenta a esta exigência levaria a que o sistema diplomático cultivasse grande cuidado na elaboração de conteúdos e de formas comunicacionais adequadas (a começar evidentemente pelos sites das embaixadas e consulados).

Todavia, a chamada Internet 2.0 veio abrir um impressionante campo de comunicação bidirecional, onde abundam os recursos de interação entre os agentes diplomáticos e as populações, com relevo para os *wikis* ou *software* colaborativo, os podcasts ou ficheiros multimédia, os blogues, o chamado micro-blogging como o Twitter, as redes sociais como o Facebook ou o Instagram, bem como o chinês WEIBO.

O caso espanhol é paradigmático nesta orientação. A *Estrategia de Acción Exterior para el período 2015-2018* adoptou um *Plan de Diplomacia Digital*, guiado pelos “princípios de qualidade, credibilidade e pertinência da informação, transparência, descentralização, com direção coordenada e sentido do imediato”⁴. Com estes instrumentos pretende-se “a aproximação da política externa aos

³ Rodríguez Gómez, A., Diplomacia digital. ¿adaptación al mundo digital o nuevo modelo de diplomacia?, Opción, vol. 31. N.º 2, 2015, pp.915-937, disponível em <http://www.redalyc.org/pdf/310/31045568050.pdf>, consultado em 11/9/2018.

⁴ Ver <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/DiplomaciasigloXXI/Paginas/Diplomaciadigital.aspx>, consultado em 18/9/2018). Na internet está disponível a lista das embaixadas e consulados de Espanha com as respectivas contas, essencialmente no Twitter e no Facebook, mas também no YouTube ou outros: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/RedesSociales/Paginas/AtlasRS.aspx>, consultado na mesma data.

Há uma abundante literatura acerca da diplomacia digital. De entre os numerosos trabalhos consultados podem destacar-se orientações oriundas da Holanda, da Espanha e do Canadá.

O Instituto holandês Klingendael editou um estudo da autoria de B. Hocking e J. Melissen intitulado *Diplomacy in the Digital Age*, disponível em https://www.klingendael.org/sites/default/files/pdfs/Digital_Diplomacy_in_the_Digital%20Age_Klingendael_July2015.pdf, consultado em 12/9/2018, que preconiza uma espécie de mudança no ADN da diplomacia.

Um grupo de universitários de Madrid conduziu uma investigação sobre La diplomacia del presente: universo 2.0 al alcance de la mano, publicado na revista *Comunicación y Hombre*, disponível em https://comunicacionyhombre.com/wp-content/uploads/2017/07/09_i_garciagomezborau.pdf, consultado na mesma data. Por sua vez o Ministério espanhol de Assuntos Exteriores difundiu em 2016 um importante documento La diplomacia española ante el reto digital, disponível em http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Documents/2016_-_LIBRO%20DIPLOMACIA%20DIGITAL%20version%20web.pdf, consultado também no mesmo dia, com uma análise aprofundada das diversas dimensões do tema.

Do Canadá vem um texto com interessantes sugestões: J. Dierkes, G.-F. Legault, Le temps est venu d'introduire un plan pour la diplomatie numérique canadienne, em *OPENCANADA.ORG*, disponível em <https://www.opencanada.org/features/le-temps-est-venu-dintroduire-un-plan-pour-la-diplomatie-numerique-canadienne/>, consultado em 12/9/2018.

cidadãos, explicando as prioridades e difundindo as posições sobre os temas internacionais (...), promovendo o conhecimento mútuo com outros países através de uma comunicação mais próxima e mais plural”.

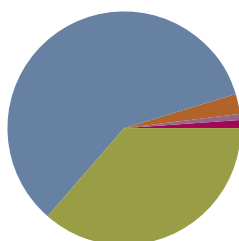
No inquérito dirigido aos diplomatas portugueses, a resposta a esta questão manifesta que há uma forte maioria que considera indispensável o uso das modernas tecnologias da informação, mas mais de metade considera que há uma manifestação insuficiência de meios técnicos:

Na prática diplomática portuguesa o uso das modernas tecnologias da informação é:

Fonte: Inquérito aos diplomatas portugueses.

108 respostas

- Indispensável e possível – 37%
- Indispensável mas limitado por insuficiência de infra-estrutura técnica – 58,3%
- Indiferente – 2,8%
- Desnecessário – 0,9%
- Não sabe / Não se aplica – 0,9%



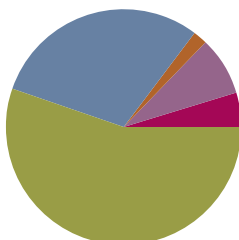
Por sua vez, a opinião sobre o uso das redes sociais confirma essa tendência: se a maioria considera desejável e possível esse uso, quase um terço dos inquiridos considera-o problemático por razões de ordem técnica. Verificam-se assim constrangimentos negativos para uma atividade que se pode entender como estratégica.

O uso das redes sociais pela diplomacia é:

Fonte: Inquérito aos diplomatas portugueses.

108 respostas

- Desejável e possível – 55,6%
- Desejável mas problemático por razões técnicas – 29,6%
- Indiferente – 1,9%
- Inconveniente – 8,3%
- Não sabe / Não se aplica – 4,6%



Como é reconhecido, a linguagem digital abre possibilidades inovadoras, cuja aplicação nem sempre é explorada. Perante uma situação de emergência internacional, um “gabinete de crise” pode funcionar em tempo real e a custo zero, pondo em contacto permanente pessoas dispersas geograficamente, conectadas via Skype

ou qualquer outra plataforma, em sistema de teleconferência. A diplomacia digital facilita o trabalho em rede e alarga significativamente o potencial de comunicação entre os agentes envolvidos.

DIPLOMACIA MULTI-ATORES, PARADIPLOMACIA E DIPLOMACIA PÚBLICA

Como se viu, o conceito de *smart diplomacy* inclui, como segunda referência, a ideia de “diplomacia multi-atores”, recordando com isso a evidência de que o relacionamento internacional ultrapassa em muito a ação dos governos nacionais e que, em consequência, a diplomacia é hoje espaço de intervenção de numerosos atores com os quais as políticas públicas têm necessariamente de se articular. O envolvimento dessa multiplicidade de intervenientes (cidades, regiões, firmas multinacionais, organizações não governamentais, *think tanks*, universidades, centros académicos, órgãos de informação, sociedades de advogados, agentes desportivos, movimentos de base, associações de todo o tipo...) cria condições para uma ação em rede, muitas vezes informal, dispersa e fluida, permitindo um novo processo de ação diplomática. Por alguma razão se adotou a expressão de *multi-track diplomacy*, utilizada prioritariamente na área da resolução de conflitos, para significar justamente a interação de numerosos atores em múltiplos registos de intervenção (na cidade norte-americana de Arlington existe o Institute for Multi-Track Diplomacy, centrado neste tema)⁵.

Os estudos de Relações Internacionais têm recentemente utilizado um outro conceito para sublinhar uma dimensão importante da atualidade: paradiplomacia. Um termo que aponta para o relacionamento externo conduzido, não pelos governos centrais dos Estados, mas por entidades subestatais, públicas e privadas, com relevo para as cidades e as regiões, cuja ação como atores internacionalizados é no presente determinante. Digamos que a diplomacia “clássica” não pode prosseguir sem ter em conta as dinâmicas da paradiplomacia, abrindo-se às interações com a diversidade de agentes e alimentando-as numa perspectiva descentralizada.

⁵ Ver em <http://imtd.org>.

Quando o nosso estudo refere a hipótese de embaixadas radiais tem subentendida esta possibilidade de promover centros de irradiação, onde as políticas externas governamentais se cruzem regionalmente com a movimentação das sociedades e das instituições, em torno de objetivos comuns. Assim, o termo “radial” também significa aqui “reticular”, referenciado à ideia de rede, como se o conjunto dos grupos e das intervenções formasse uma teia flexível, num ambiente participativo.

Ligado com estes temas está o da “diplomacia pública” pela qual o agente diplomático interage diretamente com as populações do seu próprio país, mas sobretudo de outros Estados, divulgando as posições da política externa e promovendo os interesses do país junto de outras sociedades (ver o capítulo “Diplomacia pública” de António José Seguro). O exercício da diplomacia pública constitui um domínio onde se encontram as dimensões da diplomacia digital, da diplomacia multi-actores, da articulação com a paradiplomacia, sob a forma organizativa de diplomacia em rede.

A QUESTÃO FEMININA

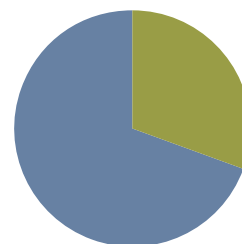
Mas o Global Diplomatic Forum de Londres acrescenta uma terceira coordenada presente no conceito de *smart diplomacy*: a questão feminina. Não se pense que é uma questão menor. Se é verdade que importa caminhar para sociedades onde predomine a igualdade entre mulheres e homens, as instituições devem refletir esta orientação e a diplomacia estará seguramente atenta à importância do contributo feminino nas suas práticas. Segundo o Diário de Notícias, “só 13 das embaixadas portuguesas no estrangeiro são lideradas por mulheres”⁶. Mas o articulista cita Madalena Fischer, embaixadora de Portugal no Cairo: “se olharmos, ainda somos poucas em relação ao conjunto, mas eu diria que seremos cada vez mais, porque há um crescendo de mulheres nos últimos anos a ascender ao topo da carreira. É uma questão de tempo”. De qualquer modo, nas respostas ao inquérito que lançámos a todos os diplomatas, dois terços dos que responderam ao inquérito eram homens e um terço mulheres:

A que género pertence?

Fonte: Inquérito aos diplomatas portugueses.

109 respostas

Feminino – 30,3%
Masculino – 69,7%



Este assunto do género foi desenvolvidamente estudado por Isabel da Conceição Lemos numa tese de Mestrado apresentada ao ISCTE-IUL em Julho de 2009: “As mulheres na Carreira Diplomática – 1974 a 2004”⁷, com dados empíricos muito completos.

DIPLOMACIA PARTILHADA

Um novo elemento se pode acrescentar no que toca a ação diplomática de novo tipo: aquilo que podemos designar como diplomacia partilhada, também chamada (sobretudo pelos documentos franceses) diplomacia mutualizada. Sobre este tema vale a pena consultar o interessante relatório do Senado de França sobre a ação exterior do Estado⁸, com diversos exemplos do que pode ser uma diplomacia mutualizada, nomeadamente os que resultaram de um acordo franco-alemão de 2006, prevendo inclusive embaixadas comuns aos dois Estados – experiência, aliás, que parece não ter sido bem-sucedida. São múltiplas as possibilidades de partilhar instrumentos diplomáticos com países amigos, desde instalações físicas até pessoal e ações conjuntas, para além dos casos de representações comuns. Formas de diplomacia colaborativa facilitam certamente a abertura e a cooperação, materializando de modo positivo um novo tipo de ação diplomática.

Curiosamente, a opinião pública é favorável a soluções deste tipo. Na sondagem encomendada para este estudo, 66,2% dos inquiridos consideram que Portugal se deve juntar com países amigos para manter uma embaixada comum naqueles países nos quais são menos intensas as relações políticas, económicas ou culturais.

⁷ Disponível em https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/2033/1/TESE_ICLEMOES_2009.pdf, consultada no mesmo dia.

⁸ Disponível em <http://www.senat.fr/rap/a17-110-1/a17-110-16.html>, consultado em 27/9/2018

⁶ Diplomacia no feminino, Diário de Notícias, 8 de Março de 2018, disponível em <https://www.dn.pt/mundo/interior/diplomacia-no-feminino-9169386.html>, consultado em 20/9/2018.

DIPLOMACIA NACIONAL E DIPLOMACIA EUROPEIA

Nuno Brito, Embaixador, Representante Permanente de Portugal junto da União Europeia.

O Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) é um recém-chegado à constelação institucional europeia, tendo entrado em funcionamento a 1 de janeiro de 2011 e sido formalmente criado a 26 de julho de 2010 pela Decisão do Conselho 427/2010 (Jornal Oficial da União Europeia, L 201/30, 3.8.2010).

Com a criação do SEAE pretendeu-se reforçar a coerência e eficácia da ação externa da União Europeia (UE), tanto no quadro da Política Externa e de Segurança Comum, como da Política Comum de Segurança e Defesa, necessidade já à época muito sentida. O seu objetivo primário foi, aliás, o de apoiar o novel “Alto Representante” a executar o seu mandato, tirando assim o máximo partido do Tratado de Lisboa, que entrara em vigor poucos meses antes, a 1 de dezembro de 2009. Note-se que, para assegurar máxima eficácia o Alto-representante é também Vice-Presidente da Comissão, um aspeto que nem sempre se encontra bem presente nas análises que são feitas sobre a sua função.

Nestes pouco mais de 7 anos de existência, a liderança do SEAE coube até agora a duas Altas Representantes, a britânica Catherine Ashton e a italiana Federica Mogherini.

Ainda que não sendo uma Instituição e que o SEAE tenha sido visto por alguns nos primeiros anos como, *grossa modo*, uma replicação da antiga Direção-Geral de Relações Externas da Comissão Europeia, a verdade é que tem vindo a ganhar peso e influência na arquitetura institucional da UE. Na verdade, o alargamento de competências e a consolidação de estruturas vão-no aproximando de uma imagem conjunta de um Ministério dos Negócios Estrangeiros e, cada vez mais, de um Ministério da Defesa da UE, neste caso fruto da densificação que as áreas de segurança e defesa sofreram nos últimos dois anos.

De acordo com aquela Decisão, o SEAE “é um órgão da UE funcionalmente autónomo”, mas tal não o dispensa de trabalhar em “cooperação com os serviços diplomáticos dos Estados-membros [...]”. Bem pelo contrário. De resto, o SEAE é composto, além de funcionários do Secretariado-Geral do Conselho e da Comissão Europeia, por pessoal diplomático proveniente dos Estados-membros, os quais deverão representar pelo menos um terço de todo o pessoal do SEAE que desempenhem funções de Administradores. O pessoal do SEAE deve, porém, exercer as suas funções tendo unicamente em vista os interesses da União e não aceitar instruções de nenhum Governo, autoridade, entidade ou pessoa exterior àquele Serviço.

Esta singular e híbrida composição é apontada como um dos seus principais desafios – o de gerar um verdadeiro “espírito de corpo”, com as consequentes implicações na gestão quotidiana de recursos humanos daquele Serviço –, exigindo um redobrado esforço, do SEAE e dos Estados-membros, para conciliar um recrutamento assente no mérito, mas que garanta, tal como previsto na Decisão que o criou, um equilíbrio geográfico e de género.

Os números são aqui também importantes. Assim, no final de 2017, o SEAE contava com 4.067 funcionários, distribuídos pela sede, em Bruxelas, e pelas 140 Delegações da UE junto de países terceiros e de Organizações Internacionais.

É neste contexto que Portugal tem operado desde a criação do SEAE, tendo a colocação de nacionais, mas também a promoção de funcionários portugueses que ali desempenham funções, constituindo desde o início uma prioridade para o nosso país.

Os resultados alcançados até agora são fruto de um intenso trabalho realizado em estreita coordenação entre o Ministério dos Negócios Estrangeiros e a Representação Permanente de Portugal junto da UE, permitindo-nos ter alcançado, no final de 2017, uma quota de 2,7%, acima dos 2,0% (*EEAS, Human Resources Annual Report 2017*), quando comparados, em função da população, com os restantes 28 Estados-membros da UE.

Em termos concretos, esta aposta estratégica, suportada pelos méritos e capacidades dos candidatos nacionais e dos funcionários portugueses do SEAE, traduz-se, atualmente e entre outros cargos de relevo, nos lugares de Chefes de Delegação da UE na Venezuela, Brasil, Cabo Verde, Níger, Timor-Leste, Togo e nas Nações Unidas, em Nova Iorque; ou nos postos de Chefes das Secções Políticas das Delegações da UE em Luanda ou no Mali. De salientar, neste âmbito, que apenas 43,8% dos Chefes de Delegação da UE eram, no final de 2017, oriundos dos Estados-membros.

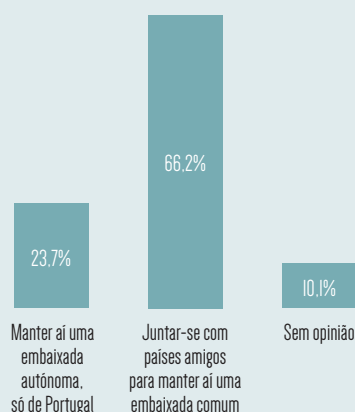
Este trabalho deverá continuar a ser prosseguido tendo em vista a consolidação dos resultados alcançados até agora nas Delegações da UE, mas também com o objetivo de reforçar a nossa presença na sede, designadamente no que diz respeito aos cargos de gestão intermédia e superior. Um desafio que terá também que ter em conta o facto de 5 Estados-membros – Itália, França, Alemanha, Espanha e a Bélgica – ocuparem, entre si, 53,1% dos cargos de chefia no SEAE.

Em síntese, nesta breve avaliação que nos é pedida, podemos concluir que o SEAE é um órgão de apoio à Alta-Representante que, no essencial, tem buscado um papel superior àquele que o Tratado de Lisboa lhe confere. Caberá aos Estados, enquanto acionistas da União, assegurar que nesta matéria se encontra um ponto de equilíbrio porque, convirá não o esquecer, a Alta Representante que o SEAE apoia não se substitui aos Estados-membros em política externa e em política de segurança. Ela é uma executante de políticas definidas pelo Conselho Europeu e pelo Conselho, utilizando os meios nacionais e os da União. E o SEAE deve trabalhar em colaboração com os serviços diplomáticos dos Estados-membros, um ponto de partida e chegada essencial na conceptualização da colaboração leal que Portugal tem desenvolvido com este Serviço que, pelo Tratado de Lisboa, ajudou a criar.

Sabemos que é uma hipótese pouco exequível, mas a resposta corresponde a um estado de espírito que favorece a diplomacia colaborativa.

PRESENÇA DIPLOMÁTICA EM PAÍSES COM QUE PORTUGAL MANTÉM POUCAS RELAÇÕES

Manter uma embaixada é caro, mas também dá prestígio ao país que a mantém. Das duas hipóteses que lhe vou dizer qual acha que o Governo português deveria adotar como prioridade em relação a países com os quais temos poucas relações políticas, económicas ou culturais:



Fonte: Sondagem de opinião pública OBSERVARE/Aximage

Um domínio onde esta mutualização tem seguramente potencialidades sem deixar de ser problemática é o da articulação entre o SEAE – Serviço Europeu para a Ação Externa – e a diplomacia dos Estados-membros, conhecida como é a autonomia da representação multilateral e das representações nacionais. Sobre esse tema, solicitámos ao Embaixador Nuno Brito, Representante Permanente de Portugal junto da EU, que nos transmitisse o seu autorizado ponto de vista e dele recebemos o texto que se reproduz na Caixa ao lado.

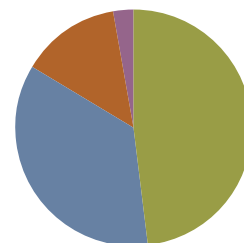
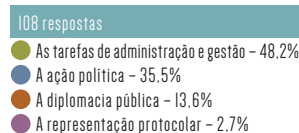
Em resumo, novas formas de ação diplomática poderão incluir estas dimensões: uma diplomacia “inteligente”, com uma cultura organizacional renovada, aberta às potencialidades da revolução digital, envolvendo numerosos atores da sociedade civil, articulada com as dinâmicas da paradiplomacia em especial das cidades e regiões, agindo em sistemas flexíveis sob forma de redes, mobilizada para a diplomacia pública e disponível para a diplomacia partilhada.

UMA NOVA CULTURA ORGANIZACIONAL

No seu conjunto, os traços anteriormente inventariados apontam claramente para a vantagem de inovar no que diz respeito às estruturas e ao funcionamento das representações diplomáticas, dando passos no sentido de nova cultura organizacional. Talvez as atuais embaixadas estejam excessivamente sobrecarregadas com funções administrativas, deixando pouca disponibilidade para as tarefas políticas, económicas e culturais. Basta ver que uma das perguntas do inquérito aos diplomatas destinava-se a averiguar o que mais enche o dia-a-dia de uma embaixada e o resultado é surpreendente: para quase metade dos inquiridos, o que mais ocupa o quotidiano são as tarefas de administração e gestão. Só para pouco mais de um terço é que a ação política é considerada a atividade mais absorvente.

Em seu entender o que mais ocupa a atividade quotidiana de uma Embaixada?

Fonte: Inquérito aos diplomatas portugueses.



Como é lógico, será indispensável assegurar as rotinas que dão garantia de continuidade e eficiência à presença e à intervenção dos agentes diplomáticos. A burocracia inerente à gestão administrativa fará sempre parte do seu quotidiano. Trata-se, porém, de compatibilizar essa responsabilidade com o carácter flexível da estrutura organizativa. Se isto é verdade para a embaixada de tipo convencional, mais aconselhável se torna para o caso de ser acolhida a sugestão de criar embaixadas radiais, portadoras de exigências próprias, dado o perímetro regionalizado do seu raio de ação.

Seja qual for o âmbito dessa ação – mesmo na própria embaixada bilateral e por maioria de razão na embaixada radial – a figura do embaixador deve ser complementada com a da equipa diplomática. O trabalho em equipa em nada di-

minui a responsabilidade pessoal do embaixador nem subestima o seu peculiar estatuto, mas tende a fazer dele, mais e mais, o coordenador de uma equipa diplomática. Mais ainda, a equipa diplomática terá de assumir a perspetiva interministerial, na medida em que a representação do Estado no exterior supõe o envolvimento ativo de competências sectoriais, pelas quais crescentemente passa a defesa e a promoção do interesse nacional. Os membros da equipa devem gozar de razoável grau de autonomia e estarem vinculados a um estilo participativo, fazendo deles os garantes do necessário trabalho interdisciplinar, com competências nas áreas económica, cultural, tecnológica, ambiental, militar e assim por diante. De modo sintomático, uma recente obra francesa sobre as questões da diplomacia insiste na ideia de que o embaixador deverá ser, crescentemente, um coordenador interministerial, atribuindo-lhe a responsabilidade de ser “animador” da ação externa do Estado no seu conjunto⁹.

A dimensão coletiva da representação diplomática pode ainda traduzir-se na constituição de equipas *ad hoc*, com mandatos específicos e temporários, à maneira de *task forces* dotadas de mobilidade, para intervenções que exijam flexibilidade, com equipas motivadas para obtenção de objetivos de curto prazo cujos resultados sejam perceptíveis e controláveis. Tal solução suporia meios técnicos de conectividade e métodos ágeis de intervenção, atuando em ambiente tipicamente reticular.

Em geral, a ação diplomática deveria seguir o princípio da gestão por objetivos, eliminando ao máximo os riscos de imprevisto, amadorismo e descoordenação. Qualquer embaixador, ao ser nomeado, poderia ser portador de algo como uma carta de missão, uma espécie de “caderno de encargos” que consignasse os principais objetivos do seu mandato, em consonância com as diretivas da política externa nacional, mas também em obediência às circunstâncias concretas e às metas que se pretende alcançar. Essa possível “carta de missão”, para evitar o carácter eventualmente apriorístico ou mesmo desenrai-

zado das possibilidades reais, poderia ser revista ao fim do primeiro trimestre de colocação no posto diplomático, mediante diálogo entre o embaixador e o Ministério e, depois, reajustada anualmente em função do grau de satisfação dos objetivos estipulados ou da necessidade da sua revisão ou, ainda, da identificação de novos objetivos.

Dispositivos deste género facilitariam também uma prática fundamental: a avaliação da ação diplomática. Com base nos objetivos traçados, é possível fazer o balanço do que foi atingido e do que falhou, condição para a melhoria das práticas. Estudar as formas concretas de fomentar uma cultura de avaliação regular será porventura um dos principais requisitos da melhor eficácia da diplomacia.

No seu conjunto, estes traços apontam para o que se podem considerar uma nova cultura organizacional das embaixadas portuguesas no mundo. Mas a importância do tema justifica o seu desenvolvimento em capítulo próprio (da autoria do Dr. João Paulo Feijóo).

Um certo número de personalidades entrevistadas no quadro do presente estudo sublinhou a vantagem de os diplomatas portugueses terem acesso a mecanismos mais consistentes de formação permanente, a fim de corresponderem às exigências das atuais condições para o exercício da sua missão – exigências políticas num mundo em acelerada transição, exigências técnicas implicadas pelos novos contornos da ação diplomática. A inovação intelectual, a recolha de informação atualizada, o aperfeiçoamento das metodologias da intervenção e assim por diante seriam outros tantos campos onde se poderiam concretizar os processos de formação permanente. A obtenção deste objetivo está perfeitamente facilitada pelo facto de já existir uma instituição com vocação para o realizar que é o Instituto Diplomático, o qual tem justamente como primeira missão “assegurar a formação de alto nível do pessoal do quadro do Ministério dos Negócios Estrangeiros”¹⁰.

⁹ Ver Maurice Vaisse (coord.) *Diplomatie Française. Outils et acteurs depuis 1980*, Paris: Odile Jacob, 2018.

¹⁰ Em <https://idi.mne.pt/pt/o-instituto/missao-e-visao>, consultado em 20/12/2018.

PARA ALÉM DA DIPLOMACIA POLÍTICA

A representação diplomática portuguesa, como é óbvio, consubstancia-se prioritariamente na embaixada, mas esta integra um conjunto de pessoas e de funções que ultrapassam a “diplomacia política” no seu sentido mais estrito: para além da qual se situam designadamente a diplomacia cultural e a diplomacia económica, bem como a atividade consular. As diplomacias cultural e económica têm atualmente diferentes referências institucionais diretas, respetivamente o Camões, Instituto da Cooperação e da Língua, integrado no Ministério dos Negócios Estrangeiros e a AICEP, Portugal Global – Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, colocada na tutela da Presidência do Conselho de Ministros, desde 2011 (Decreto-Lei 86ª/2011, de 12 de julho), e releva da competência do Primeiro-Ministro. Este delegou esta competência no Ministério de Estado

e dos Negócios Estrangeiros, em articulação com o Ministério da Economia e do emprego (Despacho do Primeiro-Ministro nº 15681/2011 de 15 de novembro). Também a Lei-Organica do XXI governo (Decreto-Lei 251-A/2015, de 17 de dezembro) determina, no seu artigo 12, “o Ministério dos Negócios Estrangeiros exerce a superintendência e tutela sobre a Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, E.P.E., em coordenação com o Ministro Adjunto e da Economia”.

A sondagem de opinião pública encomendada para este estudo revela que há uma significativa valorização da diplomacia económica e da diplomacia cultural, as quais revelam índices superiores aos da própria diplomacia política, conforme se pode ver no quadro ao lado.

Daí que o estudo sobre a estrutura diplomática portuguesa ficaria incompleto se não incluísse, por mais breve que seja, uma nota sobre estas duas dimensões: as delegações incumbidas de operacionalizar a diplomacia económica (que será objeto de análise mais pormenorizada no capítulo próprio do presente volume) e a rede da diplomacia cultural, dimensões às quais se pode acrescentar a rede consular.

A DIPLOMACIA ECONÓMICA

O inquérito dirigido aos diplomatas portugueses exprime como opinião maioritária o entendimento que a diplomacia económica é uma componente não autónoma da ação diplomática.

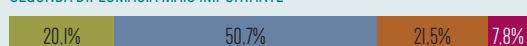
FORMA DE DIPLOMACIA MAIS IMPORTANTE

No trabalho diplomático existem vários aspetos e eu peço que me diga qual dos 3 aspetos que lhe vou dizer é o mais importante para o que na sua opinião deverá ser a prioridade do trabalho diplomático no estrangeiro. Diga-me então qual é para si a diplomacia mais importante; P. Portanto, a sua prioridade vai para a (resposta anterior) e eu pergunto-lhe qual das outras duas é para si a mais importante:

DIPLOMACIA MAIS IMPORTANTE



SEGUNDA DIPLOMACIA MAIS IMPORTANTE



- Diplomacia política
- Diplomacia económica
- Diplomacia cultural
- Sem opinião

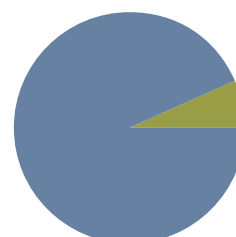
% verticais (total de inquiridos)		DIPLOMACIA MAIS IMPORTANTE		
		Diplomacia política	Diplomacia económica	Diplomacia cultural
SEGUNDA DIPLOMACIA MAIS IMPORTANTE	Diplomacia política	0.0	46.8	20.2
	Diplomacia económica	67.3	0.0	77.0
	Diplomacia cultural	30.7	53.1	0.0

Em sua opinião a diplomacia económica é:

Fonte: Inquérito aos diplomatas portugueses.

108 respostas

- Uma dimensão autónoma – 5.6%
- Uma componente não autónoma da ação diplomática – 94.4%



AS SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS PORTUGUESAS

Filipe Vasconcelos Romão

Stephen Woolcock e Nicholas Bayne, em *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, justificam o protagonismo da diplomacia económica com um aumento do peso das relações económicas empresariais em detrimento das relações políticas mais tradicionais potenciado pela globalização (2013: 388). A dimensão económica pressupõe um desafio acrescido em relação às dimensões tradicionais da atividade do Estado: o papel e a autonomia dos agentes privados. O Estado consegue controlar o exercício das suas competências soberanas (relações intergovernamentais, participação em organizações internacionais, assinatura de tratados), mas no quadro de uma economia de mercado não pode ir muito além da criação de condições favoráveis à atuação internacional das empresas sediadas no seu território. Como destaca a comunicação *Economic diplomacy, product characteristics and the level of development*, apresentada por S.J.V. Moons e Remco Boer, o facto de alguns estudos comprovarem que a diplomacia económica produz mais efeitos no incremento dos fluxos económicos entre países mais desenvolvidos e menos desenvolvidos do que entre países desenvolvidos poderá estar, justamente, relacionado com a capacidade de influência em economias em que o Estado tem um papel mais ativo em termos de condicionamento da atividade económica.

Em Portugal, os sucessivos governos – a quem cabe constitucionalmente conduzir a política externa – têm demonstrado uma preocupação crescente com a dimensão económica da atividade diplomática. O Conselho de Ministros, a 26 de junho de 2006, aprovou uma Resolução (152/2006) que visava, justamente, estabelecer o regime de funcionamento da diplomacia económica e que sublinhava de forma muito especial o papel do então Ministério da Economia e Inovação nesta matéria. A necessidade de coordenação entre as pastas da Economia e dos Negócios Estrangeiros é assumida como crucial no desenho e na implementação da diplomacia económica.

O Estado Novo já dera os primeiros passos para desenvolver instrumentos institucionais de apoio às exportações. O Fundo de Fomento de Exportação foi criado em 1949 através do Decreto-Lei 37.538, de 2 de setembro. Ainda durante a ditadura, são levadas a cabo as primeiras missões comerciais destinadas a promover as exportações nacionais. Será, no entanto, já depois do 25 de Abril que se procede a uma reforma do sector. Em 1977, o I Governo Constitucional faz uma primeira tentativa de conferir uma maior robustez institucional a esta área através da criação do Instituto Português de Fomento da Exportação integrado no Ministério do Comércio e Turismo (Decreto-Lei 321/77, de 6 de agosto), que acaba por não ser implementado. Recorde-se que este é um período de intervenção do Fundo Monetário Internacional (FMI) na economia nacional e que a necessidade de corrigir desequilíbrios macro-económicos externos confere protagonismo à promoção das exportações.

O Decreto-Lei 115/82, de 14 de abril, já na vigência do VIII Governo Constitucional, cria o Instituto do Comércio Externo de Portugal (ICEP), na dependência do então Ministério da Indústria, Energia e Exportação. O ICEP poderá contar com delegações no estrangeiro e, no texto justificativo do Decreto-Lei, assume-se que estas deverão estar articuladas com o Ministério dos Negócios Estrangeiros. Em termos práticos, os chefes das delegações acabarão por assumir o papel de conselheiros comerciais das embaixadas, numa zona de contacto entre o corpo diplomático e técnicos superiores da administração pública não oriundos da carreira diplomática.

Será num novo período de crise, agora já com Portugal integrado na Zona Euro, que é dado um novo impulso à diplomacia económica portuguesa: a criação da Agência Portuguesa para o Investimento (API), pelo Decreto-Lei 225/2002, de 30 de outubro, com a função de captar investimento (estrangeiro) produtivo. A API deverá articular-se com o ICEP e com as redes diplomática e consular portuguesas. Em coerência com as exigências de racionalização dos recursos, poucos anos depois, as duas instituições são fundidas por via do Decreto-Lei 245/2007, de 25 de junho, que institui a atual fórmula, a Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal (AICEP), e que acumula as duas funções estruturais para a ação económica externa de um Estado: captação de investimento estrangeiro e promoção das exportações nacionais. Os seus estatutos determinam que em matéria de diplomacia económica deva haver uma articulação dos responsáveis da Economia e dos Negócios Estrangeiros. Na Lei Orgânica do XIX Governo Constitucional (Decreto-Lei 86-A/2011, de 12 de julho), a tutela passa a recair sobre a Presidência do Conselho de Ministros, algo que é cristalizado na revisão de estatutos plasmada no Decreto-Lei 229/2012, de 26 de outubro. A AICEP também passa a incorporar as funções da Direção-Geral de Assuntos Técnicos e Económicos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, extinta pelo Decreto-Lei 121/2011, de 29 de dezembro.

Com os estatutos estabilizados, passa a caber ao primeiro-ministro (artigo 1º, parágrafo 3) a prerrogativa de delegar a superintendência e tutela que lhe competem. No caso do Governo atualmente em funções (XXI Governo Constitucional), o primeiro-ministro delegou-as no ministro dos Negócios Estrangeiros (Decreto-Lei 251-A/2015, de 17 de dezembro). Durante o XIX Governo Constitucional, as competências foram delegadas, primeiro, no ministro dos Negócios Estrangeiros (Despacho 15681/2011, de 18 de novembro) e, num segundo momento, no vice-primeiro-ministro (Despacho 11299-A/2013). Recorde-se que esta alteração coincide com a transição de Paulo Portas entre as duas pastas.

Todavia, esta integração nem sempre foi evidente: durante muito tempo a projeção externa da economia portuguesa estava confiada ao Ministério da Economia. Só a partir de 2003 a intervenção do Ministro Martins da Cruz, do XV Governo Constitucional lançou o tema da diplomacia económica, e depois de diversas vicissitudes e incertezas passou para a tutela da Presidência do Conselho de Ministros, com delegação para o Ministério dos Negócios Estrangeiros, acentuada com a criação da Secretaria de Estado da Internacionalização.

Esta solução institucional tem suscitado um certo número de dúvidas. Alguns partilham a opinião de que seria preferível manter o princípio da dupla tutela, dada a grande importância dos departamentos económicos nesta esfera de ação. Outros consideram que o delegado da AICEP junto das representações diplomáticas estará um pouco constrangido na medida em que reporta ao embaixador e ao presidente da AICEP, com possível conflito de lideranças. Aliás idêntica sobreposição se verifica na autoridade do mesmo presidente e do Secretário de Estado da Internacionalização.

UMA POSSIBILIDADE DE REESTRUTURAÇÃO DA AICEP

Ângelo Correia

O desempenho corrente da AICEP consagra dois objetivos essenciais. O primeiro, respeitante à angariação, negociação e acompanhamento de projetos de Investimento Externo a realizar em Portugal; o segundo, procurando desenvolver relações comerciais entre operadores nacionais e estrangeiros, através de vários processos, que conduzam a um reforço das exportações portuguesas.

No primeiro objetivo predomina o exercício de funções estatais; justificando-se, para não dizer impondo-se por isso mesmo a presença da respetiva tutela pública.

O segundo, corresponde ao desenvolvimento de redes e canais integrando empresas – privadas na sua generalidade, e que, sobretudo, procuram realizar atividades de *trading*, para o que são vitais: o conhecimento de vários mercados; as características técnicas em diferentes domínios, e relativas a diversos bens e serviços; e as formas de penetração e negociação em mercados específicos.

É óbvio que o Estado não dispõe de conhecimentos, tecnologias, aptidões e experiência nesses domínios, e, mesmo contratando especialistas para o efeito, faltar-lhe-á a permanente inserção na multiplicidade dos sectores empresariais.

É evidente a profunda interligação entre a concretização deste último objetivo e a permanente atividade do sector exportador, pelo que lhe deveria ser cometida a respetiva responsabilidade da condução operacional no seio da AICEP.

A conclusão parece ser de uma clareza meridiana:

A natureza da AICEP deve traduzir a dualidade de objetivos e respetivos desempenhos, pelo que a sua consagração requer uma parceria público/privada, através da qual, o Estado se responsabilizaria no plano operacional pela realização do primeiro objetivo, nomeando um Vice-Presidente para o efeito.

Por seu turno, o sector exportador representado por um Vice-Presidente executivo e abarcando as confederações e as associações sectoriais e regionais respetivas, ocupar-se-ia do segundo objetivo.

A designação competiria à cúpula da Confederação Empresarial Portuguesa, que auscultaria as estruturas empresariais que a integram.

A Direção da AICEP seria designada por um Presidente nomeado pelo Estado e apoiado pelo sector exportador.

Vários aspetos devem ainda ser equacionados, mormente o financiamento daquela organização, a qual, traduzindo uma parceria, deve obrigar as duas partes com participações diferenciadas consoante a dimensão do esforço a aplicar aos dois objetivos.

Face a estas incertezas, tem sido aventada a solução de transformar a AICEP numa instituição de natureza híbrida, público-privada, com os contornos que se descrevem na página anterior.

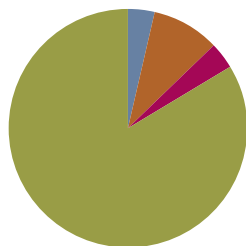
No entanto, a situação atual não parece problemática para a maioria dos diplomatas:

A integração da AICEP no MNE é:

Fonte: Inquérito aos diplomatas portugueses.

108 respostas

- Positiva – 83,6%
- Negativa – 3,7%
- Indiferente – 9,3%
- Não sabe / Não se aplica – 3,7%



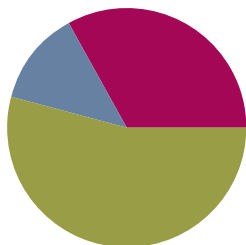
Enquanto que para os inquiridos de entre as empresas exportadoras também é pacífico a integração dos delegados da AICEP na estrutura das embaixadas:

Considera positivo que os agentes da projeção económica de Portugal, como por exemplo os delegados da AICEP, estejam integrados no aparelho diplomático nacional?

Fonte: Inquérito às empresas exportadoras.

132 respostas

- Sim – 54,2%
- Não – 13%
- Não sabe / Não se aplica – 32,8%



Atualmente existem delegados da AICEP em 73 países do mundo, mas em alguns desses países há mais do que uma delegação: em Espanha há duas (Madrid e Barcelona), como nos Estados Unidos (Nova Iorque e São Francisco) e no Brasil (Rio de Janeiro e São Paulo), enquanto na China há três (Pequim, Macau e Xangai), num total de 78 delegações, assim distribuídas por continentes: 29 na Europa, 12 na África Subsaariana, 14 na Ásia e Oceânia, 10 no Magrebe e Médio Oriente, 10 na América Central e do Sul e 3 na América do Norte. Os delegados da AICEP no exterior têm estatuto diplomático e são geralmente acreditados junto

das respetivas embaixadas como conselheiros económicos e comerciais, com exceção dos que estão colocados em alguns consulados que são geralmente acreditados como vice-cônsules para a área económica.

Como se verá desenvolvidamente em capítulo próprio, a diplomacia económica não pode hoje ser vista como uma mera assessoria comercial, mas antes como devendo interessar-se por um conjunto de funções como sejam a promoção das exportações, a correção dos défices comerciais, as negociações económicas no âmbito dos organismos multilaterais, a captação do investimento estrangeiro e a promoção do investimento português no exterior, a promoção do turismo, bem como das trocas nos domínios da ciência e da tecnologia, o acompanhamento dos fluxos migratórios e da ajuda pública ao desenvolvimento, a atração de profissionais qualificados e, em geral, a promoção da imagem do país. Mais ainda, quem hoje intervém positivamente no domínio da economia internacional, sabe que está a favorecer a prevenção e mesmo a resolução de conflitos, ao mesmo tempo que pode contribuir para maior justiça nas relações entre os povos, introduzindo – nem que seja em pequena escala – fatores de correção nos desequilíbrios e nas assimetrias da cena mundial.

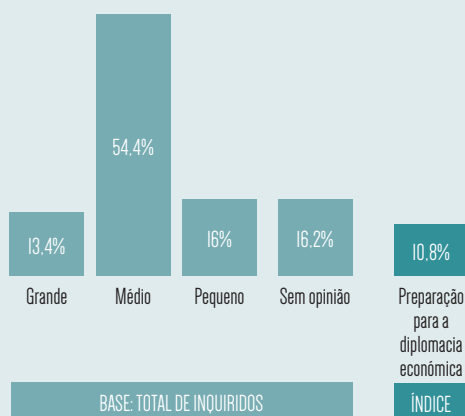
Uma atividade desta natureza supõe, evidentemente, o conhecimento das coordenadas da divisão internacional do trabalho e dos mecanismos da competição sem fronteiras, o que obriga à multidisciplinaridade das competências envolvidas, fazendo intervir numerosos atores sociais, com evidente relevo para o sector empresarial, atuando a diversos níveis de intervenção, com capacidade de visão estratégica, tanto mais importante quanto o ambiente internacional dominante é marcado pela exagerada concentração dos centros de decisão económica, pela financeirização das relações económicas e pelas posições dominantes de grandes grupos económicos com verdadeira natureza de oligopólios, tanto no comércio como no investimento. E o facto de se verificar um predomínio do sistema financeiro, enquanto fator de acumulação de capital, sobre a própria economia real, aconselha a que seja reconhecido um papel significativo, no quadro da diplomacia económica, aos ministros das finanças, aos governadores dos bancos centrais, aos técnicos qualificados

que trabalham nas instituições financeiras internacionais ou que integram grupos de trabalho daquelas instâncias que visam contribuir para a governação global. Por eles passa, por vezes, o essencial da diplomacia financeira, um capítulo fundamental da diplomacia económica.

Os estudos de opinião a que se procedeu permitem algumas leituras quanto às perceções acerca do papel dos diplomatas no campo da diplomacia económica. A sondagem de opinião pública revela que a generalidade dos inquiridos não está convencida da preparação dos diplomatas para as funções da diplomacia económica:

GRAU DE PREPARAÇÃO DOS DIPLOMATAS PORTUGUESES PARA A DIPLOMACIA ECONÓMICA

De um modo geral, considera que o grau de preparação atual dos nossos diplomatas para desenvolverem especificamente diplomacia económica no mundo, é:



Média ponderada de uma escala em que +1 corresponde a "Grande qualidade", 0.5 a "Média qualidade" e -1 a "Pequena qualidade". O resultado é transformado de modo a variar entre 0 e 20. Tem como objetivo facilitar as comparações entre questões diversas e a leitura das segmentações.

Fonte: Sondagem de opinião pública OBSERVARE/Aximage

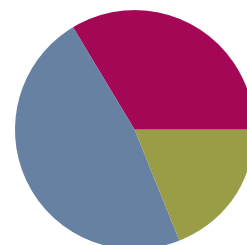
Uma conclusão idêntica se retira das respostas ao inquérito às empresas exportadoras:

Considera que os Embaixadores e, em geral, os diplomatas portugueses estão preparados para dar apoio aos agentes económicos?

Fonte: Inquérito às empresas exportadoras.

132 respostas

Sim – 19.1%
Não – 47.3%
Não sabe / Prefere não responder – 33.6%



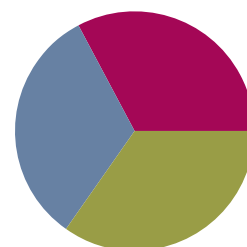
Não obstante, é razoável o grau de aprovação da ação diplomática a favor da projeção da economia portuguesa no mundo, seja para as exportações, seja para o investimento, seja para o turismo:

Considera que a promoção da "diplomacia económica" teve resultados positivos para as exportações portuguesas?

Fonte: Inquérito às empresas exportadoras.

132 respostas

Sim – 34.8%
Não – 32.6%
Não sabe / Prefere não responder – 32.6%

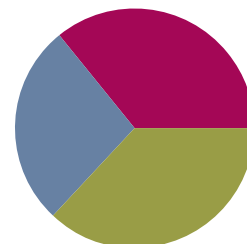


Considera que a promoção da "diplomacia económica" teve resultados positivos para a captação de investimento estrangeiro?

Fonte: Inquérito às empresas exportadoras.

132 respostas

Sim – 37.1%
Não – 27.3%
Não sabe / Prefere não responder – 35.6%

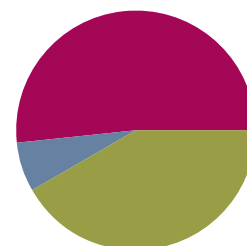


Considera que a promoção da "diplomacia económica" teve resultados positivos para a promoção turística de Portugal, no estrangeiro?

Fonte: Inquérito às empresas exportadoras.

132 respostas

Sim – 41.7%
Não – 6.8%
Não sabe / Prefere não responder – 51.5%



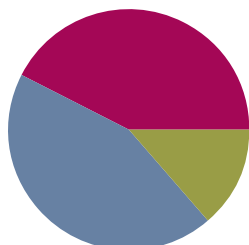
Enquanto quase metade dos inquiridos, como apreciação global, considera que são fracos os resultados do apoio diplomático aos agentes económicos no exterior:

E considera que são eficazes no apoio aos agentes económicos?

Fonte: Inquérito às empresas exportadoras.

132 respostas

Sim - 13,8%
Não - 43,8%
Não sabe / Prefere não responder - 42,3%



O conjunto destes dados certamente contém matéria de reflexão para todos os intervenientes, nos aspetos tanto políticos como técnicos.

A DIPLOMACIA CULTURAL

Sob a designação mais geral de ação cultural externa, a diplomacia cultural visa a internacionalização da cultura portuguesa, e é compreendida como útil para o desenvolvimento de boas relações entre povos e países.

Esta é porventura a ideia-chave da Resolução nº70/2016 que o Conselho de Ministros adotou em 22 de novembro de 2016.

Nela são fixadas as grandes linhas de orientação da política de ação cultural externa.

Esta Resolução constitui um importante texto orientador, reforçando as bases para a articulação entre o Ministério dos Negócios Estrangeiros (e as instituições dele dependentes) e o Ministério da Cultura, no domínio da projeção da cultura portuguesa no estrangeiro.

No âmbito do MNE a ação cultural representa uma das atribuições fundamentais do Instituto Camões, o que em nada contraria, mas antes reforça, o conceito segundo o qual a rede de embaixadas e consulados constitui, no seu conjunto, uma outra importante estrutura para a efetivação de iniciativas culturais.

Na área da cultura a ação externa mobiliza diversas entidades, com particular relevo para a Direção Geral das Artes.

Como referido, o Instituto Camões tem a responsabilidade de implementar a política de promoção da cultura portuguesa no exterior, aliás assumindo a vertente da cooperação internacional e a ajuda pública ao desenvolvimento, a par das vertentes cultural e linguística (uma junção talvez problemática na medida em que associa duas dinâmicas não coincidentes: a projeção do país no exterior e a cooperação solidária com outros povos).

O seu programa de atividades é por definição coerente com as prioridades gerais da Política Externa de Portugal, implicando validação pelo MNE.

Seja como for, a estrutura da diplomacia cultural caracteriza-se por uma grande diversidade e flexibilidade de instrumentos: Cátedras, Leitorados, protocolos de cooperação com instituições de ensino, centros de língua portuguesa, centros culturais portugueses, para além de eventos e iniciativas, com possível destaque para as feiras de âmbito cultural.

Portugal tem acordos culturais com 79 países, que abrangem as áreas do ensino, artística, científica, desportiva e de investigação, entre outras. As comissões mistas criadas no âmbito desses acordos e que reúnem, no mínimo, de dois em dois anos, têm a função de promover e acordar atividades culturais entre as partes.

Atentas as duas grandes vertentes da cultura e da língua, a experiência demonstra que, de uma forma geral, se pode concluir que é significativamente mais fácil criar centros de língua portuguesa do que centros culturais. Uns e outros são sedes de representação externa do Estado.

Segundo o respetivo *site* (<https://www.instituto-camoes.pt/activity/o-que-fazemos/ensinar-portugues/leitorados>), “O Camões, I.P. assegura o ensino da língua e cultura portuguesas, ao nível do ensino superior, em diversos países, através da sua rede de leitorados, em cooperação com instituições de ensino superior e organizações internacionais”. Ao todo, é assegurado o ensino da língua portuguesa em instituições de 66 diferentes países, dos quais 27 na Europa, 17 na África Subsariana, nove nas Américas, oito na Ásia e Oceânia e cinco no Magrebe e Médio Oriente.

Mais ainda, existe uma importante rede de centros culturais portugueses implantados em 16 países: cinco na África Subsaariana (os países de língua oficial portuguesa), cinco na Ásia e Oceânia (China, Índia, Japão, Tailândia e Timor Leste), quatro na Europa (Alemanha, Espanha, França, Luxemburgo), um no Magrebe e Médio Oriente (Marrocos) e um nas Américas (Brasil). Como seria de supor, verifica-se especial incidência nos países membros da CPLP (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa), mas o caso da Espanha também deve ser sublinhado, pois ali se encontram, em diferentes cidades, quatro centros de língua portuguesa, quatro Cátedras, 12 Leitorados e um Centro Cultural em Vigo.

Uma apreciação genérica sugere que a ação cultural externa de Portugal é, no presente, deficitária na Ásia. Admite-se que essa presença é aceitável na China e na Tailândia, na Índia basicamente limitada a Nova Deli e Goa, muito escassa na Indonésia e na Malásia – e aí há a situação particular de Malaca – e falha no Japão.

No que tange a África, o que mais releva é que está muito centrada nos PALOP.

Na Europa e nas Américas o quadro é avaliado como satisfatório embora haja motivos que convidam a considerar a sua expansão.

Nas diversas áreas geográficas é naturalmente critério geral a coordenação local com as embaixadas e consulados, o que na prática não se mostra difícil. Nos países da diáspora essa coordenação assume importância acrescida.

A ação externa cultural estende-se muito para além destas instituições que integram a representação portuguesa no exterior. Basta ver dois casos onde a projeção da cultura portuguesa é sustentada por entidades que estão fora deste elenco: em Macau o Instituto Português do Oriente que resulta de uma parceria entre o Instituto Camões e a Fundação Oriente, enquanto no Brasil o Real Gabinete Português de Leitura do Rio de Janeiro tem uma longa tradição de irradiação cultural lusófona, a par de outros Gabinetes Portugueses de Leitura de Pernambuco, no Recife, e da Bahía, em Salvador, que inclui o Centro de Estudos Portugueses – Casa Fernando Pessoa.

Daqui também se pode inferir a via, identicamente praticada, de cooperação com entidades privadas, o que se inscreve no quadro de flexibilidade e de assunção de múltiplos instrumentos, que tem sido norma na ação cultural externa portuguesa.

Um exemplo de ação cultural externa é a organização, para 2019, da iniciativa o Ano de Portugal na China e da China em Portugal, que assinala os 40 anos de retoma das relações diplomáticas entre os dois países e os 20 anos da transferência de soberania de Macau.

Um caso particular e que, de alguma forma, pode surpreender, é a possibilidade, em alguns casos já concretizada, de Portugal conduzir ação cultural externa em parceria com outros países lusófonos, nomeadamente com o Brasil, mas também com a Espanha.

Vale também a pena assinalar a preocupação de assegurar sintonia com contextos internacionais de cooperação multilateral, designadamente com a rede europeia de cultura, instância que, por sua vez, tem ligação ao Serviço Europeu para a Ação Externa.

A ESTRUTURA CONSULAR

A Convenção de Viena sobre relações consulares concluída em 1963 e à qual Portugal aderiu¹, traz um quadro normativo às relações consulares estabelecidas entre os Estados, “desde tempos remotos”. A implantação dos postos consulares é assim objeto de um acordo entre Estados.

Por sua vez, a Constituição da República Portuguesa prevê no seu artigo 14 o seguinte: “os cidadãos portugueses que se encontrem ou residam no estrangeiro gozam da proteção do Estado para o exercício dos direitos e estão sujeitos aos deveres que não sejam incompatíveis com a ausência do país.”

Para assegurar a sua representação e a proteção dos seus cidadãos no exterior, Portugal mantém, uma presença consular em 148 países, cobrindo a grande maioria dos destinos, 178 países, onde se estabelece a comunidade portuguesa no estrangeiro.

¹ Decreto-Lei nº 183/72, Diário da República, 1ª série, nº 127 de terça-feira, 30 de maio de 1972.

Assim, será interessante analisar a rede consular, a sua composição e diversas categorias, bem como as atribuições dos postos consulares e a evolução do seu funcionamento.

A organização da rede consular, definida no Regulamento consular² classifica os postos consulares em várias categorias, os consulados-gerais, os consulados, os vice-consulados, as agências consulares e os consulados honorários.

E ainda, as seções consulares que funcionam dentro das missões diplomáticas, os escritórios consulares e as presenças consulares.

A rede consular contabiliza, atualmente³, 116 postos consulares, não contando com os consulados honorários que serão tratados a seguir.

Tradicionalmente e pela natureza das suas atribuições, o maior número de postos consulares encontram-se na Europa, onde se concentra 36% da rede. O continente Americano reúne 27% dos postos, África 19%, Ásia 16% e Oceânia 2%, coincidindo claramente com a repartição geográfica dos países de acolhimento da comunidade portuguesa residente no estrangeiro.

O número de postos consulares espalhados pelo mundo pode parecer sempre insuficiente, em particular para os portugueses residentes no estrangeiro. As diversas reformas da administração do Estado acompanharam-se da redução de postos consulares. Contudo, o recurso às seções consulares, aos escritórios consulares e às presenças consulares vieram minimizar os efeitos do encerramento de postos consulares. Como já foi aqui referido as seções consulares funcionam dentro das embaixadas. Os escritórios consulares funcionam em instalações próprias na dependência de um consulado ou de uma embaixada. Por sua vez as presenças consulares funcionam com a deslocação de funcionários consulares a locais previamente definidos.

Os consulados honorários reforçam substancialmente a rede consular, apesar de terem funções reduzidas em relação aos restantes postos consu-

lares. Ainda assim, Portugal conta com 226 consulados honorários repartidos pelos 5 continentes, sendo que 36,28% estão implantados no Continente Americano, 30,09% na Europa, 17,70% na Ásia, 13,72% em África e 2,21% na Oceânia.

A primeira função dos postos consulares, definida no Regulamento consular em vigor é a defesa dos interesses de Portugal no mundo e dos seus cidadãos que residam ou se desloquem a um país estrangeiro.

No âmbito desta função as atribuições dos postos consulares são relativamente vastas:

- A execução da política externa, de acordo com as orientações gerais das missões diplomáticas,
- A proteção dos direitos e dos legítimos interesses do Estado Português e dos seus nacionais, pessoas singulares ou coletivas, dentro dos limites permitidos pelo direito internacional e pelas leis locais,
- A promoção e valorização dos portugueses nos países de acolhimento;
- A promoção e divulgação da língua e da cultura portuguesas;
- A coordenação da política do ensino português no estrangeiro;
- A promoção e o desenvolvimento das relações comerciais, económicas, culturais e científicas entre pessoas, singulares ou coletivas, nacionais ou estrangeiras;
- A cooperação com autoridades nacionais e estrangeiras⁴.

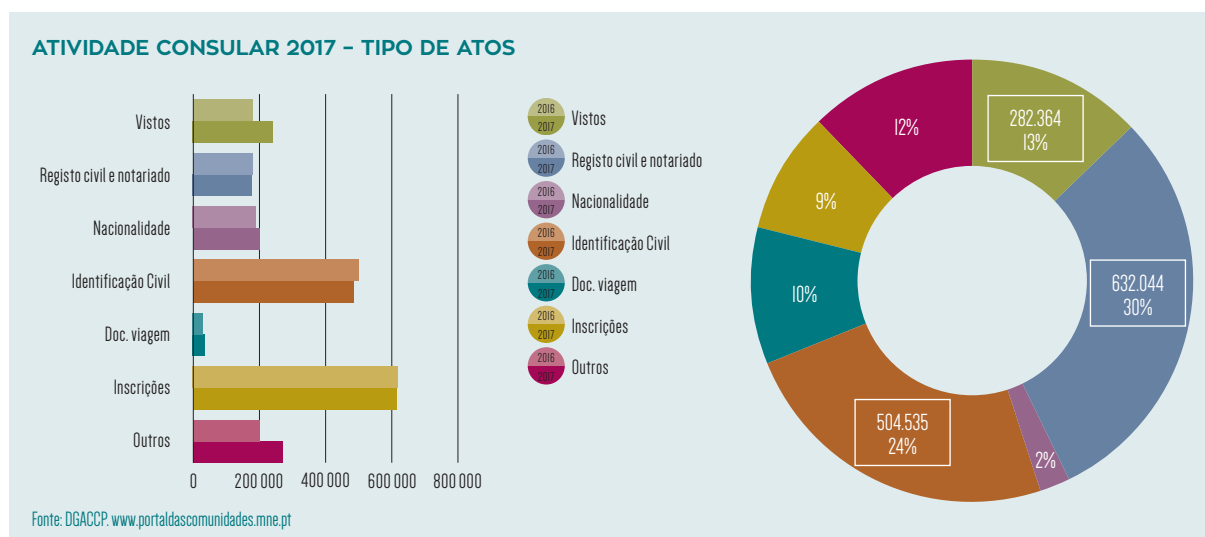
Os postos consulares têm autonomia consular desde que a sua ação seja coordenada com as missões diplomáticas da sua área de jurisdição.

Neste contexto é fundamental uma cooperação e articulação sólidas com as embaixadas e outros organismos do Estado responsáveis nestas áreas. Não só os Ministérios, da Educação, Cultura, Economia, entre outros, mas igualmente o Instituto Camões no que toca ao ensino do português por exemplo. O Ministério dos Negócios Estrangeiros é a peça central na articulação e coordenação das missões das embaixadas e consulados nestas áreas.

² Regulamento consular anexo ao Decreto-Lei Nº 71/2009 de 31 de março.

³ <https://www.portaldiplomatico.mne.gov.pt/rede-diplomatica/a-rede-diplomatica-em-numeros>, consultado a 14 de janeiro de 2019.

⁴ Regulamento consular anexo ao Decreto-Lei Nº 71/2009 de 31 de Março.



Contudo a atividade dos consulados concentra-se sobretudo no apoio administrativo aos cidadãos portugueses. Pode-se constatar que a maioria dos atos consulares são de âmbito administrativo (renovação do cartão de cidadão, atribuição de vistos, registo civil e notariado, por exemplo)⁵.

Se ao longo dos anos a rede consular foi sendo reduzida sobretudo por imperativos orçamentais, a utilização das novas tecnologias permitiu atenuar essa redução de postos.

O Decreto-Lei N° 71/2009 de 31 de março introduziu a necessidade de se desenvolver o “Consulado virtual” com o uso generalizado das novas tecnologias, permitindo assim mais proximidade aos utilizadores e garantindo maior eficiência dos serviços.

De facto, a rede consular, a par da administração pública em geral, desenvolveu vários dos seus serviços através da internet. É possível agora, para além de consultar informações nas páginas web de cada consulado, realizar alguns pedidos de atos administrativos por essa via.

No que reporta aos cônsules honorários, o ponto 1, do artigo 25 do capítulo V do Regulamento consular estabelece que: “os cônsules honorários têm funções de defesa dos direitos e interesses legítimos do Estado Português e dos seus nacionais”. Estes não têm autonomia funcional e só adquirem competências administrativas em circunstâncias excecio-

nais previstas no referido Regulamento Consular. Será importante notar que o cônsul honorário não adquire, com estas funções, uma relação de emprego público com o Estado Português, além de que, na maioria dos casos, tem a nacionalidade do país onde exerce a função. Esta condição representa uma vantagem para Portugal, na medida em que essa personalidade beneficia de um conhecimento aprofundado das estruturas políticas, económicas, sociais e culturais do país.

Os cônsules honorários permitem uma cobertura regional relativamente extensa e menos onerosa para um país como Portugal.

⁵ DGACCP, Atividade Consular no Mundo em 2017, Ministério dos Negócios Estrangeiros, www.portaldascomunidades.mne.pt

OS ADIDOS

OS ADIDOS DE DEFESA

Ainda que este texto esteja intitulado como “Os Adidos de Defesa”, tentar-se-á nele ir um pouco mais além, com o propósito de refletir sobre o conjunto de todas as funções de representação no âmbito da Defesa Nacional.

Não só as que têm expressão junto das embaixadas bilaterais e a que correspondem os Adidos, como também as funções de representação nacional asseguradas por militares em organizações de natureza multilateral, seja no quadro especificamente militar, seja no quadro diplomático.

Os atuais Adidos de Defesa são a evolução dos antigos adidos dos diferentes ramos das Forças Armadas, tradicionalmente designados como militares, navais e aeronáuticos, em que os primeiros se reportavam ao Exército. Independentemente de considerações de ordem financeira que legitimamente se podem colocar, de um ponto de vista substantivo este modelo de expressão sectorial foi-se esgotando com o carácter crescentemente conjunto da ação e da organização das Forças Armadas, do que só se excetua as grandes potências.

A origem dos Adidos Militares remonta ao tempo da Guerra dos Trinta Anos (século XVII). Concebidos como elementos da cadeia de informações militares, mas apenas ligados à produção de informação aberta, diferenciando os seus atores daqueles que de modo coberto e secreto, se dedicavam à espionagem.

Implicando aceitação pelos países de atuação e tendo como propósito a recolha tão vasta quanto possível de informações, o que também estimulou práticas de colaboração entre Estados, a figura dos Adidos Militares rapidamente se consagrou e generalizou, em particular na Europa.

O século XIX foi nesse sentido um período decisivo. Dois fatores contribuíram para isso.

Por um lado, a vontade de, assegurando um manifesto equilíbrio de poderes e procurando evitar surpresas, acautelar e preservar a problemática Paz europeia que se seguiu às guerras napoleónicas. Eram particularmente relevantes as informações sobre ações de mobilização, de concentração de forças, em particular junto às fronteiras, e sobre a realização de exercícios militares de envergadura.

Por outro lado, e sobretudo por parte dos países com expressão imperial, foi decisivo o interesse em dispor de elementos que permitissem antecipar e avaliar o crescendo dos apetites coloniais das diferentes potências europeias.

Num caso e noutro, se o pano de fundo era a desconfiança existente entre Estados, a motivação era manifestamente positiva e ia no sentido de tentar atenuar ou mesmo eliminar essas desconfianças. E vale a pena acentuar que se tratava de uma motivação partilhada, mesmo entre potências que mantinham rivalidades.

Nesse sentido pode dizer-se que, na sua génese, os Adidos Militares corresponderam ao que modernamente se designaria como *Confidence Building Measures* (CBM). Este é um entendimento relevante para a reconsideração contemporânea desta função, em particular quanto à seleção dos destinos em que ela mais parece justificar-se.

Adotando a interpretação do *Geneva Center for the Democratic Control of the Armed Forces* (DCAF) pode entender-se como Adido de Defesa um membro das Forças Armadas que presta serviço numa embaixada como representante do sector da Defesa do seu país, beneficiando para o efeito de estatuto, prerrogativas e imunidades diplomáticas, nos termos da Convenção de Viena de 1961.

O âmbito das suas atividades é naturalmente o âmbito bilateral entre o país de pertença e o país de acreditação. Por regra trata-se de Oficiais Superiores com a patente de Coronel ou Tenente Coronel (ou equivalente na Marinha). E na prática

a sua ação orienta-se para quatro domínios principais: a representação militar, a recolha e troca de informações, a cooperação real ou potencial no domínio militar e, eventualmente, também cobre aspetos de economia de Defesa, nomeadamente ligados às indústrias de Defesa.

No caso português os Adidos de Defesa dependem hierarquicamente do Chefe do Estado Maior General das Forças Armadas (CEMGFA), como resulta das responsabilidades do CEMGFA tanto em matéria de envolvimento militar externo, como em matéria de informações militares. Mas têm também uma dependência funcional da Direção Geral da Política de Defesa Nacional do Ministério da Defesa Nacional, sobretudo ligada às políticas e práticas de cooperação. Adicionalmente os Adidos reportam ao embaixador que lidera a embaixada em que se inscrevem, com quem devem ter uma relação de assessoria, mútuo apoio, coordenação e troca de informações.

“PODE DIZER-SE QUE, NA SUA GÉNESE, OS ADIDOS MILITARES CORRESPONDERAM AO QUE MODERNAMENTE SE DESIGNARIA COMO CONFIDENCE BUILDING MEASURES (CBM)”

Não é um modelo inteiramente linear, mas é o modelo que traduz a realidade enquadrante, para a qual não parece ser fácil encontrar muitas alternativas e que, como tal, é dificilmente alterável. A sua fragilidade ou o seu valor estão menos na sua conceção e mais na riqueza ou na falha que se observar no relacionamento e articulação entre as diferentes entidades envolvidas. Em Lisboa, entre o EMGFA, o MDN e o MNE e, localmente, entre o embaixador e o adido.

Ou seja, é mais um problema de Política, ou talvez mais propriamente, de ausência dela, do que de organização e estrutura.

No plano do Estado um ponto essencial é saber se existe um conjunto de adidos bilaterais ou se há uma rede de adidos, fundada em perspetivas coerentes de Política Externa e agindo de modo convergente e coordenado de acordo com as linhas e orientações dessa Política.

O que é desejável que aconteça é a clara existência de uma rede que funcione como tal, naturalmente sem prejuízo das especificidades e exigências das diferentes sedes de acreditação.

Na definição da rede de Adidos não pode deixar de ser dada atenção a perspetivas de reciprocidade, mas devem ser as necessidades e os interesses nacionais objetivados por relação a outros Estados, os critérios definidores fundamentais.

Deve aqui retomar-se o tema antes enunciado dos Adidos enquanto promotores de confiança. Há hoje fundamento para considerações dessa natureza entre países aliados e parceiros na NATO e na União Europeia (UE)?

A não haver, o que se afigura ser um entendimento inteiramente razoável, deixa de haver pleno sentido ter adidos militares bilaterais na generalidade desses países, como era a prática prevalecente. O que é também reforçado pela grande interação, intensa e quase permanente, que existe entre os CEMGFA da NATO e da UE.

Para Portugal constituirão clara exceção a essa perspetiva a Alemanha pelo seu peso no quadro europeu, a Espanha pela intensidade do relacionamento bilateral, os EUA, pela sua escala de superpotência e de Estado importantíssimo na NATO e a França, por razões ligadas a África.

Relativamente aos demais Estados membros da UE e da NATO parecem falhar os fundamentos para o estabelecimento de Adidos de Defesa bilaterais com caráter de residentes, o que não invalida que em relação a eles não se possam construir e praticar soluções novas e por princípio mais económicas, de que serão exemplo a modalidade de acreditação múltipla e não-residente e a opção por ter Oficiais baseados no EMGFA acreditados como adidos militares em determinados países estrangeiros, a que se possam deslocar quando necessário e por períodos curtos.

Mas o Mundo e os interesses de Portugal não se esgotam na NATO e na União Europeia. O que é reforçadamente verdadeiro num tempo simultaneamente de globalização e de transição.

Por essa razão faz sentido atender a três outras ordens de países.

Em primeiro lugar aos países da nossa fronteira de segurança próxima. Isto é, ao conjunto do Magrebe. E aí, claramente a Marrocos e à Argélia, assegurando mediante creditações múltiplas presença adicional na Mauritânia e na Tunísia. A Líbia é, por agora, de difícil, se não impossível consideração.

A segunda corresponde à lusofonia e ao espaço da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Por um complexo de motivações de que sobreleva o valor e a intensidade da Cooperação Técnico-Militar, Portugal carece de ter Adidos bilaterais de Defesa em Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste. A Guiné Equatorial escapa, pelo menos por enquanto, a esse entendimento. A estes, há naturalmente que juntar o Brasil, em particular pelo seu peso potencial na CPLP. E, ainda, uma situação menos diretamente linear, mas muito justificada para um país como Portugal, um Adido na Etiópia, que esteja também acreditado junto da União Africana.

A terceira ordem de países, liga-se àqueles que, pelas normais ou pelas piores razões, têm protagonismo e peso marcantes na ordem geopolítica da segurança global contemporânea. É o caso da China e da Rússia. A ausência nesses países corresponde a uma menorização perante aliados e parceiros e a um potencial empobrecimento da ação do embaixador nesses importantes Atores do Sistema Internacional. O que não se pode ter como adequado.

Integrando estas várias considerações poder-se-ia concluir que no presente se recomendaria para Portugal uma rede de dezasseis Adidos de Defesa residentes, eventualmente acrescentada por algumas judiciosas creditações múltiplas e pela fórmula de Adidos baseados no EMGFA, deslocando-se por períodos curtos aos países de acreditação.

No que exclusivamente se refere aos adidos residentes e em termos relativos, isso corresponde a uma presença de Adidos de Defesa em 22% das atuais embaixadas bilaterais portuguesas. Seria um dispositivo ligeiramente superior ao que hoje existe, mas que parece ser coerente e conforme com as necessidades, interesses e prioridades nacionais.

Essencial é que o conjunto dos Adidos de Defesa seja mais do que um dispositivo ou do que uma “grelha”, e que de facto esse conjunto defina uma rede, em consonância com a rede diplomática geral, e que opere de modo efetivamente tutelado e coordenado. O que sobretudo implica que superiormente lhes sejam definidos objetivos, incluindo planos de pesquisa de informações, e que, em função desses objetivos, os Adidos de Defesa sejam objeto de avaliação, sob uma ótica de custo-benefício, daí se retirando as devidas ilações.

“ESSENCIAL É QUE O CONJUNTO DOS ADIDOS DE DEFESA SEJA MAIS QUE UM DISPOSITIVO E QUE SE DEFINA UMA REDE EM CONSONÂNCIA COM A REDE DIPLOMÁTICA GERAL”

A isto se deve acrescentar a necessidade de estarem satisfatoriamente dotados. Nesse plano afirmam-se como requisitos um nível mínimo de apoio administrativo e de secretariado (que pode ser específico ou estar subsumido na estrutura da embaixada), a disponibilidade de boas comunicações e, naturalmente, recursos financeiros. Um Adido de Defesa, como no geral um diplomata, têm custos consideráveis para o Estado, que não podem ser desbaratados, seja por inexistência de objetivos, seja por indisponibilidade de recursos para agir. Face à dinâmica e complexidade da vida internacional contemporânea a simples presença é insuficiente. O que é verdade para Adidos de Defesa e Embaixadores. Aliás a mera presença é frequentemente indutora de apreciações negativas, designadamente por parte do Estado anfitrião, e, conseqüentemente, de prejuízo para o país.

Para um país é porventura menos gravoso não ter representação própria numa dada capital do que ter alguém que, designadamente por escassez de recursos financeiros, se limite a estar, sem dispor de qualquer possibilidade de agir.

A representação militar tem igualmente expressão no plano multilateral, hoje tão decisivo e tão importante para promover o valor de Portugal no Mundo contemporâneo, seja no exercício das responsabilidades que incumbem ao país enquanto ator do sistema internacional, como para a proteção dos interesses particulares de Portugal.

A presença militar nessas organizações radica na realidade e nas exigências das suas políticas, estratégias e práticas, recordando a sua enormíssima relevância como sedes potenciais de afirmação e credibilidade nacionais e também, como é fundamental, evitando que, nomeadamente por omissão, nelas se constituam situações de vazios de poder e de presença nacional.

Essa representação assume duas formas principais. Uma corresponde ao destacamento de militares como integrantes de representações nacionais junto de Organizações Internacionais. A segunda traduz-se pela existência de estruturas especificamente militares junto de algumas dessas organizações.

No primeiro caso estão a Delegação Nacional junto da NATO (DELNATO), a Representação Permanente de Portugal junto da UE (REPER), incluindo o Comité Político e de Segurança (COPS) e a Representação Permanente de Portugal junto da ONU, em Nova Iorque.

Algumas notas parecem justificar-se. Desde logo que esses militares, também maioritariamente Coronéis ou Tenente Coronéis (ou equivalente na Marinha), estão plenamente integrados na estrutura do MNE como Conselheiros Militares, tendo vinculação hierárquica e funcional apenas com o respetivo embaixador e estatuto diplomático nos termos da Convenção de Viena. Depois e até como reflexo da sua situação, que é limitado e errado entendê-los como especialistas ou técnicos. Bem diferentemente, eles devem ser e estar plenamente integrados nas representações nacionais, em completa paridade e absoluta articulação com o pessoal diplomático. Assim o exigem a riqueza e a complexidade multidimensional dessas Organizações Internacionais. E quando assim não se passa, o que isso acima de reflete é a incapacidade do embaixador para o compreender e fazer praticar.

Modelo inteiramente análogo ao das ONU, NATO e UE existiu relativamente à Organização de Segurança e Cooperação Europeia (OSCE), enquanto Portugal manteve nessa organização uma representação própria e autónoma. Se, eventualmente, vier a ser entendido recuperar esse modelo de presença portuguesa junto da OSCE, terá todo o sentido voltar a considerar a dimensão militar.

No segundo caso, isto é, no que se refere a estruturas especificamente militares, estão a Missão Militar de Portugal junto da NATO e da UE e a Representação Militar de Portugal junto do *Supreme Headquarters Allied Powers Europe* (SHAPE), também no contexto da NATO.

Trata-se de estruturas diretamente dependentes do CEMGFA e ambas chefiadas por Oficiais Generais. São instâncias que devem agir em consonância com as orientações nacionais perante as agendas da NATO e da UE, o que carece de ser garantido pelas instruções que recebem do CEMGFA que, sempre que as matérias o justifiquem, devem estar coordenadas com o MDN e MNE. No plano local e por razões de coerência de ação e de troca de informações, isso deve ser assegurado e reforçado mediante coordenação direta com os embaixadores, seja no quadro da NATO, seja no da UE.

Quanto a expressão dos efetivos destas estruturas ela deve ser gerida em função das dinâmicas e das circunstâncias de cada uma destas organizações internacionais e do entendimento e das prioridades nacionais.

Aparentemente não se identificam hoje significativas evoluções no quadro da NATO. O que parece revelar uma atitude de expectativa e de prudência face designadamente às interrogações e às inquietações suscitadas pela atual Administração norte americana. Mas talvez seja diferente a consideração a fazer para o âmbito da UE, em particular em função do desenvolvimento da Cooperação Estruturada Permanente no campo da Segurança e Defesa, o que, a confirmar-se de modo positivo, pode vir a recomendar o reforço da representação existente.

Naturalmente que no plano multilateral que é próprio destas duas estruturas militares, se colocam inteiramente os requisitos de objetivos, instruções, dotação e avaliação que antes se enunciaram para o âmbito bilateral.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DANIEL, José M. Modas, O papel dos Adidos de Defesa no âmbito da prossecução das políticas de Defesa e Diplomática do Estado, IESM, Lisboa, 2014

DCAF, Les Attachés de Defense, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, DCAF Background 07/2007

OFICIAIS DE LIGAÇÃO DO MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Luís Tomé

Entre outros importantes impactos resultantes das muitas transformações que vêm ocorrendo no contexto internacional em que Portugal se insere, um dos mais significativos é a erosão da tradicional dicotomia entre as dimensões interna e externa da segurança. Com efeito, a natureza complexa e transnacional dos riscos e ameaças que afetam a nossa segurança, os desafios decorrentes da intensificação de todo o tipo de interdependências (significando isto que a segurança interna está, em grande medida, dependente das dinâmicas e dos desenvolvimentos na vertente externa) e as responsabilidades de Portugal em virtude de compromissos assumidos quer com países aliados e parceiros quer no âmbito da nossa inserção em múltiplos quadros multilaterais – designadamente a UE e o Espaço Schengen, a ONU, a NATO, a CPLP, a OSCE e o “Diálogo 5+5” da Bacia do Mediterrâneo – exigem uma cada vez maior cooperação internacional envolvendo também os tradicionais agentes e instrumentos da segurança interna.

Além dos acordos bilaterais e multilaterais celebrados por Portugal respeitantes à cooperação nas áreas da segurança, da participação em reuniões, grupos de trabalho e comités internacionais em diversos níveis, do empenhamento de elementos das Forças e Serviços de Segurança (FSS) em missões e operações internacionais ou do destacamento de peritos oriundos das FSS nacionais em agências europeias e organismos internacionais, a vertente externa da segurança interna passa igualmente pela colocação de oficiais de ligação junto de representações diplomáticas portuguesas e organismos internacionais.

Atendendo à multiplicidade de forças e serviços de segurança (FSS) e, sobretudo, à diversidade das respetivas tutelas ministeriais envolvidas, este texto incide apenas sobre os “oficiais de ligação”

do Ministério da Administração Interna (MAI) que, tutelando a GNR, a PSP e o SEF tem, evidentemente, especiais responsabilidades na segurança interna e, por outro lado, dispõe da mais ampla rede de oficiais de ligação no estrangeiro.

AS FIGURAS DE OL E OLI DO MAI

Na realidade, o MAI tem duas figuras distintas de oficiais de ligação: os “Oficiais de Ligação” (OL) e os “Oficiais de Ligação de Imigração” (OLI). A existência dos primeiros é regulada pelo Decreto-Lei 139/94, de 23 de maio, que consagra a colocação de Oficiais de Ligação da GNR, da PSP e do SEF em organismos internacionais e países estrangeiros – Embaixadas, Missões de Representação e Consulados de Portugal. Os OL desempenham funções e um papel crucial quer ao nível estratégico quer ao nível operacional: no plano da cooperação internacional, assistem os serviços das representações diplomáticas nacionais e dos países/organismos onde estão acreditados; no plano da cooperação policial, promovem e acompanham a execução de projetos de cooperação técnico-policial, servindo de elo de ligação entre as FSS portuguesas e os seus congéneres de outros países; apoiam e acompanham também as atividades de cooperação multilateral, no que concerne a eventuais missões da UE, da ONU e de outras organizações internacionais e regionais, em especial as missões que integrem elementos das FSS portuguesas. O OL pode, igualmente, colaborar com diversos grupos de trabalho governamentais, bem como coadjuvar na elaboração de estudos e pareceres para a implementação de reformas ou estratégias de ação nacionais ou dos países onde se encontram. Tem, ainda, por função coadjuvar o Embaixador ou Chefe de Missão em todos os aspetos relacionados com a segurança, nomeadamente através de um sistema de recolha de informações, relativo à

situação de segurança, que permita aconselhar e alertar, com oportunidade, as autoridades nacionais competentes e a Comunidade Portuguesa no território.

“O MAI TEM DUAS FIGURAS DISTINTAS DE LIGAÇÃO: OS “OFICIAIS DE LIGAÇÃO” (OL) E OS “OFICIAIS DE LIGAÇÃO DE IMIGRAÇÃO” (OLI)”

A figura do Oficial de Ligação de Imigração (OLI) surge regulada, pela primeira vez, através do Decreto-Lei nº 290-A/2001, de 17 de novembro (Estatuto do Pessoal do SEF), que estabelece a disciplina relativa à criação do OLI, à definição do respetivo conteúdo funcional e ao seu estatuto. O OLI tem por missão específica a análise dos fluxos migratórios com origem ou trânsito no país de colocação e com destino a Portugal e à Europa, bem como a cooperação com as autoridades locais para a prevenção da imigração ilegal e do tráfico de seres humanos. Compete-lhe, assim, combater e prevenir, a partir da origem, a imigração ilegal, e regular os fluxos migratórios, prestando, se necessário, apoio técnico em matéria de vistos, na promoção de ações tendentes a prevenir e a detetar o uso de documentos falsos, a dinamizar o estabelecimento de contactos ao nível local e a troca de informações, bem como, apoiar a execução de medidas de regresso ao país de origem.

Em suma, e de um modo geral, compete aos OL e aos OLI contribuir para o reforço e desenvolvimento da cooperação internacional portuguesa nos domínios da segurança e do prestígio, da credibilidade e da visibilidade de Portugal, país que representam, independentemente da FSS de origem e, nessa base, implementar e incrementar, de forma eficaz, os interesses nacionais em matéria de segurança.

A consagração de padrões ético-profissionais de conduta comuns a todos os OL e OLI, bem como assessores, formadores e demais agentes de cooperação tutelados pelo MAI, é condição indispensável para um exercício prestigioso e credível do serviço/missão prestado no exterior, o que levou à aprovação pela tutela, no final de

2015, de um “Código de Conduta” que estabelece o conjunto de princípios, valores e deveres que deve ser reconhecido e adotado por todos os oficiais de ligação e agentes de cooperação em complemento de outras normas de conduta, designadamente dos Códigos de Conduta das respetivas FSS de origem.

Por outro lado, reconhecendo e assumindo que os OL e OLI do MAI representam, em primeiro lugar, Portugal, e que o seu trabalho e informações recolhidas podem ser úteis a outras forças e serviços de segurança, desde 2016 que os relatórios elaborados pelos OL e OLI do MAI são remetidos (sempre com conhecimento aos respetivos Chefes de Missões Diplomáticas em que exercem as suas funções), e além naturalmente do Gabinete da/o Ministra/o da Administração Interna e da Secretaria Geral do MAI (SGMAI), também aos Gabinetes da/o Secretária/o-Geral do Sistema de Segurança Interna (SSI), Secretária/o-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP), Comandante-Geral da GNR, Diretor Nacional da PSP, Diretor Nacional da Polícia Judiciária, Diretor Nacional do SEF e, consoante a colocação geográfica dos OL/OLI, Direção-Geral de Política Externa e/ou Direção-Geral de Assuntos Europeus do MNE. Entretanto, o objetivo de maior cooperação e coordenação de e com todos os oficiais de ligação portugueses (incluindo, portanto, também os da PJ, sob tutela do Ministério da Justiça), bem como uma melhor articulação com os oficiais de ligação estrangeiros acreditados em Portugal, foi reforçado, em 2017, com o estabelecimento do chamado “Ponto Único de Contacto para a Cooperação Policial Internacional”, sob a égide da/o Secretária/o-Geral do Sistema de Segurança Interna¹.

Além disso, desde o início de 2016, entrou em vigor uma nova metodologia de colocação de OL/OLI do MAI que, em síntese, prevê a não prorrogação de funções desta natureza pelo mesmo elemento e a nomeação para funções de OL/OLI apenas para uma única comissão de três anos (impossibilitando, portanto, que o mesmo elemento

¹ Decreto-Lei nº 49/2017, de 24 de maio. O Ponto Único de Contacto para a Cooperação Policial Internacional (PUC-CPI) foi criado na dependência e sob coordenação do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, passando a reunir sob a mesma gestão o Gabinete Nacional Sirene, o Gabinete Nacional da Interpol, a Unidade Nacional da Europol, a coordenação dos oficiais de ligação nacionais e estrangeiros, a coordenação dos Centros de Cooperação Policial e Aduaneira e os pontos de contacto decorrentes das Decisões Prüm.

possa repetir funções de OL/OLI), com base no princípio da igualdade de oportunidades entre os elementos das diversas FSS tuteladas pelo MAI; o regresso à regra da rotatividade e alternância entre a GNR e a PSP nos postos de OL, sendo que as funções de Oficiais de Ligação de Imigração, pela sua natureza específica, são desempenhadas por elementos do SEF; e introduz, como nova prática, a designação do elemento a desempenhar funções de OL/OLI pela/o Ministra/o da Administração Interna (e a propor depois ao Ministro dos Negócios Estrangeiros) com base nos currículos e competências de uma pequena lista com três “candidatos” indicados pelos dirigentes das FSS a quem compete o exercício dessas funções (em vez de, conforme acontecia anteriormente, a Tutela do MAI se limitar a homologar e propor ao MNE um elemento designado pelos dirigentes das FSS).

A REDE DE OL E OLI DO MAI

O dispositivo de OL e OLI acarreta encargos significativos para o MAI e para as FSS sob tutela, atendendo a que os custos associados ao destacamento e comissão de cada OL/OLI são inteiramente suportados pela FSS de origem (GNR, PSP e SEF). Significa isto que o dispositivo de OL/OLI do MAI resulta também de considerações e constrangimentos de ordem financeira/orçamental o que, evidentemente, limita o número de postos onde haveria muito interesse em colocar OL/OLI por razões meramente relacionadas com a cooperação policial internacional. Além disso, sempre que em causa está o estabelecimento de um novo posto de OL/OLI, é necessária a aprovação prévia do Ministério das Finanças (MF) – o que pode não acontecer porque o MF tem as suas próprias prioridades e política que nem sempre coincidem com as do MAI.

Por outro lado, a rede e/ou revisão, do dispositivo de OL e OLI não depende unicamente do Ministro da Administração Interna (mediante propostas da GNR, da PSP e do SEF e também da SGMAI), pois é estabelecida inevitavelmente em articulação com o MNE já que compete ao MNE a definição e implementação geral da política externa portuguesa e a nomeação dos oficiais de ligação do MAI é feita conjuntamente pelas tutelas do MAI e do MNE. Todavia, tal significa que as visões e perspetivas do MAI e do MNE poderão não coincidir a respeito de certos postos

de OL/OLI a criar, alargar, fundir ou suprimir – questão que sobressai, sobretudo, quando se pretende rever/alterar o dispositivo existente e, muito em particular, quando o MAI pretende eliminar um posto de OL/OLI, já que, em regra, o Embaixador ou Chefe de Missão local pretende sempre manter ou até reforçar a estrutura diplomática que chefia, pretensão que pode influir na posição do MNE.

Ou seja, ainda que envolvendo elementos das FSS sob sua tutela e suportando o MAI todos os custos associados, a rede de OL/OLI e eventuais alterações nesse dispositivo não depende unicamente do MAI e da sua orientação político-estratégica.

Presentemente, o MAI conta com um total de 17 OL/OLI: 12 “Oficiais de Ligação” colocados em Angola, Argélia (com alargamento de funções à Tunísia desde 2016), Cabo Verde, Espanha (com alargamento de funções a Andorra desde 2013), França, Guiné-Bissau, Marrocos (com alargamento das funções à Mauritânia desde 2016), Moçambique (com alargamento das funções à Suazilândia desde 2016), São Tomé e Príncipe e Timor-Leste e ainda dois junto da Representação Permanente de Portugal junto da União Europeia (REPER-UE); e 5 “Oficiais de Ligação de Imigração” colocados em Angola, Brasil, Cabo-Verde, Guiné-Bissau e Senegal.

“COMPETE AOS OL E AOS OLI CONTRIBUIR PARA O REFORÇO E DESENVOLVIMENTO DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PORTUGUESA NOS DOMÍNIOS DA SEGURANÇA E DO PRESTÍGIO, DA CREDIBILIDADE E DA VISIBILIDADE DE PORTUGAL”

Deste dispositivo salta imediatamente à vista que não existem OL e OLI em todos os países da UE, da CPLP ou do Mediterrâneo Sul, (áreas/quadros assumidos como centrais para a cooperação policial internacional de Portugal), tal como não existem nem OL nem OLI noutros países aliados e parceiros ou junto de organizações e organismos fundamentais em matéria de segurança e cooperação policial. Mas é óbvio que não pode-

ria e nem se justificaria ter uma rede tão ampla e dispendiosa. O que deveria, sim, era Portugal, e o MAI em concreto, dispor de um dispositivo de OL/OLI mais alargado e adequado à realidade atual da dimensão externa da segurança – alargando funções de OL, criando novos postos de OL/OLI prioritários, suprimindo um ou outro menos relevante e submetendo candidaturas a certos postos de OLI a financiamento UE.

PROPOSTA DE REVISÃO DO DISPOSITIVO OL E OLI

Uma das vias é alargar as funções de um posto OL a outros países, na linha dos precedentes já existentes dos OL colocados em Espanha, Argélia, Marrocos e Moçambique (com funções alargadas, respetivamente, a Andorra, Tunísia, Mauritânia e Suazilândia): por exemplo, o OL de Angola ou de São Tomé e Príncipe alargando funções à Guiné-Equatorial, o OL de Moçambique com funções alargadas também à África do Sul e o OL em Timor-Leste estendendo funções à Indonésia. Por outro lado, poderia um único OL ser acreditado e cobrir simultaneamente Cabo Verde e Guiné-Bissau.

“O DISPOSITIVO DE OL PODERIA SER
COMPLETADO PELA AMPLIAÇÃO DA REDE
DE “ELEMENTOS DE LIGAÇÃO” DAS FORÇAS
E SERVIÇOS DE SEGURANÇA NACIONAIS”

Paralelamente, tendo em conta as novas realidades e progressos respeitantes à cooperação europeia em matéria de segurança, partilha de informações e cooperação policial, poderia suprimir-se um posto de OL relativa e comparativamente menos relevante como o de França para favorecer a criação de um novo posto mais prioritário junto da EUROPOL, a agência europeia de polícia que tem como missão garantir o cumprimento da legislação da UE e contribuir para uma Europa mais segura, prestando assistência às autoridades responsáveis por garantir o cumprimento da lei nos Estados Membros, dispondo a EUROPOL de uma das maiores concentrações de informações e de capacidade

analítica na UE. O trabalho e a relevância desta agência europeia aumentaram significativamente nos últimos anos, sendo crescentemente eficaz e considerada um parceiro crucial no combate às formas mais graves de criminalidade, transnacionais e complexas. A relevância da EUROPOL é comprovada – além dos seus mais de mil funcionários, dos quais 600 operacionais e mais de 100 peritos analistas em matéria criminal – pela existência de sensivelmente 260 oficiais de ligação provenientes de 42 países (tanto Estados Membros UE como associados), sendo, portanto, insuficiente que Portugal disponha apenas de um OL colocado na EUROPOL originário da Polícia Judiciária. Parece de todo evidente que o MAI deve ter um OL colocado junto da EUROPOL.

Um segundo novo posto de OL que importaria criar é junto da representação permanente de Portugal na Organização das Nações Unidas (ONU), em Nova Iorque. O imperativo deste posto resulta não apenas da óbvia importância da ONU no quadro geral da segurança internacional, mas também pela crescente participação de forças de segurança/componentes policiais/*Formed Police Units* (FPU) nas missões de paz, segurança e estabilização da ONU e ainda pela crescente importância da *United Nations Police* (UNPOL).

A estes poderiam somar-se outros novos postos onde seria muito importante ter oficiais de ligação do MAI, designadamente no Reino Unido (sobretudo no quadro de saída deste da UE), nos Estados Unidos, no Brasil, na Turquia e na INTERPOL.

Paralelamente, o dispositivo de OL poderia ser complementado pela ampliação da rede de “elementos de ligação” das forças e serviços de segurança nacionais junto das suas congéneres de outros países. Estes elementos de ligação têm por missão contribuir para o reforço e o desenvolvimento da cooperação precisamente entre forças de segurança nacionais e determinadas congéneres suas estrangeiras e ficam substancialmente menos onerosos do que os autênticos OL do MAI. Partindo dos exemplos existentes de elementos de ligação da GNR junto da *Guardia Civil* e da PSP junto do *Cuerpo Nacional de Policía* de Espanha, seria vantajosa

a existência também elementos de ligação das FSS nacionais junto das congéneres de França, Reino Unido, Brasil e ainda da GNR junto da *Jandarma* da Turquia. Ainda que não sejam nem possam substituir as funções de autênticos OL, a rede ampliada de “elementos de ligação” das FSS nacionais junto das suas congéneres seria complementar ao dispositivo de OLs e reforçaria a cooperação internacional e a dimensão externa da segurança interna, podendo também atenuar a supressão de um posto existente (como no caso de França aqui proposto) ou de alguma forma colmatar a inexistência de um posto OL nesse país.

No respeitante à rede de Oficiais de Ligação de Imigração, os cinco actualmente existentes cobrem um número claramente insuficiente de países, atendendo às exigências e dinâmicas associadas à pressão migratória e à prevenção da imigração ilegal, tráfico de seres humanos ou falsificação de documentos. Com efeito, e por razões diferenciadas, importaria ter OLI também na Grécia (com extensão à Turquia) e em Itália (com extensão a alguns países dos Balcãs), na Venezuela e também China, Rússia, Timor-Leste, Índia, Moçambique (com alargamento à África do Sul) e Paquistão (com extensão ao Irão).

No entanto, atendendo aos elevados custos que tal ampliação acarretaria, a expansão da rede de OLI deve ser feita candidatando e garantindo financiamento europeu existente para o efeito (sendo que o OLI português representaria também outros países da UE, com já aconteceu em Angola) – designadamente os sugeridos na China, na Rússia, em Timor-Leste, na Índia, em Moçambique e Paquistão – e, por outro lado, introduzindo uma maior flexibilidade na reorganização dos postos de OLI (significando isto que a comissão de alguns OLI poderia variar consoante as exigências conjunturais e depender, portanto, da avaliação circunstancial), em particular relativamente aos propostos postos de OLI na Grécia e em Itália (em face do programa de recolocação associado à gestão da Agenda Europeia da Migração) e na Venezuela (em virtude da instabilidade política, económica e social naquele país onde reside uma enorme comunidade portuguesa e do aumento exponencial dos pedidos de nacionalidade portuguesa).

Em síntese, reconhecendo e assumindo que a realidade internacional e europeia em matéria de segurança é extraordinariamente dinâmica, deve a dimensão externa da segurança interna acompanhar e adaptar-se às novas exigências e circunstâncias, o que implica também uma permanente reavaliação da rede de OL e OLI do MAI e, daí, a sua necessária reconfiguração com mais rapidez e maior flexibilidade.

The background of the entire page is a solid teal color. Overlaid on this is a complex, abstract geometric pattern composed of thin, white, straight lines. These lines intersect to form a variety of polygons, primarily triangles and quadrilaterals, of different sizes and orientations. Some lines are more prominent than others, creating a sense of depth and structure. The overall effect is a modern, architectural, and mathematical aesthetic.

APROFUNDAMENTOS TEMÁTICOS

DO BILATERALISMO AO MULTILATERALISMO: UM DESEQUILÍBRIO NOVAMENTE REEQUILIBRADO?

Sofia José Santos

Durante muitos séculos o bilateralismo foi a lógica relacional privilegiada nas relações diplomáticas entre Estados soberanos. Porém, desde o final do século XIX que o multilateralismo começou a emergir na cena internacional conquistando crescentemente um espaço de primazia nas relações interestatais, em especial a partir da Segunda Guerra Mundial (Mota Campos, 1999). O pós-Guerra-Fria e a entrada no novo século trouxeram também um novo impulso ao multilateralismo com o alargamento e aprofundamento da UE, a emergência de plataformas como o G20 (Bouchard e Peterson, 2011) e o surgimento do chamado “novo regionalismo”, do qual a Shanghai Cooperation Organisation é ilustrativa. Um elemento indicativo da proliferação do multilateralismo na sociedade internacional contemporânea é a evolução do número de organizações internacionais governamentais que passou de menos de cem, em 1945, para mais de 600 em 1980 (Keohane, 1990: 731), tendo os tratados internacionais triplicado de 1970 para os anos 2000s, aumentando assim, em dois terços, o número de organizações internacionais governamentais (Ikenberry, 2003: 536).

Em termos conceptuais, o bilateralismo refere-se a relações entre “dois países que procuram soluções mutuamente benéficas para problemas específicos, assim como uma melhor colaboração e cooperação [entre as duas partes]” (McLean e McMillan, 2009: 43).¹ Por sua vez, o multilateralismo pode ser definido enquanto prática de coordenação de políticas nacionais em gru-

pos de três ou mais Estados, através de acordos *ad hoc* ou de instituições”² (Keohane, 1990: 731), podendo envolver exclusivamente Estados, mas também outras instituições, nomeadamente enquanto observadoras. Assumindo estas duas definições, a distinção conceptual entre um e outro parece ser primordialmente numérica. No entanto, é importante frisar que o multilateralismo não acrescenta apenas interlocutores ao processo relacional, mas também dinâmicas específicas (Tago, 2017), que refletem (e simultaneamente produzem) um mundo de relações internacionais onde a segurança militar e a força partilham a centralidade com relações políticas, económicas, culturais de natureza mais vasta e interligada. Dando sentido analítico a esta mudança, Keohane e Nye (1998) cunharam o conceito da “interdependência complexa”. É neste contexto de globalização, interdependência e complexidade que o multilateralismo se tem afirmado e desenvolvido, contribuindo, por seu turno, para a alimentação destas mesmas dinâmicas interdependentes.³ Não obstante o seu domínio nas relações interestatais contemporâneas – tanto enquanto valor como enquanto prática, particularmente em contexto de hegemonia liberal – o multilateralismo tem enfrentado desafios, primordialmente no pós-11 de setembro e com a emergência, na última década, de ondas populistas um pouco por todo o mundo.

² No original: “Multilateralism can be defined as the practice of co-ordinating national policies in groups of three or more states, through *ad hoc* arrangements or by means of institutions” (Keohane, 1990: 731).

³ Dai que, para Ruggie (1992: 566), a “definição nominal do multilateralismo faz com que se perca a dimensão qualitativa do fenómeno que é [precisamente] o que o distingue” (Ruggie, 1992: 566). No original: “the nominal definition of multilateralism misses the qualitative dimension of the phenomenon that makes it distinct” (Ruggie, 1992: 566).

¹ No original: “Bilateral – Affecting two parties; often used to negotiations or agreement between two countries. International Relations are often conducted between two countries, seeking mutually beneficial solutions to disputes, and improved collaboration and cooperation” (McLean e McMillan, 2009: 43).

Este capítulo pretende mapear as motivações que estiveram na génese da opção dos Estados pelo multilateralismo em detrimento do bilateralismo no estabelecimento das suas relações diplomáticas. Assim, a primeira parte clarifica os dois conceitos centrais deste capítulo – bilateralismo e multilateralismo. A segunda identifica e explora as dinâmicas que estiveram na génese e na sustentação do desenvolvimento e afirmação do multilateralismo na cena internacional. Finalmente, a terceira parte apresenta os desafios que o multilateralismo enfrenta atualmente, tanto enquanto valor como enquanto prática, assim como o reequilíbrio de protagonismo entre bilateralismo e multilateralismo a que podemos estar a assistir no século XXI.

DE QUE FALAMOS QUANDO FALAMOS DE BILATERALISMO E DE MULTILATERALISMO?

Desde que existem entidades políticas, existem relações entre elas – sejam elas económicas, políticas ou de outra natureza. A relação entre atores internacionais estabelecida numa lógica preferencial de um para um tem preenchido historicamente as Relações Internacionais, sendo genericamente categorizada como relação bilateral, ou seja, como é consensualmente definido, uma relação de cooperação entre dois atores semelhantes em matérias de interesse comum. Trata-se de uma estratégia de condução de relações que privilegia o alcance de um acordo com uma outra parte em detrimento da opção de agir sozinho (unilateralmente) ou em articulação com outras duas ou mais partes (multilateralismo) (Ravenhill, 2011). Uma lógica cooperativa de um para um é a ideia central do bilateralismo. No contexto de uma relação bilateral, as opções são feitas caso a caso (Ruggie, 1992: 571), conferindo um maior espaço de autonomia e uma maior margem de manobra para a gestão momentânea de assuntos comuns. Por seu lado, o multilateralismo refere-se à coordenação de relações de três ou mais Estados através da qual se implementam e socializam “princípios generalizados de conduta” (Ruggie, 1992: 571), de acordo com um conjunto de regras estabelecidas (Ikenberry, 2003: 534), e que conferem legitimidade à ação política tanto coletiva como individual dos Estados em questão. Ou seja, trata-se de uma

lógica na qual os Estados atuam como um grupo através de negociação e de organizações internacionais governamentais (Barkin, 2013: 12), mas também de reuniões *ad hoc* ou de acordos de curto prazo para conseguir resolver problemas específicos (Keohane, 1990: 733).

Se a definição nominal de multilateralismo pode ser útil para alguns propósitos, é a riqueza das dinâmicas que a existência de três ou mais Estados traz consigo que acaba por estabelecer as fronteiras do que encerra o conceito de multilateralismo. Como afirma Bouchard e Peterson (2011: 7), mais do que o número das partes envolvidas, o que diferencia o multilateralismo é o tipo de relações que produz. Implicando a coordenação de relações entre um grupo de Estados através de regras definidas, o multilateralismo exige ao Estado uma perda de autonomia e de liberdade de ação política, já que tanto as escolhas como as subseqüentes ações dos Estados são constrangidas pelas regras e pelos princípios acordados (Ikenberry, 2003: 534), ao mesmo tempo que lhes garante acumulação de ganhos – tanto materiais como simbólicos – em várias áreas de atuação. O multilateralismo acrescenta, assim, não apenas um (maior) número de intervenientes, mas algo em linha com o que Keohane (1986: 4) definiu como uma “reciprocidade difusa”, ou seja, uma noção de grupo baseada na pertença a um acordo assim como a exigência de conformação com padrões de comportamento acordados e aceites por esse mesmo grupo.

O multilateralismo refere-se, pois, a uma sociabilidade internacional distinta e que assenta em três princípios: indivisibilidade (particularmente visível na lógica da segurança coletiva); não-discriminação (uma vez que todos os Estados devem ser tratados de forma igual); e reciprocidade difusa (que implica que os Estados não se centrem em questões momentâneas, mas antes invistam na estabilidade e nos ganhos que contexto multilateral oferece a longo prazo) (Ruggie, 1992: 566-570 *apud* Martin, 1992: 767). As instituições multilaterais e o multilateralismo enquanto valor são assim vistos como cruciais para simultaneamente garantir os interesses nacionais dos Estados, individualmente considerados, e desenhar princípios de governação da política internacional (Keating,

2010: 12), num contexto crescente de globalização, interação e interdependência internacional (Barkin, 2013; Weiss e Wilkinson, 2013).

Se o Estado e a soberania estatal são as pedras angulares do sistema internacional contemporâneo, quais as razões para os Estados optarem por lógicas multilaterais, amputando, assim, parte da sua soberania em matérias centrais para os seus interesses e sobrevivência nacionais?

Num contexto multilateral, ainda que as regras sejam criadas coletivamente, estas continuam a ser feitas por Estados e pela expressão da sua vontade política. Como é vulgarmente sabido, as plataformas multilaterais e as Organizações Internacionais não são mais do que aquilo que os seus Estados-membros querem que elas sejam e, dessa forma, a primazia da soberania dos Estados (sempre numa geometria variável de equilíbrio de poderes) é assegurada. Os cálculos que os Estados fazem e as agendas que incluem como referência da sua ação política podem surgir, por vezes, de análises e reivindicações de outros atores, como a sociedade civil ou comunidades epistémicas, mas apenas são acolhidas pelos Estados na medida em que estes as percecionam como relevantes para os seus interesses – sejam estes materiais, éticos ou ideacionais. Como afirma Barkin (2013: 18), “os Estados preocupam-se geralmente com um resultado bom e com um resultado que reflita os seus interesses nacionais, ainda que o equilíbrio entre os dois possa variar”⁴.

Continuando a ser os principais atores da política mundial, os Estados recorrem às Organizações Internacionais para criar “ordenamentos sociais adequados à busca de objetivos comuns: produzir bens coletivos, colaborar em situações de dilema do prisioneiro, resolver problemas de coordenação, entre outros” (Abbot e Snidal, 1998: 6)⁵. É precisamente para garantir a prossecução dos seus interesses perante crescentes dinâmicas de integração e globalização que os Estados optam por regimes

multilaterais, garantindo o seu poder e a sua sobrevivência, ao mesmo tempo que constroem uma ordem internacional que confere estabilidade, normatividade e previsibilidade ao sistema, também estas vistas como fundamentais para a garantia de segurança dos Estados.

“BILATERALISMO E MULTILATERALISMO
NÃO SÃO MUTUAMENTE EXCLUDENTES,
PODENDO TER UMA RELAÇÃO DE SUBSTITUIÇÃO,
MAS TAMBÉM DE COMPLEMENTARIDADE”

Apesar da crescente importância do multilateralismo, o bilateralismo não é necessariamente anulado. Bilateralismo e multilateralismo não são mutuamente excludentes, podendo ter uma relação de substituição, mas também de complementaridade (Verdier, 2008).

GÊNESE E DESENVOLVIMENTO DO MULTILATERALISMO COMO OPÇÃO PRIVILEGIADA DE RELACIONAMENTO ENTRE ESTADOS

O recurso à prática de acordos multilaterais – mesmo quando o conceito do multilateralismo ainda não existia enquanto tal – foi surgindo ao longo da história fundado na necessidade de gerir as relações entre os diferentes Estados em áreas centrais para os seus interesses e onde a interdependência era incontornável (Bouchard e Peterson, 2011: 12). A necessidade de regular a navegação dos rios internacionais, como aconteceu com a Comissão Central do Reno, ou de garantir a paz e a segurança, como aconteceu com o Concerto Europeu, são disso exemplo (Mota Campos, 1999).

José Manuel Pureza (1995) sistematiza analiticamente os diferentes elementos que estão na génese e alimentação do multilateralismo e, subsequentemente, da constituição de organizações, conferências ou acordos internacionais multilaterais em duas dinâmicas e lógicas distintas. De acordo com o autor, regista-se, por um lado, uma lógica de “institucionalização e (...) permanência da cooperação em matérias

⁴ No original: “State generally care about both a good overall outcome and an outcome that reflects their own particular national interests, although the balance between the two can vary” (Barkin, 2013: 18).

⁵ No original: “social orderings appropriate to their pursuit of shared goals; producing collective goods, collaborating in prisoner’s dilemma settings, solving coordination problems, and the like” (Abbott e Snidal, 1998: 6).

específicas” (Pureza, 1995: 36-37), i.e., uma motivação orientada para a resolução de problemas técnicos em domínios bem delimitados, como são exemplos iniciais as Uniões Administrativas Universais, a Comissão Permanente para o Controlo do Açúcar ou ainda a União Postal Universal e União Telegráfica Internacional (Pureza, 1995; Mota Campos, 1999). A permanência desta lógica no processo de afirmação das organizações internacionais intergovernamentais é tal que, como afirma João Mota Campos (1999: 34), quase “todos os domínios em que a cooperação internacional se pode considerar necessária ou vantajosa estão cobertos por OI específicas”. Nesta perspetiva mais funcionalista, a cooperação multilateral entre os Estados está formalmente baseada no reconhecimento mútuo, na cooperação pacífica através da diplomacia e dos princípios gerais de conduta (Keating, 2010: 11) visando, de alguma forma, “disciplinar a *low politics*” (Pureza, 1995: 37), oleando a engrenagem do sistema internacional.

Por outro lado, regista-se também a vontade de criação de uma ordem internacional que, situando-se na esfera da *high politics*, providencie “a construção da paz e garantia da segurança” (Pureza, 1995: 36) com “preocupações humanitárias e (...) impulsos idealistas que [levam] (...) à criação de organizações vocacionadas para promover a paz universal, a preeminência do direito e o progresso social” (Mota Campos, 1999: 29-30). Através destas, entende-se ser possível criar padrões de comportamento e valores suscetíveis de serem universalizados e partilhados por aquilo que se esperava consubstanciar-se numa comunidade internacional.

Nesta ótica, o multilateralismo promove uma transformação da governação global usando as instituições internacionais e o Direito Internacional como fundamentos de uma ordem global vista como cosmopolita (Keating, 2010: 11). A Sociedade das Nações e, mais tarde, a Organização das Nações Unidas, assim como a União Europeia, são exemplos relevantes deste entendimento de que a democracia representativa, o comércio livre, e o direito moderno podem criar uma ordem internacional partilhada por uma comunidade de nações e não necessariamente gerida por equilíbrios

de poderes, alianças e rivalidades militares (Ikenberry 2009: 12). Na verdade, o multilateralismo como valor e prática está enraizado numa lógica internacionalista e institucionalista liberal e, tal como refere Ikenberry (2015: 400), os interesses e os princípios do internacionalismo liberal estão profundamente enraizados na lógica globalizadora do capitalismo e na emergência do liberalismo.

Ainda que distintas, estas duas lógicas sustentadoras do multilateralismo não são mutuamente excludentes, tendo antes uma relação de alimentação recíproca. A eficácia da lógica funcionalista deriva da sua integração numa lógica ideológica de construção de uma determinada ordem internacional; do mesmo modo, a motivação ideológica apenas pode ser eficaz se apoiada numa engrenagem funcionalista eficiente que lhe confira competência e, por conseguinte, legitimidade. Ou seja, enquanto a motivação mais ideológica confere legitimidade à *high politics* e valida a funcionalidade da *low politics*, a motivação mais funcionalista e de *problem solving*, ao conferir funcionalidade à *low politics*, valida a legitimidade da *high politics* da ordem internacional criada.

OS DESAFIOS ATUAIS DO MULTILATERALISMO

O multilateralismo é hoje a principal forma de lidar com questões complexas no atual sistema internacional, sendo difícil pensar numa questão relevante que não tenha sido tratada por uma organização multilateral ou submetida a algum tipo de conferência multilateral (Keating, 2010). Não obstante a sua proeminência, o multilateralismo tem enfrentado desafios significativos nos últimos anos tanto por parte de líderes políticos como da opinião pública que apoiam diagnósticos de descrédito dos fóruns multilaterais e, subsequentemente, as agendas políticas focadas na proteção única e exclusiva dos interesses nacionais individualmente considerados.

Como Robert Cox (1992) apresentava no seu artigo “Multilateralism and World Order”, a proposta do multilateralismo não é desprovida de contexto e de dinâmicas ideológicas e de poder. Neste sentido, o multilateralismo serve como ferramenta dos Estados mais poderosos universalizarem

hegemonicamente os seus valores e princípios e conseguirem, desta forma, regular a política internacional diluindo na lógica de fórum a contestação à sua ordem. Do mesmo modo, multilateralismo pode também ser entendido e vivido como um espaço contra-hegemónico onde se debate e delibera tendo em conta as diferentes vozes e perspetivas dos membros de cada fórum, numa lógica de representatividade e de respeito pela diversidade (Cox, 1992). Nesta segunda linha, o reconhecimento mútuo (pedra angular do multilateralismo) implica uma predisposição para compreender os outros, mas nos seus próprios termos (Idem: 180).

Se a cristalização do multilateralismo enquanto forma de relacionamento interestatal conheceu duas dinâmicas – uma mais funcionalista e outra mais ideológica – também os desafios ao multilateralismo conhecem esses dois rostos. Por um lado, “a crescente interdependência económica e de segurança está a criar problemas novos e complexos para os antigos arranjos de governação” (Ikenberry, 2015: 399)⁶ – como são o caso da resposta ao terrorismo, às crises humanitárias, às crises financeiras ou aos fluxos de migrantes e refugiados –, abrindo espaço para que líderes e opinião pública venham crescentemente questionar o multilateralismo como opção primordial na condução das relações interestatais. Por outro, movimentos conservadores anti-globalistas ganham cada vez mais eco, como foi visível na campanha e no resultado do referendo sobre o Brexit, na emergência de movimentos populistas com base em ideias nacionalistas que rejeitam a limitação da soberania nacional por instituições internacionais, como a UE, a OMC, a NATO, entre outras, ou a preferência explícita da atual administração norte-americana pelo bilateralismo em detrimento do multilateralismo relativamente a questões comerciais, questionando mesmo os acordos multilaterais existentes em matérias fundamentais como o clima, o desenvolvimento ou a segurança (Lazarou, 2017).

Os desafios que o multilateralismo dominante no atual sistema internacional tem enfrentado desde o 11 de Setembro de 2001 são lançados tanto pela complexificação das dinâmicas eco-

nómicas, políticas, sociais e securitárias, como por entendimentos ideológicos distintos do que deve ser o padrão de relacionamento entre Estados e o que deve resultar desse padrão em termos de construção da ordem internacional. Há, portanto, uma dimensão funcionalista, mas também ideológica nestes desafios que o multilateralismo enfrenta. Ainda que no sistema internacional atual, a erosão do multilateralismo seja improvável, a verdade é que assistimos ao desenhar de um novo equilíbrio entre as duas lógicas cooperativas – multilateralismo e bilateralismo – e entre estas e o unilateralismo, tanto como valores como enquanto práticas políticas, com um importante impacto na condução das relações internacionais.

“TALVEZ SEJA ESSE O MAIOR DESAFIO DO MULTILATERALISMO HOJE EM DIA: REUNIR OS CONTRIBUTOS DAS DIFERENTES VOZES E “AGENCIES” QUE INTEGRAM OS PROBLEMAS AOS QUAIS TEM TENTADO DAR RESPOSTA”

CONCLUSÃO

Começando ainda no século XIX, a mudança gradual de regimes bilaterais para multilaterais acontece com maior intensidade no século XX, sendo o pós-Segunda Guerra Mundial e o fim da Guerra-Fria os dois momentos mais marcantes – porque estruturantes e impulsionadores – na afirmação do multilateralismo como forma de relacionamento interestatal. Porém, a crescente interdependência e a incapacidade dos entendimentos e práticas existentes de governação para fazer face a problemas novos e cada vez mais complexos, a consolidação de um multilateralismo hegemónico dinamizador da ordem liberal (e o subsequente silenciamento de experiências e vozes alternativas), assim como a emergência de grupos anti-globalistas focados na importância da afirmação dos interesses nacionais (sem diálogo ou concertação com os demais), têm vindo crescentemente a desafiar o multilateralismo como valor – até mais do que como prática.

⁶ No original: “rising economic and security interdependence is creating new and complex problems for the old governance arrangements. (Ikenberry, 2015: 399).

Mesmo perante um aparente momento de recessão/remissão da hegemonia do multilateralismo, este último ainda prevalece, valendo a pena recuperar a visão dialética de Cox sobre esta temática. Para Cox (1992: 177), os antagonismos gerados pelas tendências dominantes ou vigentes na ordem

existente podem, de alguma forma, conseguir desenvolver pontos de transformação estrutural. Talvez seja esse o maior desafio do multilateralismo hoje em dia: reunir os contributos das diferentes vozes e “agencies” que integram os problemas aos quais tem tentado dar resposta.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abbott, Kenneth e Snidal, Duncan (1998) “Why States Act through Formal International Organizations”, *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 42, Nº 1, pp. 3-32.
- Barkin, Samuel J. (2006), *International Organization. Theories and Institutions*, New York: Palgrave Macmillan.
- Bouchard, Caroline e Peterson, John (2011) “Conceptualising Multilateralism Can We All Just Get Along?”, *Mercury E-paper*, Nº 1. Disponível em: http://mercury.uni-koeln.de/fileadmin/user_upload/E-paper_nol_r2010.pdf.
- Clive, Archer (2001) *International Organizations* (3rd edition), Routledge: London and New York.
- Cox, Robert (1992) “Multilateralism and World Order”, *Review of International Studies*, Vol. 18, Nº 2, pp. 161-180.
- Ikenberry, G. John (2003) “Is American Multilateralism In Decline?”, *Perspectives On Politics*, Vol.1, Nº 3, pp. 533-550.
- Ikenberry, G. John (2009) ‘Introduction’ in G. J. Ikenberry, T.K. Knock, A.-M. Slaughter & T. Smith (eds) *The Crisis of American Foreign Policy*, Princeton: Princeton University Press.
- Ikenberry, G. John (2015) “The Future of Multilateralism: Governing the World in a PostHegemonic Era”, *Japanese Journal of Political Science*, Vol. 16, pp. 399-413.
- Keating, T. (2010) “Multilateralism: past imperfect, future conditional”, *Canadian Foreign Policy Journal*, Vol. 16, Nº2, pp. 9-25.
- Keohane, Robert (1986) “Reciprocity in international relations”, *International Organization*, Vol. 40, Nº1, pp. 1-27.
- Keohane, Robert e Nye, Joseph S. (1998) “Power and interdependence in the Information Age”, *Foreign Affairs*, Vol. 77, Nº 5, pp. 81-94.
- Lazarou, Elena (2017) “The future of multilateralism Crisis or opportunity?”, *European Parliament Briefing*, May 2017. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/603922/EPRS_BRI\(2017\)603922_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/603922/EPRS_BRI(2017)603922_EN.pdf).
- Mota Campos, João (1999) “Emergência das OI”, In Mota, João (org.) (1999) *Organizações Internacionais*, Lisboa: Fundação de Calouste Gulbenkian, pp. 27-34.
- Pureza, José Manuel (1995) “Organizações internacionais e segurança internacional (Velhos modelos, novos desafios)”, *Conferência incluída no Programa do Curso de Defesa Nacional* (CDN96), proferida pelo autor no Instituto da Defesa Nacional, no Porto e em Lisboa, respectivamente, em 24 de novembro e 20 de dezembro de 1995.
- Ravenhill, John (2011) “Bilateralism”, In Bertrand, Badie; Berg-Schlosser, Dirk e Morlino, Leonardo (2011) *International Encyclopedia of Political Science*, Los Angeles: Sage Publishing.
- Robert Axelrod and Robert O. Keohane, “Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions,” *World Politics*, Vol. 38, Nº 1, pp. 226-254.
- Ruggie, John Gerard (1992) “Multilateralism: the Anatomy of an Institution”, *International Organization*, Vol. 46, Nº. 3, pp. 561-598.
- Tago, Atsushi (2017) “Multilateralism, Bilateralism and Unilateralism in Foreign Policy” in *Oxford Research Encyclopedia of Politics*.
- Verdier, Daniel (2008) “Multilateralism, Bilateralism, and Exclusion in the Nuclear Proliferation Regime”, *International Organization*, Vol. 62, pp. 439-76.
- Weiss, Thomas & Wilkinson, Rorden (2013), *International organisations and global governance*, Routledge.

POLÍTICA EXTERNA: MODELOS OPERATIVOS E CULTURA ORGANIZACIONAL PARA UMA NOVA DIPLOMACIA

João Paulo Feijóo

A emergência de uma nova ordem mundial multipolar e crescentemente fragmentada, volátil e ambígua coloca desafios de natureza inédita à diplomacia, que se vê perante a necessidade de cumprir um espectro de missões significativamente mais largo do que o que lhe era tradicionalmente cometido.

A diversidade destas missões é consequência de um mundo cada vez mais plural num número crescente de planos e de perspetivas e articula-se numa política externa mais abrangente e mais interdisciplinar, cuja execução tem por sua vez de recorrer a novos modelos operativos e a uma nova cultura organizacional, baseada em convicções, valores, normas e comportamentos que podem divergir significativamente dos observados na “cultura diplomática” convencional.

A formulação de hipóteses de trabalho sobre esses modelos operativos e essa cultura não pode ser feita, porém, sem uma clarificação prévia da tipologia das missões de política externa presentes neste espectro mais alargado.

A TIPOLOGIA DE MISSÕES DA “NOVA DIPLOMACIA”

As transformações em curso na atividade diplomática materializam-se não só em novas missões até então ausentes do seu âmbito, mas também em alterações significativas na importância relativa ou no foco das missões já existentes.

A título meramente ilustrativo – uma vez que a diversidade e a tipologia das missões de política externa são analisadas noutra local – podemos mencionar, no caso das primeiras, a necessidade de cooperação em domínios emergentes como a cibersegurança; e no das segundas, a crescente importância do turismo, para além da focalização histórica na diáspora, no que respeita à proteção e apoio aos cidadãos portugueses no estrangeiro – desde sempre uma prioridade da política externa.

Uma outra alteração substantiva relaciona-se com a emergência e eventual predomínio de missões pontuais, isto é, temporalmente limitadas e com objetivos claramente definidos (“entregáveis”) em detrimento das missões contínuas de carácter recorrente e temporalmente ilimitado que praticamente esgotavam a atividade diplomática convencional.

O quadro seguinte ilustra, sem preocupação de exaustividade, a diferença entre umas e outras.

Domínio de interesse	Missões contínuas	Missões pontuais
Superiores interesses do Estado	Diálogo e consulta permanentes	Negociação de acordos, tratados, etc. Preparação de visitas de Estado
<i>Quadro institucional</i>	<i>Corpo diplomático das representações territoriais (bi- ou multilaterais)</i>	<i>Embaixadores "territoriais" e embaixadores temáticos.</i>
Promoção dos interesses económicos	Recolha e transmissão de informação	Campanhas temáticas Organização ou participação em eventos
<i>Quadro institucional</i>	<i>AICEP</i>	<i>AICEP, Casa de Portugal, câmaras de comércio, importadores locais, consumidores locais da diáspora portuguesa, associações empresariais locais, institutos especializados (e.g. Turismo de Portugal), etc.</i>
Projeção da língua e cultura	Gestão de estabelecimentos de ensino e equipamentos culturais	Organização ou participação em eventos Apoio à negociação de acordos culturais
<i>Quadro institucional</i>	<i>Instituto Camões</i>	<i>Instituto Camões, Casa ou Escritório de Portugal, Fundações privadas portuguesas e locais, instituições de investigação e ensino, PPPs, etc.</i>
Cooperação e ajuda ao desenvolvimento	Gestão de programas recorrentes	Apoio à negociação de acordos de cooperação Execução de projetos de desenvolvimento pontuais
<i>Quadro institucional</i>	<i>Instituto Camões</i>	<i>Instituto Camões, Casa de Portugal, Fundações privadas portuguesas e locais, ONGs portuguesas e locais, PPPs, etc.</i>
Apoio e proteção de cidadãos portugueses	Emissão de documentos Ponto de contacto com a administração pública portuguesa Apoio a residentes ou viajantes	Apoio a operações de evacuação e resgate (em caso de conflito, catástrofe natural, etc.)
<i>Quadro institucional</i>	<i>Rede consular</i>	<i>Rede consular, Forças Armadas nacionais, forças de segurança locais, forças armadas de países amigos, ONGs internacionais, etc.</i>

Estas missões de natureza pontual e casuística revestem-se habitualmente de maior complexidade pela abrangência dos assuntos envolvidos, mas também de uma maior imprevisibilidade e incerteza quanto ao desfecho, uma vez que as posições da outra ou outras partes não estão pré-determinadas. Estas condicionantes exigem pois uma abordagem interdisciplinar por forma a garantir o elenco de competências necessárias para as levar a bom porto.

Estas competências podem ser mobilizadas:

- A partir da própria rede de representação no sentido lato (v. noutro local), incluindo as representações formais e não-formais, territoriais e não territoriais (como as “Casas de Portugal” e os embaixadores temáticos);
- Junto de outros organismos do Estado (incluindo, em certos casos, as próprias Forças Armadas);
- Junto dos próprios países anfitriões, ou mesmo em países terceiros com interesses coincidentes com os nossos.

Tal interdisciplinaridade raramente é necessária nas missões contínuas, de carácter corrente, em que, em regra, uma única instituição ou organismo já se encontra dotada dos meios necessários à respetiva concretização.

O carácter interdisciplinar das missões pontuais conduz assim a uma alteração considerável do quadro institucional implicado no cumprimento de cada missão, conforme ilustrado no quadro anterior.

A título de exemplo, numa negociação visando o estabelecimento de parcerias de longo prazo no domínio da investigação científica e do ensino superior com universidades da região do Estreito de Malaca, essa negociação seria conduzida por uma “equipa de missão” constituída para esse efeito por recursos da embaixada radial baseada em Bangkok, da Casa de Portugal em Singapura, e por um possível embaixador temático para a Ciência e as Universidades (ou equivalente).

Para um acordo no domínio da saúde ou do “turismo de saúde” na mesma região, para além da embaixada em Singapura envolver-se-ia o embaixador temático para a Ciência e as Universidades (representando os interesses da investigação nacional no ramo da biomedicina), bem como recursos do Ministério da Saúde (e.g. Instituto de Higiene e Medicina Tropical), do Turismo de Portugal¹, de hospitais privados, etc.

O modo de funcionamento destas equipas obedeceria aos princípios da “organização ágil”, que como veremos determinam os atributos da cultura organizacional mais adequados para o executar:

- Definição clara dos objetivos pretendidos (na forma de “resultados chave” verificáveis sem ambiguidade).
- Escalonamento desses resultados em metas intermédias atingíveis em ciclos rápidos (um par de semanas cada, no máximo), permitindo acompanhar assiduamente os progressos alcançados e sobretudo “trancá-los” contra futuros retrocessos.
- Foco no “cliente”. Esta é uma terminologia estranha à linguagem diplomática, pelo que será explicitada mais adiante.
- Grande autonomia de ação, nomeadamente na interação com o “cliente” e com a contraparte (a boa definição dos objetivos e a “prestação de contas” em ciclo rápido são em princípio suficientes para mitigar os riscos desta autonomia).
- Responsabilização pelos resultados (*accountability*) como freio e contrapeso da autonomia.
- Comunicação livre e informal, em rede, com as entidades cujo apoio for necessário num plano de retaguarda (e.g. serviços de outros ministérios, empresas, fundações, etc.) sem necessidade de escalar a comunicação para os circuitos formais, embora seja necessário explicitar os limites a esta liberdade de comunicação, sempre que estejam em causa questões sensíveis – e.g. em matéria de segurança, justiça, etc.

O “foco no cliente” é uma categoria por norma ausente da cultura diplomática não só por recorrer a um termo (“cliente”) que estamos habituados a usar noutros contextos por convenção considerados menos “nobres”. Todavia, é um princípio crucial na medida em que se refere ao beneficiário ou beneficiários finais dos resultados a atingir com a missão, que devem ser identificados de forma precisa e nunca perdidos de vista. Nos exemplos dados, seriam respetivamente universidades e instituições de saúde portuguesas (em geral, ou apenas alguns claramente especificados). Noutros casos, podem ser organizações, cidadãos individuais ou grupos de cidadãos tais como emigrantes, turistas, estudantes, cidadãos do país anfitrião, empresas nacionais ou locais, academia, agentes culturais, agentes de ensino, comunidades destinatárias da ajuda ao desenvolvimento, e muitos outros. Aliás, o “foco no cliente” deve estar presente também nas missões contínuas, pois aplica-se-lhes identicamente: quem são, por exemplo, os “clientes” da rede consular?

A noção de que o Estado Português é o cliente exclusivo não corresponde à realidade nem ao que devem ser os objetivos da diplomacia no contexto atual, pois só o é nas missões que promovem os “superiores interesses do Estado” (v. quadro anterior) que, como vimos, estão longe de esgotar os objetivos de uma política de relações externas.

O foco no cliente significa que todas as entidades envolvidas na missão jamais devem perder de vista que não agem por conta própria ou em benefício próprio, mas sim em representação e em intenção de uma terceira parte cujos interesses e expectativas têm de estar sempre presentes. Foco no cliente significa por fim que, para garantir esta última condição, a equipa de missão deve manter-se em permanente contacto com os beneficiários finais – idealmente verificando o alinhamento em cada nova meta intermédia – pois só assim conseguirá assegurar a eficaz pilotagem da missão.

O modelo operativo aqui preconizado para as missões pontuais é exequível mesmo em condições de dispersão geográfica dos membros das equipas de missão, pois é possível fazê-lo funcionar com eficiência e eficácia em “modo remoto” graças às tecnologias de conectividade disponíveis. Dito isto, é sempre aconselhável propiciar algumas oportunidades de encontro presencial entre os membros da equipa, como forma de alimentar e reforçar o seu capital social.

¹ Atendendo à vocação de Portugal como ‘player’ no turismo e à importância do setor na economia nacional, seria de considerar a possibilidade de este ser um dos que merecem a nomeação de um embaixador temático – cujas funções já são em grande parte asseguradas pelo Turismo de Portugal, embora sem a dignidade e as prerrogativas inerentes a um cargo diplomático.

Alguns dos princípios do modelo operativo “ágil” apenas se aplicam às missões pontuais, continuando a coexistir com o *modus operandi* convencional das missões contínuas, orientado por procedimentos formais, sistemáticos, repetitivos e não sujeitos a um prazo de validade. Outros, porém, são aplicáveis também a estas últimas, como o já referido foco no cliente, mas também preocupação com objetivos claramente definidos e a responsabilização pelos resultados. O quadro seguinte ilustra as diferenças na formulação de objetivos entre as missões contínuas e as missões pontuais.

Domínio de interesse	Missões contínuas	Missões pontuais
Caraterísticas	Metas referidas a indicadores chave	Resultados “entregáveis”
Exemplos	Prazo médio de emissão de um passaporte Prazo médio de obtenção de um visto	Acordo celebrado Contratos fechados Cidadãos repatriados em segurança

O modelo operativo geral da atividade de representação externa seria assim “ambidextro”, combinando a agilidade das equipas de missão para fins específicos com os processos burocráticos indispensáveis à realização da representação diplomática.

CULTURA ORGANIZACIONAL

A cultura organizacional necessária para executar um modelo operativo “ágil” caracteriza-se por atitudes e comportamentos que já foram parcialmente identificados na secção anterior.

A cultura organizacional requerida não se esgota, porém, nas necessidades do modelo operativo interno, que se preocupa essencialmente com a gestão ótima dos recursos necessários para concretizar a missão. Não se pode afirmar que esta seja uma perspectiva exclusivamente interna, na medida em que o foco no “cliente” beneficiário final deve ser uma preocupação dominante, mas ignora o ambiente externo onde o desenvolvimento da ação decorre e se enraíza: a sociedade do país ou região anfitriões.

Ora, o relacionamento com esta sociedade e as suas idiossincrasias culturais é um elemento que não pode ser descurado, e que nalguns domínios (e.g. cultural, económico) assume mesmo uma importância crítica.

Para uma melhor sistematização, ambas as perspetivas sobre a cultura organizacional – a operativa e a relacional – são de seguida organizadas de acordo com um modelo descritivo estruturado em seis dimensões.

Dimensão 1 – FOCALIZAÇÃO NOS MEIOS VS FOCALIZAÇÃO NOS RESULTADOS

Nas culturas focalizadas nos meios, os indivíduos preocupam-se com o “como” – as regras, as normas, os regulamentos – e em não correr riscos, adotando para isso procedimentos estandardizados e evitando inovações cujas consequências consideram imprevisíveis e incontrolláveis.

Nas culturas focalizadas nos resultados, os indivíduos preocupam-se com o “quê” e esforçam-se por produzir resultados concretos, ainda que para isso tenham de correr alguns riscos – nomeadamente ousando experimentar e inovar.

Nestas últimas culturas a descentralização e a delegação são encorajadas, com base no duplo princípio da confiança e da responsabilização.

Na hipótese da importância e da frequência crescentes das missões pontuais, resulta evidente a necessidade de reforçar a focalização nos resultados, em que a preocupação relativa ao “quê” e “para quê” prevalece sobre o “como”. Trata-se de uma condição indispensável para combater a tendência a “olhar para dentro” e procurar a eficiência à custa da eficácia – o que por sua vez tem como consequência perder de vista as necessidades do cliente, como fica claro na próxima dimensão.

Dimensão 2 – ORIENTAÇÃO PARA O INTERIOR VS ORIENTAÇÃO PARA O EXTERIOR

Nas culturas orientadas para o interior, os indivíduos encaram a realidade de dentro para fora, filtrando tudo aquilo que não é coerente com as suas convicções e experiência anterior. Baseados em fortes convicções éticas ou ideológicas, acreditam saber o que é melhor para os diferentes tipos de interlocutores com quem se relacionam.

Nas culturas orientadas para o exterior, os indivíduos adotam a perspetiva inversa, e preocupam-se em entender as necessidades e expectativas dos seus interlocutores. O pragmatismo é mais importante do que as considerações morais ou ideológicas.

Esta é uma dimensão em que a atividade diplomática tem tudo a ganhar em adotar uma maior orientação para o exterior, tanto no quadro de missões pontuais como no das missões contínuas. Mesmo quando estão em causa os superiores interesses do Estado, não pode esquecer-se de que a melhor forma de os defender é compreender de forma empática as posições das outras partes. E sobretudo, de que não age em nome próprio, mas sim no de um “cliente” – o Estado – cujas necessidades podem não ser aquelas que julga intuir, e que carecem por isso de uma validação rigorosa e pragmática.

A orientação para o exterior traduz-se no “primado do cliente”, ou seja, na aceitação de que as nossas ideias e soluções, por mais geniais que nos pareçam, só servem a missão que nos foi cometida se responderem à necessidade do “cliente”. O nosso objetivo consiste em encontrar soluções para os problemas dos outros, não em encontrar nos outros problemas para as nossas soluções.

E traduz-se também numa atitude de humildade. Idem, no sentido da recusa de qualquer tipo de superioridade quer da própria atividade ou estrutura orgânica sobre aquelas com quem tem de cooperar, quer da nossa experiência e conhecimento anteriores em relação aos desconhecidos com que nos deparamos.

Dimensão 3 – AMBIENTE FLEXÍVEL VS AMBIENTE ESTRUTURADO

Esta dimensão refere-se à preocupação com o controlo, a disciplina, o formalismo e a hierarquia. Nas culturas flexíveis, a estrutura é fluida e adaptável e os comportamentos são informais e não obedecem a um padrão (e.g. horários, vestuário, relacionamento interpessoal, etc.). Os indivíduos lidam bem com imprevistos e situações ambíguas, embora à custa de níveis de risco mais elevados.

As culturas fortemente estruturadas são o oposto: os indivíduos privilegiam a segurança e a previsibilidade conseguidas por meio da disciplina e de padrões de comportamento uniformizados. Em contrapartida, lidam mal com imprevistos, ambiguidades e situações que evoluem rapidamente e com fluidez.

Num plano geral, tem sentido considerar que a flexibilidade é útil nas missões pontuais, e que os ambientes disciplinados são os mais apropriados para as missões contínuas e de carácter recorrente. Esta proposição é, contudo, uma generalização excessiva, pois em ambos os tipos de missões aqueles traços devem ser temperados com o seu oposto.

As missões contínuas não estão isentas de problemas imprevistos, cuja boa resolução exige habitualmente flexibilidade e imaginação.

As missões pontuais, por sua vez, embora tenham muito a ganhar com uma abordagem mais flexível e capaz de se adaptar a situações em contínua evolução, modeladas por informação frequentemente desconexa ou mesmo contraditória, devem imperativamente adotar um núcleo de regras e procedimentos partilhados entre as várias entidades intervenientes, sob pena de não conseguirem comunicar entre si nem coordenar as suas iniciativas.

O equilíbrio entre informalidade e adaptabilidade por um lado e estrutura e disciplina por outro é também indispensável a uma gestão prudente dos riscos, que se opõe num extremo a uma conduta temerária e no outro a uma aversão paralisadora. A prudência significa que as probabilidades de erro devem ser estimadas *ex ante*, mas quando ainda assim estes ocorrem devem ser tolerados (desde que sem dolo ou negligência grosseira) e aproveitados como oportunidade de aprendizagem.

Por fim, a dignidade inerente à representação do Estado impõe mínimos ao grau de formalidade adotado.

Dimensão 4 – REFERENTE LOCAL VS REFERENTE ORGANIZACIONAL

A adoção de um referente local implica a identificação com a unidade específica em que o indivíduo trabalha, ou com o seu líder, mais do que com a organização no seu todo. Esta característica está frequentemente associada com uma forte orientação para o interior, com a focalização no curto prazo e com a pressão para a conformidade com o pequeno grupo.

A adoção de um referente organizacional implica o oposto: a identificação com os objetivos gerais da organização, focalização no longo prazo, conformidade com os requisitos da função.

Parece evidente que a única opção aceitável é a adoção do referente organizacional, pois só este garante uma perspetiva estratégica: é imperioso ver a floresta em vez de apenas as árvores, e compreender porquê e como a missão se encaixa num quadro mais vasto e contribui para o seu sucesso. A perspetiva estratégica é indispensável para o exercício responsável da autonomia, já que é ela que assegura que todas as decisões estão alinhadas com o propósito geral, sem necessidade de as validar a cada passo com as instâncias superiores.

Dimensão 5 – SISTEMA ABERTO

VS SISTEMA FECHADO

Esta dimensão traduz o grau de abertura ao exterior e de tolerância à diferença por parte de uma organização. Nas culturas abertas, o outro é recebido de braços abertos e visto como um valor a aproveitar; as diferenças são valorizadas e acolhidas em vez de temidas e repudiadas; a reação natural consiste em como melhor integrá-las na organização. As culturas fechadas são a antítese das primeiras. A atividade diplomática deve evidentemente adotar uma cultura aberta.

Nas missões pontuais, a abertura é indispensável para potenciar o trabalho interdisciplinar e encontrar “fontes de valor” nos outros – seja na própria equipa de missão, seja na contraparte, seja nos diferentes *stakeholders* secundários envolvidos. Esta atitude é o oposto da orientação para a especialização ou “mentalidade de silos”, que não descortina as complementaridades enriquecedoras entre especialidades funcionais e impede a cooperação transversal entre estas.

Nas missões contínuas, uma cultura fechada e hostil ao outro e à diferença está quase sempre ligada a uma forte orientação para o interior, que tem como consequência inevitável a prestação de serviços que não correspondem às necessidades dos seus beneficiários.

A cultura aberta está associada à curiosidade e à procura da novidade, que fazem encarar todas as situações como oportunidades de aprendizagem – sobretudo aquelas que nos surpreendem pela diferença em relação aos saberes estabelecidos e à nossa experiência pessoal.

A cultura aberta é também sinónimo de uma “mentalidade de abundância, isto é, da convicção de que a partilha de informação e conhecimento não é uma “transação de soma nula”, mas sim criadora de valor, bem como da recusa de que o poder se baseia na restrição do acesso à informação – condições obviamente necessárias para a eficácia de um modo operativo baseado na interdisciplinaridade.

Por fim, a abertura é certamente um atributo da maior importância numa atividade que por definição se desenvolve no seio de um ambiente diferente do de origem, e cujos agentes se veem constantemente confrontados com valores, normas, comportamentos e artefactos por vezes muito diferentes daqueles que constituem os seus padrões de referência. Ora, a eficácia da sua ação depende, em parte não despendianda, da sua capacidade de se integrarem nesse meio, de “jogarem as regras do jogo” e de granjearem desse modo a aceitação por parte dos seus interlocutores locais, entre os quais a própria opinião pública.

Dimensão 6 – ORIENTAÇÃO

PARA AS PESSOAS VS ORIENTAÇÃO

PARA O DESEMPENHO

Esta dimensão está essencialmente ligada à filosofia de gestão das pessoas.

Nas culturas orientadas para as pessoas, os colaboradores são vistos como pessoas dotadas de uma espessura que vai muito além da sua *persona* profissional. Os seus problemas pessoais são tomados em consideração e a organização preocupa-se com o seu bem-estar, ainda que isto signifique um relaxamento dos padrões de desempenho.

Nas culturas orientadas para o desempenho, prevalece a exigência dos padrões de desempenho em detrimento de atenuantes oriundas da esfera pessoal dos trabalhadores.

No plano interno, é aconselhável um equilíbrio entre a abordagem mais paternalista das primeiras e o foco na responsabilização das segundas, embora no caso da matriz cultural portuguesa a tendência natural para a primeira recomende contrariar essa deriva com um foco mais intenso no desempenho.

A questão põe-se de outra forma quando está em causa o relacionamento com os naturais do país interlocutor. Neste caso, é imprescindível conhecer as características da matriz cultural dessa sociedade – concretamente no que se refere à tendência para o individualismo ou coletivismo, à relação com o tempo e à ética de trabalho – a fim de interpretar corretamente o comportamento da outra parte e facilitar a comunicação. Aliás, esta necessidade de adaptação coloca-se, *mutatis mutandis*, para as restantes cinco dimensões.

LIDERANÇA

No modo operativo interdisciplinar preconizado para as missões pontuais, a intervenção de múltiplas entidades sujeitas a diferentes tutelas suscita a questão da liderança da missão, ou melhor, de quem detém a autoridade sobre ela e deve ser responsabilizado pelo seu desfecho.

Neste domínio, importa diferenciar os níveis de autoridade e responsabilidade. No plano formal, em nossa opinião, a autoridade deve ser sempre atribuída ao embaixador “territorial” acreditado no país ou na região em causa, que é para todos os efeitos o representante legítimo e reconhecido do Estado Português e responsável perante este. No plano operacional, é aceitável que ele delegue a coordenação da equipa de missão num dos seus membros – eventualmente seguindo uma lógica de afinidade com o tema da missão (no exemplo dado sobre a cooperação entre estabelecimentos de ensino superior, seria o embaixador temático). Seja como for, o embaixador “territorial” deve no mínimo acompanhar a missão e definir os pontos críticos em que a sua intervenção e acordo são obrigatórios.

Quando à liderança operacional, o seu estilo tem de ajustar-se às circunstâncias e condicionantes deste tipo de missões, de acordo com o modelo operativo e a cultura organizacional preconizadas.

Isto significa que, em consequência da interdisciplinaridade da equipa de missão, o líder operacional tem de coordenar indivíduos cujos conhecimentos e experiência nas respetivas áreas superarão em regra os seus. A sua influência não pode por isso exercer-se no plano

técnico; tão pouco possui autoridade hierárquica sobre eles, pois esta flui das respetivas tutelas; resta-lhe, pois, a capacidade de persuasão, de negociação e de alinhamento entre todos os intervenientes. No plano comportamental, exige-se-lhe equilíbrio e bom senso, imparcialidade, humildade e capacidade de recuo para conseguir uma perspetiva de conjunto.

Tem de ser “empoderado” para decidir sempre que necessário (com exceção da reserva de autoridade do líder formal acima mencionada), a partir de um princípio de confiança característico de uma cultura organizacional flexível, orientada para os resultados e baseada num referente organizacional.

“QUANTO À LIDERANÇA OPERACIONAL,
O SEU ESTILO TEM DE AJUSTAR-SE
ÀS CIRCUNSTÂNCIAS E CONDICIONANTES
DESTE TIPO DE MISSÕES”

A analogia que frequentemente ocorre para descrever este modelo de liderança é a do maestro de orquestra sinfónica. Também ele tem de dirigir uma equipa multidisciplinar composta por executantes exímios, cujo virtuosismo supera o seu em todos ou quase todos os instrumentos. A sua missão consiste em coordenar as execuções individuais para conseguir um resultado conjunto harmonioso e sem falhas. Nesse sentido, pode considerar-se que a liderança operacional de uma equipa de missão consiste em “orquestrar” todas as valências nela incorporadas.

Esta analogia é, no entanto, imperfeita. O maestro de orquestra sinfónica rege-se por uma partitura que não permite grandes desvios, e à qual os músicos estão vinculados. No plano da cultura organizacional, opera num sistema fechado, num ambiente fortemente estruturado e orientado para o interior. Não toca nenhum instrumento, ao contrário do líder de missão que, com frequência, terá também tarefas operacionais. Todas estas circunstâncias o afastam das características de uma missão pontual anteriormente analisadas.

Uma melhor analogia seria porventura a do líder de uma banda de Jazz². Também ele tem de coordenar virtuosos nos respetivos instrumentos, tendo ele mesmo que tocar o seu. Define uma linha melódica, os acordes básicos, uma orientação geral, mas deixa espaço a que os outros músicos se expressem e improvisem, dialogando musicalmente entre eles e respondendo ao ambiente da assistência. A coesão da banda é favorecida pelo conhecimento partilhado de obras de referência justamente chamadas standards. Em síntese, opera num sistema aberto, em ambiente flexível e orientado para o exterior.

No ambiente volátil, ambíguo e imprevisível em que a atividade diplomática tem lugar, o Jazz fornece uma metáfora invulgarmente poderosa e inspiradora.

² A liderança de uma banda de Jazz é magistralmente analisada num caso de Harvard que descreve a atuação de Miles Davis durante a gravação do lendário álbum *Kind of Blue*, em apenas dois dias em 1959, à frente de um sexteto composto por alguns dos melhores músicos de Jazz de todos os tempos.

EMBAIXADORES “POLÍTICOS” E DIPLOMATAS EM GOVERNOS PORTUGUESES

Francisco Seixas da Costa

O conceito de “embaixadores políticos” não tem consagração legal, sendo, no entanto, vulgarmente utilizado, na comunicação social e na linguagem comum, para designar pessoas alheias às carreiras profissionais que são indicadas para a chefia de missões diplomáticas, bilaterais ou multilaterais.

Em rigor, deve dizer-se que, na história da diplomacia, todos os representantes diplomáticos começaram por ser “políticos”, porquanto, na ausência de carreiras estruturadas de diplomatas profissionais, eram sempre figuras de confiança pessoal do soberano as que eram destacadas para o representar junto de um seu homólogo – dispendo aliás, tradicionalmente, de poderes de representação muito alargados e bem superiores aos dos atuais profissionais. Daí resulta a designação, um tanto gongórica, de “embaixador extraordinário e plenipotenciário”, que ainda hoje sobrevive na liturgia diplomática.

O crescimento do número de Estados na cena internacional, que se acentuou fortemente após as descolonizações subsequente à Segunda Guerra mundial, provocou um aumento exponencial das missões diplomáticas (e consulares) bilaterais. Também o surgimento de organizações internacionais de natureza permanente, que veio a ter lugar ao longo do século XX, obrigou os Estados a estruturar e a reforçar as respetivas carreiras diplomáticas, que acabaram por se tornar, no essencial, em normais carreiras de serviço público, com prestação alternada de funções nos quadros interno e externo, ao serviço dos ministérios encarregados da representação internacional dos Estados.

Por muito tempo, os diplomatas profissionais de carreira, quando colocados em postos externos, permaneceriam sob a chefia de personalidades estranhas à sua carreira, as quais dispunham da confiança política do poder de turno. Com o aumento do número desses postos, aos diplomatas profissionais passou a ser acessível a chefia de missões diplomáticas – tal como, desde há muito, já ocorria com os postos consulares.

Na generalidade dos países democráticos – os Estados Unidos da América foram sempre uma notável exceção, onde a chefia das principais embaixadas é sempre atribuída a personalidades políticas e a financiadores ou coletores de financiamento das campanhas presidenciais –, a prática caminhou no sentido de atribuir progressivamente aos diplomatas de carreira a direção das embaixadas e das representações permanentes junto dos organismos multilaterais.

Porém, convém notar que, em muitos países, as exceções a esta regra foram e continuam a ser imensas. Pode dizer-se, em tese, que um grande número de Estados, praticando-o ou não, continua a não fechar a porta à possibilidade de designar para a chefia das suas missões diplomáticas figuras não oriundas do seu serviço público especializado para tal fim.

Portugal não foi estranho à evolução que se processou pelo mundo. Depois de um período – todo o tempo da Monarquia e da Primeira República – em que as chefias das escassas missões diplomáticas eram reservadas a figuras de indicação política, geralmente com um perfil relativamente elevado e uma reconhecida qualificação e imagem

públicas, os últimos anos do Estado Novo, precisamente pela multiplicação do número de embaixadas, vieram a consagrar uma crescente presença de profissionais diplomáticos na direção dessas estruturas externas. Verdade seja que a maioria dos diplomatas que vieram a ser escolhidos para a chefia de missões diplomáticas de maior importância o terão sido pelo facto de partilharem ideologicamente as finalidades do regime, naquilo que constituiu então uma forte politização da carreira, motivada pela concentração obsessiva e monotemática da diplomacia portuguesa em torno da questão colonial. Algumas escassas exceções, de diplomatas mais “*independent-minded*” que ascenderam à chefia de postos relevantes, não chegam para infirmar esta evidente regra.

Ao tempo da Revolução de 1974, apenas no Brasil (José Hermano Saraiva) e na Argentina (Luís Pinto Coelho) o regime de então mantinha “embaixadores políticos”. Era manifestamente uma presença já residual, o que se justificava pelo facto do regime poder contar, entre os diplomatas profissionais, com quadros que garantiam, por adesão política e/ou por boa qualidade técnica, uma eficaz execução da sua política.

Com a ocorrência do 25 de abril, terá havido, no seio do novo poder político, um debate sobre a oportunidade de “refrescar” o quadro diplomático profissional, e não apenas a chefia dos postos externos, com figuras que dessem garantias de lealdade ao novo curso político do país. Fora isso, aliás, o que acontecera após a implantação da República, em 5 de outubro de 1910, ou na decorrência da instauração da Ditadura militar, em 28 de maio de 1926.

Ao tempo de 1974, chegou mesmo a ser ventilada a ideia do preenchimento do quadro diplomático, a nível intermédio, por figuras tidas como possuindo credenciais democráticas, com o argumento de que a algumas gerações havia estado vedado, por determinantes políticas, o acesso à carreira diplomática. Essa ideia, por razões que se desconhecem, mas que poderão ter estado ligadas à dificuldade em obter um consenso interpartidário e com outros centros de poder, acabou por não vingar, tal como não viria a ter vencimento a proposta, ainda mais radical, de um “saneamento” profundo nos funcionários diplomáticos que haviam servido o regime ditatorial. Na prática, foram apenas afastados al-

guns diplomatas acusados de um excessivo zelo persecutório dos opositores ao anterior regime, foram feitas algumas naturais mudanças de chefias diplomáticas externas, mas foi, no essencial, mantido em funções o corpo de funcionários diplomáticos no ativo.

Permaneceu, no entanto, sempre aberta a porta ao recrutamento de “embaixadores políticos”. Nenhum partido político da nova ordem democrática deu até hoje sinais de recusar a possibilidade de vir a usar no futuro a rede diplomática para acolher personalidades estranhas à carreira profissional. Bem pelo contrário, por mais de uma vez foram notórias posições públicas que indiciam a vontade potencial de, no futuro, vir a retomar esse caminho. O Partido Socialista parece ser aquele onde esse tropismo parece sobreviver com maior intensidade. Não há assim vontade de impor um normativo legal para acabar com essa possibilidade, nem se tem notado, por parte dos chefes do Estado a quem compete nomear formalmente os embaixadores, no quadro da competência em matéria de política externa que a Constituição lhes faculta, uma determinação no sentido de não favorecer essa prática.

Desde o 25 de abril até ao termo de 2018, os 27 governos da Democracia indicaram um total de 31 “embaixadores políticos”. Como se constatará, mais de um terço desses embaixadores foi nomeado no período que antecedeu a promulgação da Constituição de 1976.

Assinale-se que, por legislação ulteriormente publicada, a algumas dessas personalidades, com um mínimo de anos de serviço na função, viria a ser facilitado o ingresso no próprio quadro diplomático corrente, podendo dessa forma rodar entre postos, no abandono daquela que era a justificação mais vulgar para a sua designação – a sua especial adequação ao exercício de funções num determinado posto. Nenhuma das personalidades que ascendeu à carreira diplomática por essa via está hoje em funções. Aliás, à data da produção deste texto, apenas existe uma única figura de “embaixador político” – o representante permanente junto da UNESCO.

Como é natural, a presença de figuras de nomeação política para a chefia de missões diplomáticas, curto-circuitando profissionais que progridem

regularmente na sua carreira, com expectativa de acesso a esses lugares cimeiros num prazo mínimo de cerca de duas décadas, não é muito bem aceite entre os diplomatas profissionais. Porém, pode dizer-se que a carreira diplomática portuguesa, em tempos democráticos, soube conviver bem com esta imperativa realidade e só em tempos mais recentes, através das suas estruturas sindicais, tem vindo a dar nota pública do seu desagrado, quando esse tipo de nomeações eventualmente ocorre.

Vale a pena constatar que a circunstância de algumas das personalidades, vindas do exterior da carreira, se terem constituído num valor acrescentado interessante para o serviço diplomático contribuiu para minorar essa reação negativa. Porém, no seio da carreira diplomática,

prevalece a perceção – justa ou meramente corporativa, cada um a lerá à sua maneira – de que a maioria dessas personalidades externas, que foram designadas em vários ciclos políticos, não deixaram uma imagem impressiva que justificasse a excecionalidade da sua escolha e que, as mais das vezes, a sua designação correspondeu a meros jogos de oportunidade e de favorecimento político, pela sua proximidade com os governos da ocasião.

Na lista que a seguir se apresenta, optou-se por colocar cada um dos 31 “embaixadores políticos”, nomeados em tempo democrático, sob os governos que os designaram, com nota da data e posto da primeira nomeação (com referência, aos postos subsequentes que nove dentre eles viriam posteriormente a ocupar).

Governos Provisórios (1974/1976)	Francisco Ramos da Costa, 1974, Belgrado (<i>Também Copenhaga</i>) Mário Neves, 1974, Moscovo José Veiga Simão, 1974, ONU Albertino Almeida, 1975, Maputo José Fernandes Fafe, 1975, Havana (<i>Também México, Praia, embaixador itinerante, Buenos Aires</i>) Ernâni Lopes, 1975, CEE (<i>Também Bona</i>) António Coimbra Martins, 1975, Paris Maria de Lurdes Pintasilgo, 1975, UNESCO José Manuel Galvão Teles, 1975, ONU Manuel Bello, 1975, OCDE André Infante, 1976, Argel
1º (PS) e 2º (PS/CDS) Governos constitucionais, primeiro-ministro Mário Soares (1976/1978)	António Flores de Andrade, 1977, Lusaka Manuel João da Palma Carlos, 1977, Havana José Cutileiro, 1977, Conselho da Europa (<i>Também Maputo, CSCE em Estocolmo, Pretória</i>) Álvaro Guerra, 1977, Belgrado (<i>Também Nova Deli, Kinshasa, Conselho da Europa e Estocolmo</i>) Vitor Cunha Rego, 1977, Madrid Walter Rosa, 1977, Paris (<i>Também Caracas</i>) Vitor Alves, 1977, embaixador itinerante
3º, 4º e 5º Governos constitucionais, de iniciativa presidencial (Ramalho Eanes) (1978/1979)	Henrique Granadeiro, 1979, OCDE
6º Governo Constitucional (PSD/CDS), primeiro-ministro Sá Carneiro (1980)	Pedro Pires de Miranda, 1980, embaixador itinerante
7º Governo Constitucional (PSD/CDS), primeiro-ministro Pinto Balsemão (1981/1982)	Pedro Roseta, 1981, OCDE
9º Governo Constitucional (PS/PSD), primeiro-ministro Mário Soares (1983/1985)	Vitor Crespo, 1984, UNESCO
10º, 11º e 12º Governos Constitucionais (PSD), primeiro-ministro Cavaco Silva (1985/1995)	José Augusto Seabra, 1986, UNESCO (<i>Também Nova Deli, Bucareste, Buenos Aires</i>) Eugénio Anacoreta Correia, 1988, São Tomé (<i>Também Praia</i>) Fernando Santos Martins, 1988, OCDE Raquel Ferreira, 1988, Estocolmo (<i>Também Tóquio</i>) José Silveira Godinho, 1993, OCDE
15º Governo Constitucional (PSD/CDS), primeiro-ministro Durão Barroso (2002/2004)	Basílio Horta, 2002, OCDE
17º e 18º Governos Constitucionais (PS), primeiro-ministro José Sócrates (2005/2011)	Eduardo Ferro Rodrigues, 2005, OCDE Manuel Maria Carrilho, 2009, UNESCO
21º Governo Constitucional (PS), primeiro-ministro António Costa (2015-)	António Sampaio da Nóvoa, 2017, UNESCO

NOTAS FINAIS

- Constata-se que as personalidades próximas do Partido Socialista surgem em maior número.
- Em tempos dos Governos Constitucionais (pós 1976), as nomeações do PS e do PSD equivalem-se, com o CDS a indicar também dois nomes.
- No período dos Governos Provisórios, houve sete personalidades nomeadas que não tinham um vínculo evidente aos grandes partidos.
- Alguns “embaixadores políticos” que haviam sido nomeados num determinado ciclo político viriam a ser confirmados ou recolocados em tempos governativos de orientação muito diferentes.
- A OCDE é o posto onde o maior número de “embaixadores políticos” foi colocado (sete), seguindo-se a UNESCO (cinco).

OS DIPLOMATAS EM GOVERNOS PORTUGUESES

O recurso a figuras do quadro diplomático para o exercício de funções políticas não é muito comum em Portugal. Durante o Estado Novo (1932-1974), apenas seis diplomatas foram escolhidos para integrar o governo. No regime democrático (de 1974 até 2019), entre as largas centenas de membros dos 27 governos constituídos, apenas 17 diplomatas ocuparam cargos governativos.

Para a História, anote-se que o primeiro diplomata escolhido foi César de Sousa Mendes Abranches (1855/1955), ministro dos Negócios Estrangeiros, no primeiro governo de Oliveira Salazar. Curiosamente, era irmão gêmeo do perseguido cônsul Aristides de Sousa Mendes. O seu mandato foi curto: de 05-07-32 a 11-04-33.

Só mais de um quarto de século depois é que um outro diplomata iria assumir funções políticas. Tratou-se de Marcello Mathias (1903/1997). Foi convidado por Salazar para ser ministro dos Negócios Estrangeiros quando era embaixador em Paris, posto a que regressaria no termo da sua passagem pelo governo, de 14-08-58 a 04-05-61.

Do mesmo governo fez parte Henrique Martins de Carvalho (1919-1994), que era conselheiro de legação, exercendo funções no MNE como “consultor ultramarino”, que ocupou o cargo de ministro da Saúde e Assistência, entre 14-08-58 e 04-12-62.

Alberto Franco Nogueira (1918/1993), ministro plenipotenciário de 1ª classe, então diretor-geral dos Negócios Políticos e da Administração Interna, viria a suceder a Marcello Mathias como ministro dos Negócios Estrangeiros, tendo permanecido nessas funções entre 04-05-61 a 06-10-69.

Armando Ramos Paula Coelho (1916/2001) exerceu funções como secretário de Estado do Comércio, de 04-12-62 a 19-03-65. Era ministro plenipotenciário de 2ª classe e diretor-geral adjunto dos Negócios Económicos quando entrou para o governo.

Finalmente, Pedro Corte-Real da Silva Pinto (1923/2014), foi, por escassos meses Secretário de Estado da Informação e Turismo entre 07-11-73 e 25-04-74. Era ministro plenipotenciário de 2ª classe e cônsul-geral em Paris quando assumiu funções no governo.

Destes seis profissionais da diplomacia, apenas Marcello Mathias tinha chegado à categoria de embaixador quando assumiu funções como ministro. César Abranches, embora tivesse sido já chefe de missão diplomática, não chegaria a ser promovido à categoria de embaixador. Martins de Carvalho aposentou-se

como ministro plenipotenciário de 1ª classe. Franco Nogueira, que em toda a sua carreira nunca havia chefiado nenhuma embaixada, apenas obteria a promoção a embaixador no final de 1968, próximo do termo das suas funções no governo. Paula Coelho foi promovido a embaixador quando abandonou o serviço ativo. Pedro Pinto aposentou-se como embaixador.

Após o 25 de abril, como já referido, houve mais casos de diplomatas chamados ao exercício de funções políticas, em regra no âmbito do Ministério dos Negócios Estrangeiros. Mas outros casos houve nos Ministérios da Cultura (como ministro) e da Defesa Nacional e da Justiça (como secretários de Estado).

Nenhum dos seis Governos Provisórios (1974/1976), instituídos após o 25 de abril, recorreu a diplomatas profissionais para ocuparem cargos governativos.

Do mesmo modo, o 1º e o 2º Governos Constitucionais (1976/1978), presididos por Mário Soares, não integraram diplomatas.

Foi apenas no 3º Governo Constitucional (1978), de iniciativa presidencial, ao tempo do presidente Ramalho Eanes, que durou menos de um mês, e que foi chefiado por Nogueira da Costa, que surgiu o primeiro diplomata num cargo de governo como secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Emigração. Tratou-se de Paulo Ennes, ministro plenipotenciário de 2ª classe, que era sub-diretor-geral dos Negócios Económicos. A sua brevíssima estada no 3º Governo (07-09-78 a 15-09-78) seria complementada pela continuidade nos dois governos seguintes, tendo saído de funções em 27-12-79.

Os 4º e 5º Governos Constitucionais (1978/1979), também de iniciativa presidencial, respetivamente chefiados por Carlos Mota Pinto e por Maria de Lurdes Pintasilgo, tiveram como ministro dos Negócios Estrangeiros João Freitas Cruz, embaixador, que chefiava a missão diplomática em Madrid. Exerceu funções entre 22-11-78 e 27-12-79. Paulo Ennes permaneceu, como atrás referido, nestes dois governos.

O 6º Governo Constitucional (PSD/CDS) (1980), chefiado por Sá Carneiro, não incluiu nenhum diplomata.

No 7º Governo Constitucional (PSD/CDS) (1981), chefiado por Pinto Balsemão, teve como secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros Leonardo Mathias, ministro plenipotenciário de 1ª classe, à época representante permanente adjunto nas Nações Unidas, em Nova Iorque. Exerceu funções a partir de 12-01-81, tendo mantido o mesmo cargo no governo subsequente. Deixou o cargo em 09-06-82.

O 8º Governo Constitucional (PSD/CDS) (1981/1982), igualmente chefiado por Pinto Balsemão, teve como ministro dos Negócios Estrangeiros Vasco Futscher Pereira, embaixador, que chefiava a missão diplomática em Washington. Integrou o governo entre 09-06-82 e 09-06-83. Leonardo Mathias permaneceu, como atrás referido, neste governo, nas mesmas funções, até 09-06-82.

No 9º Governo Constitucional (PS/PSD) (1983/1985), chefiado por Mário Soares, o cargo de secretário de Estado da Cooperação foi ocupado por Luís Gaspar da Silva, ministro plenipotenciário de 1ª classe, então diretor-geral da Cooperação. Exerceria funções entre 18-06-83 e 25-02-85.

Na década dos governos de Cavaco Silva – 10º, 11º e 12º Governos Constitucionais (PSD) (1985-1995) – não houve qualquer diplomata em funções políticas.

No 13º Governo Constitucional (PS) (1995/1999), chefiado por António Guterres, houve diplomatas em duas Secretarias de Estado. Francisco Seixas da Costa, ministro plenipotenciário de 2ª classe e diretor-geral adjunto dos Assuntos Europeus, assumiu funções como secretário de Estado dos Assuntos Europeus em 25-10-95. José Júlio Pereira Gomes, conselheiro de embaixada, colocado nos serviços internos do MNE, exerceu funções como secretário de Estado da Defesa Nacional entre 30-10-95 e 25-11-97.

No 14º Governo Constitucional (PS) (1999/2002), também chefiado por António Guterres, e como atrás referido, Francisco Seixas da Costa permaneceu nas mesmas funções, até 10-03-01.

O 15º Governo Constitucional (PSD/CDS) (2002/2004), chefiado por Durão Barroso, teve como ministro dos Negócios Estrangeiros António Martins da Cruz, embaixador, que chefiava a missão diplomática em Madrid. Esteve em funções de 06-04-02 a 09-10-03. Entre 09-10-03 e 17-07-04, foi secretária de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação desse governo Maria Manuela Franco, conselheira de embaixada.

No 16º Governo Constitucional (PSD/CDS) (2004/2005), em que foi primeiro-ministro Santana Lopes, o ministro dos Negócios Estrangeiros foi António Monteiro, embaixador, que chefiava a missão diplomática em Paris. Esteve em funções de 17-07-04 a 12-03-05.

O 17º Governo Constitucional (PS) (2005/2009), chefiado por José Sócrates, incluiu três diplomatas. Fernando d'Oliveira Neves, embaixador, que chefiava a embaixada na Haia, foi secretário de Estado dos Assuntos Europeus, entre 14-03-05 e 03-07-06. Manuel Lobo Antunes, ministro plenipotenciário de 2ª classe, foi secretário de Estado da Defesa Nacional e dos Assuntos do Mar (de 14-03-05 a 03-07-06) e, posteriormente, secretário de Estado Adjunto e dos Assuntos Europeus (de 03-07-06 a 02-11-08). João Mira Gomes, ministro plenipotenciário de 1ª classe, foi secretário de Estado da Defesa Nacional e dos Assuntos do Mar, de 03-07-06 a 26-10-09.

No 18º Governo Constitucional (PS) (2009/2011), igualmente chefiado por José Sócrates, foi secretário de Estado dos Assuntos Europeus, Pedro Carqueijeiro Lourtie, conselheiro de embaixada, que exerceu funções entre 31-10-09 e 28-06-11.

O conselheiro de embaixada António Costa Moura, como secretário de Estado da Justiça, integrou o 19º Governo Constitucional (PSD/CDS) (2011/2015), chefiado por Passos Coelho, entre 30-12-13 e 30-10-15.

O breve 20º Governo Constitucional (PSD/CDS) (2015), igualmente com Passos Coelho como primeiro-ministro, não incluiu diplomatas.

O 21º Governo Constitucional (PS) (desde 2015), em funções à data da feitura deste trabalho, teve como ministro da Cultura, Luís Filipe Castro Mendes, embaixador, que, quando assumiu o cargo, representava Portugal no Conselho da Europa. Integrou o governo entre 14-04-16 e 15-10-18. Este executivo tem também Ana Paula Zacarias, embaixadora, desde 14-07-17, como secretária de Estado dos Assuntos Europeus. À época da assunção de funções, estava destacada no Serviço Europeu de Ação Externa da UE, como chefe de missão no Brasil.

É difícil extrair muitas conclusões, olhando o panorama de nomeações efetuado depois de 1974, isto é, em 44 anos de democracia. Numa avaliação empírica e muito sumária, poderá dizer-se que:

- É irregular e pouco frequente a escolha de diplomatas para o exercício de cargos governativos;
- Houve cinco ministros oriundos do serviço diplomático, todos com a categoria de embaixador à data da sua posse;
- Houve 12 secretários de Estado – dos quais, quatro conselheiros de embaixada, três ministros plenipotenciários de 2ª classe, três ministros plenipotenciários de 1ª classe e dois embaixadores;
- Os diplomatas surgem, em geral, em lugares de governo no âmbito do Ministério dos Negócios Estrangeiros ou nos chamados “ministérios da soberania”;
- Os escassos ministros dos Negócios Estrangeiros oriundos da diplomacia surgem, em geral, em governos conservadores;
- Os governos socialistas foram os que, com maior frequência, recorreram a diplomatas para o exercício de cargos de secretários de Estado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alberto Laplaine Guimarães et al., “Os Governos da República – 1910/2010”, edição dos autores, Lisboa, 2011 e de diversas edições do “Anuário Diplomático e Consular Português”, MNE

DIPLOMACIA PÚBLICA

António José Seguro

A diplomacia pública é um objeto novo? Uma evolução, expansão e alargamento natural do conceito tradicional de diplomacia? Representa um novo tipo de diplomacia e uma atitude diferente dos diplomatas? Trata-se somente da atribuição da propaganda de Estado aos Ministérios dos Negócios Estrangeiros? Ou estamos na presença da defesa legítima dos interesses do Estado através da difusão de informação e de propaganda?

Muitas perguntas para outras tantas respostas reveladoras do dissenso existente em torno do conceito de *diplomacia pública* ou mesmo da competição e coincidência com outros conceitos, como o de *soft power*, identificado por Joseph Nye, no final dos anos 80 e desenvolvido em 2004, no seu livro *Soft Power: The Means to Success in World Politics*.

O que temos por garantido é que o termo *diplomacia pública* existe, como podemos confirmar no portal diplomático do Governo português. A sua autoria é atribuída a Edmund Gullion¹ (Lequesne, 2012) que o utilizou, em meados da década de 60 do século passado, para sublinhar que a formação dos diplomatas americanos deveria integrar um módulo que formasse e preparasse os diplomatas para participarem adequadamente nos debates e nas reuniões multilaterais, nomeadamente no seio das Nações Unidas, embora, segundo Jorge Longa Marques² (2019) o termo em si tenha surgido ainda no século XIX.

Na esteira de Christian Lequesne³ (2012), esta conceção de diplomacia pública pode enquadrar-se na fórmula da *diplomacia aberta* apontada décadas antes pelo presidente Wilson⁴ como uma das vias essenciais para a manutenção da paz. Com efeito,

no rescaldo da trágica Guerra Mundial de 14-18, enquanto os vencedores europeus cozinhavam a humilhação à Alemanha, Woodrow Wilson empenhava-se na preparação de uma *paz sem vencedores e sem humilhados*. Logo no primeiro dos catorze pontos que, em Janeiro de 1918, enviou ao Congresso norte americano, defendeu que nenhum tratado de paz deveria ser assinado se não fosse conhecido publicamente; “as convenções de paz deveriam ser “preparadas às claras, após as quais não haverá mais acordos particulares e secretos”, seguindo a orientação segundo a qual a democracia deveria agir à vista de todos.

Como sabemos, os catorze pontos do Presidente Wilson foram rejeitados pelos outros Estados vencedores, mas ficariam sementes que acabariam por germinar mais tarde.

Nesta aceção wilsoniana, a *diplomacia aberta* surge-nos como uma prática de transparência, oposta à diplomacia secreta, escondida dos povos, que poderíamos sintetizar na máxima: tudo em cima da mesa, nada debaixo da mesa, inspirada no princípio do controlo democrático, ao qual estão submetidos todos os poderes legítimos.

Curiosamente, ou talvez nem tanto, quase um século depois, após o insucesso do Conselho Europeu de Nice que aprovou o Tratado de Nice (dezembro de 2000), a União Europeia é palco desse debate entre diplomacia aberta/secreta.

Até então, a preparação e negociação dos tratados europeus era efetuada através de uma conferência intergovernamental (CIG), onde cada Estado-membro indicava o seu representante. As negociações eram secretas, propositadamente afastadas das opiniões públicas e até dos próprios parlamentos nacionais e europeu. Vulgarmente tornava-se necessário recorrer ao “confessionário” (conversa bilateral entre o negociador e cada Estado-membro) para tentar encontrar consensos e, não raras vezes, as propostas surgiam apenas no início, ou até mesmo no decurso das reuniões do Conselho Europeu,

¹ Antigo diplomata americano.

² Diplomata ao serviço do Instituto Diplomático que acompanha os temas relacionados com Diplomacia Pública e Digital, no Ministério dos Negócios Estrangeiros português.

³ Christian Lequesne é um académico francês. É professor de política europeia na Sciences Po e diretor do Centro de Estudos e Pesquisas Internacionais.

⁴ 28.º Presidente dos EUA entre 1913 e 1921.

apanhando de surpresa os próprios primeiros-ministros. Foi o que sucedeu no Conselho Europeu de Nice, onde se aprovou um novo tratado e em que, no final, houve Estados que não tinham a certeza de como ficara a solução final do tratado em assuntos tão importantes como, por exemplo, o número de assentos no parlamento europeu.

Nice foi uma desilusão. Esperavam-se avanços significativos no aprofundamento da União Europeia para, finalmente, poder proceder-se ao primeiro alargamento aos Estados do Leste Europeu.

É na sequência desse insucesso, que os Governos dos Estados-membros foram obrigados a abandonar o secretismo das reuniões dos representantes dos governos nacionais (CIG) e a trocá-lo pelo debate aberto, transparente e às claras, através de uma Convenção composta por representantes de governos e dos parlamentos, nacionais e europeu, possível de ser acompanhada e participada pelos eleitores. Sabemos que o produto dessa convenção esbarrou em dois referendos (holandês e francês), mas, pela primeira vez, no que à elaboração de tratados diz respeito, a *diplomacia aberta* deixava a sua marca no seio da União Europeia.

Aqui chegados, impõem-se questionar-nos se a *diplomacia aberta*, entendida como oposição à diplomacia secreta, corresponde à *diplomacia pública*. Uma resposta afirmativa a esta questão, faria com que a *diplomacia pública* fosse entendida como um novo método de negociação à vista e perante o escrutínio de todos e como uma nova atitude/prática dos diplomatas. Esta perspetiva corresponderá certamente ao pensamento e ao espírito das propostas de Wilson no universo de uma diplomacia focada no relacionamento Estado-Estado e Estados-Estados com uma dimensão de acompanhamento por parte das opiniões públicas.

Ora, é precisamente nesta dimensão, do relacionamento da diplomacia com as opiniões públicas, que o campo da *diplomacia pública* se desenvolve – ou passou a desenvolver – e não na relação entre Estados.

Na mesma linha deste conceito vai o portal diplomático português ao referir que “diplomacia pública é a atividade diplomática praticada junto dos atores não estatais”, justificando a sua imprescindibilidade “face às tendências da globalização,

à crescente mobilidade das populações e importância das opiniões públicas, e o desenvolvimento das tecnologias de informação, que encurtam a distância e o tempo de comunicação”.

Ainda a este propósito é elucidativo o que disse o ministro dos negócios estrangeiros português, numa conferência realizada na Universidade de Ancara (Outubro 2017): “É cada vez mais comum dizer-se que a comunicação com as pessoas e os grupos e instituições sociais é uma componente muito importante do trabalho diplomático. Sem nunca perder de vista que a essência da diplomacia está na relação entre os Estados, essa comunicação com as respetivas sociedades civis é um fator adicional de consolidação de um relacionamento político estável, duradouro e frutífero”.

Estamos, assim, perante a expansão do universo do exercício da diplomacia tendo como destinatários os atores, individuais ou coletivos, não estatais, suscitando o seu próprio envolvimento. É esta expansão que acrescenta uma nova dimensão, novas competências e nova missão à diplomacia contemporânea sob o domínio da *diplomacia pública* que o MNE português respalda ao dizer que “a diplomacia pública é uma área de investimento crescente nos ministérios dos negócios estrangeiros um pouco por todo o mundo” (Santos Silva, 2018), embora, em Portugal, não exista um “departamento ou conjunto de pessoas exclusivamente dedicadas à diplomacia pública, como ocorre noutros países” (Marques, 2019).

Oficialmente a *diplomacia pública* visa promover o interesse nacional dos Estados para a compreensão, informação e influência dos públicos estrangeiros. Mas, para alguns autores, esta nova realidade designada por *diplomacia pública*, poderá apenas significar, sob a capa de um termo politicamente conveniente, as atividades de *propaganda e de informação* que os Estados sempre desenvolveram e que agora estariam entregues, de modo estruturado, aos Ministérios dos Negócios Estrangeiros e já não aos ministros da informação, acrescentando novos destinatários e utilizando novos recursos tecnológicos.

A *diplomacia pública* será apenas isso: *informação e propaganda*? Agora, já não apenas sobre os governos, mas com o objetivo de agir diretamente sobre as sociedades?

Ainda na mesma conferência de Ancara, o MNE português afirmou que a *diplomacia pública* “compreende os meios e as ações pelas quais um Estado transmite às populações e instituições de outros Estados uma narrativa e uma imagem de si próprio, projetando os valores, finalidades e interesses que quer que sejam reconhecidos como seus”.

Este entendimento, acrescenta outras dimensões e vai mais além do que poderíamos designar por *conceção mínima de diplomacia pública (informação e propaganda)*. Pois, se é verdade que nenhum Estado sobreviveu ou sobreviverá sem as suas ações de informação e propaganda (veja-se o que aconteceu nas duas Guerras Mundiais, particularmente na Segunda e na guerra do Vietname), a introdução de uma *dimensão de pluralidade* atribui-lhe a natureza democrática e distingue-o do que será a *diplomacia pública* dos Estados autocráticos.

Arriscamos, por isso, a afirmar que poderemos estar na presença de um conceito de *diplomacia pública* que varia consoante a natureza dos regimes políticos, funcionando o pluralismo democrático como pendulo. Assim, nos regimes autocráticos, a *diplomacia pública* coincide ou tende a coincidir exclusivamente com *informação e propaganda* (aquilo a que designámos por *conceção mínima da diplomacia pública*); porquanto, nos regimes democráticos, quanto mais qualidade democrática tiver; e a diplomacia pública, quanto mais informativa e mais plural for, mais se afastará daquela concepção mínima, mais vasta e mais funções desempenha.

Apesar desta delimitação de campos (natureza democrática ou autocrática dos regimes políticos) seria errado e grosseiro inferir que nos regimes democráticos não existe difusão de propaganda, informação e contra informação pelos serviços, agências e departamentos de informação dos Estado, recorrendo, nalgumas situações, a entidades e canais insuspeitos, bastante credíveis para melhor concretizarem os seus propósitos. Será esse um campo de ação totalmente alheio à diplomacia e em particular à *diplomacia pública*?

Uma parte importante da resposta podemos encontrá-la na definição de *diplomacia política* proposta por Edmund Gullion como sendo: a) uma ação política destinada a influenciar as atitudes dos públicos no estrangeiro no sentido favorável da política nacional; b) uma diplomacia que se destina/

/dirige diretamente às opiniões públicas; c) ajuda à circulação internacional de informações e de ideias ocidentais; d) interação de grupos privados e de interesses noutros países (ação de associações, Organizações Não Governamentais, *think tanks*...).

Analisando esta definição, e porventura contrariando o pensamento do seu autor, resulta que os conteúdos da *diplomacia pública* albergam, também, informação e propaganda, adaptando-se às orientações das políticas de cada Estado. Nesta linha, é elucidativo a nomeação, por Collin Powell, da famosa publicitária Charlotte Beers para o cargo de Subsecretária de Estado para a Diplomacia Pública, em Outubro de 2001, com o encargo específico de *vender os EUA junto da população muçulmana*.

“PODEREMOS ESTAR NA PRESENÇA DE UM CONCEITO DE DIPLOMACIA PÚBLICA QUE VARIA CONSOANTE A NATUREZA DOS REGIMES POLÍTICOS”

Em Portugal, o apoio à luta pela autodeterminação do povo de Timor-Leste (anos 80 e 90 do século passado) talvez seja o exemplo mais robusto e melhor sucedido da ação da *diplomacia pública*, combinando várias ações, estatais e não estatais, visíveis e não visíveis, num claro e assumido suporte à política nacional de apoio à causa do povo timorense.

Atualmente, a *diplomacia pública* é claramente assumida como campo de ação da diplomacia portuguesa através da “promoção da cultura e os portugueses junto dos públicos estrangeiros” e “a maioria das embaixadas e consulados portugueses estão presentes no espaço digital, através de sites e contas nas redes sociais, onde são divulgadas iniciativas de promoção da imagem de Portugal, bem como as posições nacionais sobre política externa” (*in* portal diplomático).

O que nos remete para a tese de Lequesne (2012) segundo a qual, a diplomacia pública “desempenha quatro funções: a) proceder à difusão aberta de informação sobre as posições oficiais do seu Estado junto de outras sociedades, seja por difusão escrita, seja pela utilização da Internet; b) contactar regularmente a comunicação social (correspondentes estrangeiros) através dos Ministérios do Negócios

Estrangeiros; c) favorecer a troca de posições com o público, seja pela organização de debates de ideias, seja pela utilização de novas tecnologias (blogues e redes sociais); d) desenvolver uma política de intercâmbios culturais (educação, cultura, desporto, ...) seja pela via direta dos Ministérios ou dando dinheiro públicos a organizações”. Como o próprio autor refere, “nenhuma destas funções é inédita”, pelo que, será prudente afirmar que a *diplomacia pública* não trará novas funções para a atividade diplomática. A sua mais valia reside na *evolução das funções já existentes*.

Considerando que a diplomacia pode ser definida como a atividade destinada a influenciar as decisões e os comportamentos dos Estados através do uso de meios pacíficos, estaremos assim, com o desenvolvimento da *diplomacia pública*, perante duas dimensões: i) uma evolução nas funções tradicionais da diplomacia; ii) o alargamento do seu universo (já não apenas o Estado, mas também a sociedade civil), cuja prática é desenvolvida em dois eixos: Estado – Estado; e Estado – direta ou indiretamente – opinião pública/sociedade civil.

As evoluções da natureza das funções da diplomacia talvez não justificassem, por si só, a criação do “novo” conceito de *diplomacia pública*, mas este é claramente justificado pela inclusão da nova dimensão que atrás identificámos. Algo completamente diferente, e porventura excessivo, é atribuir a esta nova dimensão, ou “adaptação” de “uma componente da diplomacia tradicional” (Marques, 2019) a categoria de nova diplomacia, como referem alguns autores (ver Pierre Pahlavi, 2013).

Como bem refere Mircicã (2013), a *diplomacia pública* é necessária porque a capacidade de influência da opinião pública sobre os políticos está a crescer de forma constante e sistemática em todo o mundo.

Foi, certamente, com base nesta análise que a administração Clinton sentiu necessidade de promover o modelo americano e a sua política de cooperação, seduzindo outros países, através de práticas que o politólogo e professor de Harvard Joseph Nye designou por *soft power*, diferenciando-o do *hard power*, contribuindo ambos para o mesmo propósito: influenciar e projetar poder na sociedade internacional.

Segundo Carnes Lord (2005), o *soft power* não é uma criação recente. Os impérios romano e britânico não dominavam vastos territórios e populações numerosas apenas pelo uso da força, mas também através da língua, da cultura, das formas de governo, da organização das comunidades, do saber e das técnicas que ensinavam e colocavam ao serviço desses povos. Ainda de acordo com o pensamento de Lord, “o *soft power* é o poder de atração”, alimentando-se da cultura, dos valores políticos e das políticas públicas. “a habilidade de persuadir o público de forma a convencê-lo a pensar da forma que é mais interessante a um país (Bonfim e Ferrari, 2000).

Diplomacia pública e soft power, dois termos que surgem, umas vezes em concorrência e, outras vezes, como complementares. Haverá lugar para os dois? Terá a *diplomacia pública* um propósito específico: a luta contra o terrorismo? Ou será que estamos perante dois termos com o mesmo conceito, um utilizado nos EUA e outro na Europa?

Reflexões e debates que certamente prosseguirão nos próximos tempos, ambos com lugar especial no universo das relações internacionais.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Lequesne, Christian (2013) *La diplomatie public: un objet nouveau?* Mondes, n.º II, pp. 9-12.

Lord, Carnes (2005) “Diplomatie Publique et Soft Power”, *Politique américaine*, n.º 3, Paris, pp. 61-72.

Marques, Longa Jorge, diplomata ao serviço do Instituto Diplomático que acompanha os temas relacionados com Diplomacia Pública e Digital, no Ministério dos Negócios Estrangeiros português, resposta a questionário em Março de 2019.

Mircicã, Adriana (2013) *EE.UU y la diplomacia pública*, dissertação de mestrado.

Nye, Joseph S. Jr. (2004) *Soft Power: The means to success in word politics*, New York, PublicAffairs.

Pahlavi, Pierre (2013) “Diplomatie publique: le défi de l’évaluation” Mondes, n.º II, pp. 19-29.

Silva, Augusto Santos (2018) *Argumentos Necessários – Contributos para a política europeia e externa de Portugal*, Lisboa, Tinta da China.

Bonfim, Camila Verbisck Alcânta e Maria Aparecida Ferrari (2000) *Diplomacia pública e cultura nacional: comparações e reflexões*.

Portal Diplomático – <https://www.portaldiplomatico.mne.gov.pt/>

DIPLOMACIA ECONÓMICA E GEOPOLÍTICA

Excertos do artigo:
Neves, Miguel Santos (2017). "Diplomacia económica, geoeconomia e a estratégia externa de Portugal".
JANUSNET e-journal of International Relations,
Vol. 8, N.º 1, Maio-Outubro 2017.

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

O novo ênfase na diplomacia económica não significa a exclusividade ou predomínio do económico, mas sim um maior equilíbrio e articulação entre as dimensões política e económica da ação externa, não a emergência de uma política externa mercantilista.

O conceito de diplomacia económica, que não se confunde e vai muito para além do conceito tradicional de diplomacia comercial centrado na promoção das exportações e subalternizado à diplomacia política (...)

A diplomacia económica ampliou de forma significativa o conjunto de questões que tradicionalmente eram tratadas no plano da promoção dos interesses externos de um país, comércio e investimento, combinando sete dimensões distintas:

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

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

Em primeiro lugar, a multidisciplinaridade decorre de uma visão mais holística sobre a relação entre as diferentes questões económicas e da interação entre economia, política e segurança, refletindo um novo equilíbrio entre geoeconomia e geopolítica. Em segundo lugar, a natureza multi-ator já que a diplomacia económica não é mais uma atividade exclusiva dos Estados, mas antes de uma multiplicidade de atores estatais e não-estatais que agem através de duas vias: por um lado influenciando o processo de decisão

da política pública; por outro, atuando diretamente no plano internacional agindo como atores autônomos. A nova diplomacia económica requer a adopção de uma abordagem de *multi-track diplomacy*, uma combinação inteligente e flexível entre *track I diplomacy* (plano formal oficial), *track II diplomacy* (plano não-oficial, não-estruturado, informal com participação de atores não-estatais, ONGs, académicos) e *track III diplomacy* (informal, iniciativas ao nível das comunidades, *people to people*).

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

Podem ser identificados três vetores estratégicos para pensar a ação externa, profundamente interligados, cuja estruturação constitui um desafio central para os Estados.

Em primeiro lugar a continuidade das dimensões interna e externa. Os fenómenos transnacionais aboliram as barreiras entre os planos interno e externo e colocam em causa as divisões tradicionais entre políticas domésticas prosseguidas por instituições específicas e política externa desenvolvida por estruturas especializadas com elevados níveis de descoordenação e *deficit* de coerência. O novo contexto implica pensar o interno e externo como um *continuum* de modo a reforçar a coerência das intervenções

Em segundo lugar, a visão holística dos problemas e abordagem multi-ator. A complexidade das questões suscitadas pela sociedade do conhecimento e pela competitividade sistémica no plano global, implica a abordagem dos problemas de forma integrada e holística, o que não é facilitado pela lógica sectorial e fragmentada como o Estado organiza a sua máquina e planeia as políticas públicas. Por outro lado, implica conceber o processo decisório como um processo multi-ator, participado, em que os atores não-

-estatais interagem e cooperam com o Estado numa lógica de parceria por forma a maximizar a eficácia da ação externa, abandonando a ideia tradicional de que a política externa é área reservada dos Estados.

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

TENDÊNCIAS DOMINANTES

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

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

ção positiva associada a alguma diversificação dos produtos de exportação (turismo, indústria alimentar, agricultura) não é suficiente para compensar o aumento de risco associado ao persistente elevado grau de concentração num reduzido número de mercados.

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

Em terceiro lugar, a oligopolização dos fluxos económicos, na sua maioria associados à atividade de grandes grupos económicos com posições dominantes no mercado, quer em termos de exportações quer de investimento. Nas exportações de bens e serviços os principais bens/serviços, com a exceção do turismo que ocupa o primeiro lugar, são sectores com forte peso dos grandes grupos – máquinas e aparelhos, veículos e material de transporte, combustíveis refinados e metais – que em conjunto representaram em 2015 quase 50% do total de exportações de bens e serviços. Tal é bem ilustrado pelo significativo crescimento do peso das exportações de combustíveis refinados da responsabilidade da GALP e queda do peso de outros sectores como o vestuário (cujo peso nas exportações de bens caiu para metade de 11% em 2001 para 5,4% em 2012) e calçado, em que a participação de PME's tem maior significado. Esta oligopolização e o crescimento de rendas de monopólio, gera condições adversas para as PME's e o crescimento do empreendedorismo essencial para o reforço do processo de inovação na economia, ao mesmo tempo que desvaloriza os recursos humanos qualificados alimentando fluxos migratórios indesejáveis.

A DIPLOMACIA ECONÓMICA REVISITADA A PARTIR DAS NOVAS VAGAS TECNOLÓGICAS

Henrique Morais

A I Guerra Mundial foi um ponto de viragem fundamental na diplomacia, na medida em que o seu termo coincidiu com a materialização de transições marcantes, desde logo com a oposição da opinião pública ao secretismo da atividade diplomática, o que motivou um progressivo controlo pelos parlamentos das decisões em matéria de política externa.¹ Outra transição correspondeu ao aparecimento da diplomacia multilateral², face aos novos desafios a que o embaixador não consegue responder sozinho, num contexto em que as fronteiras físicas entre países são postas em causa por fenómenos de disseminação da informação, culturais, de circulação de pessoas, bens e ativos financeiros, entre muitos outros.

Emerge assim uma “nova diplomacia”, com um paradigma igualmente novo, porque “tanto ou mais importante do que a dimensão interestatal, surge a dimensão transnacional, ou seja, o conjunto de processos de interação entre as sociedades nas suas diversas facetas” e também, dado que “a cena internacional deixou de poder ser considerada como um palco centrado no choque de interesses entre Estados soberanos, para se tornar, obrigatoriamente, um espaço de cooperação e mesmo de soberanias partilhadas”³.

A este novo paradigma diplomático não é evidentemente alheio o processo de globalização e as múltiplas interdependências por ele criadas, que afetam o contexto político, económico e social dos Estados, numa evidência de que o Estado-Nação não mais é o palco para a solução de muitos dos fenómenos políticos.

A globalização, e a sua intensificação no pós Guerra Fria, tem sido, aliás, um fator muito comumente apontado na literatura como determinante para uma transformação das formas de ação externa dos Estados.⁴

Na sua dimensão económica, a globalização vai exigir à diplomacia um reforço do seu foco, dos seus esforços e dos seus instrumentos e capacidades nesta área, quicá porque a regulação supranacional se mostra insuficiente ou insipiente, no que fica conhecido por “diplomacia económica”.

Neste contexto, é possível identificar alguns fenómenos, de uma forma ou de outra associados à globalização, que tiveram impactos não negligenciáveis na dinamização do processo, que alguns autores designam de “nova diplomacia económica”. Desde logo, a maior interdependência entre atores nacionais e supranacionais (por exemplo, as organizações não governamentais) e entre estes e os mercados, numa relação bastante complexa e muitas vezes não linear, que exponencia a importância dos agentes e dos interesses económicos e que vai exigir à diplomacia novas abordagens, novas formas de intervenção, quicá alguma redefinição mesmo do seu objeto.

¹ Moita, L. (2006). “Da diplomacia clássica à nova diplomacia” in *Janus 2006 – Anuário de Relações Exteriores*. Lisboa: Observatório de Relações Exteriores da UAL. pp. 134-135.

² O fim da Guerra Fria assinala também a desintegração do sistema bipolar das relações internacionais e uma muito provável diminuição do peso específico das funções tradicionais da diplomacia (política e segurança), perante a emergência da necessidade de acompanhamento dos fenómenos recentes de maior interdependência das economias e dos mercados.

³ Moita, L. (2006). “Da diplomacia clássica à nova diplomacia” in *Janus 2006 – Anuário de Relações Exteriores*. Lisboa: Observatório de Relações Exteriores da UAL. pp. 134-135.

⁴ Neves, Miguel Santos (2017). “Diplomacia económica, geoeconomia e a estratégia externa de Portugal”. *JANUS.NET e-journal of International Relations*. Vol. 8, N.º 1, Maio-Outubro 2017. Consultado em data 15 janeiro 2019. <http://hdl.handle.net/11144/3035>.

Em segundo lugar, este novo cenário de interdependências que afetam a política, a sociedade e a economia torna a diplomacia económica uma espécie de substituto parcial da gestão global através do qual se procura introduzir alguma ordem no sistema de comércio internacional, no sistema financeiro, no ambiente e mesmo nas tentativas tímidas de fazer face à pobreza. No fundo trata-se de alargar a atividade diplomática a novas funções e atores.⁵

“É PROBLEMÁTICO ENCONTRAR UMA DEFINIÇÃO COMUMMENTE ACEITE DE DIPLOMACIA ECONÓMICA”

Também por isso os Estados envolvem-se em práticas de *lobbying* junto de organizações supranacionais em busca de benefícios para as empresas nacionais, estas passam a ser crescentemente internacionalizadas e a adotar procedimentos de gestão e de abordagem aos mercados de carácter global, e a própria sociedade cível organiza-se em função de uma lógica transnacional. Organizações não-governamentais e também sindicatos, ordens profissionais, grupos de interesse passam a interferir aos mais diversos níveis e nas mais variadas regiões numa abordagem difícil de distinguir da diplomacia.

Nos últimos 40 anos, portanto no período da globalização, um outro fator contribuiu de forma relevante para a transformação ocorrida na diplomacia tradicional. Na verdade, segundo dados do Fundo Monetário Internacional⁶ em 1980 as chamadas “economias avançadas” representavam cerca de 64% do produto interno bruto mundial, quedando-se as economias emergentes por apenas 36% desse produto. Ora, em 2017, esse peso passou para 41% nas economias avançadas e 59% nas emergentes. Trata-se de uma alteração muito significativa, num reduzido intervalo de tempo, e que teve consequências na diplomacia: países como a China e a Índia, mas também o Brasil, a África do Sul e tantos outros, da Ásia à América Latina, rapidamente perceberam que tinham de adaptar

as suas estruturas diplomáticas a uma nova realidade (o aumento da sua importância na economia mundial) e que essa adaptação seria uma das melhores formas de assegurar um modelo de crescimento económico muito baseado no setor externo, isto é, na sua capacidade de continuar a vender crescentemente nos mercados internacionais as suas manufaturas...no final do dia, a diplomacia era novamente também uma questão de “charme”, desta vez vocacionado para a economia.

E tudo isto ocorreu num contexto caracterizado pelo final da Guerra-Fria e pela consequente menor importância atribuída à segurança na sua vertente mais tradicional, a política e, ao invés, um maior relevo para outras variáveis que condicionam essa segurança, designadamente o ambiente, o terrorismo e uma muito significativa lista de fatores de natureza económico-financeira, suscetíveis de ser encarados como ameaças a essa segurança, que não mais fizeram senão reforçar o interesse e a influência da diplomacia económica.

Não obstante, alguns historiadores desvalorizam a ênfase na diplomacia económica, cujo aparecimento de forma explícita remonta aos anos 80 do século passado, nomeadamente quando ela é definida como um fenómeno contemporâneo, defendendo que a importância da diplomacia económica no século XXI é comparável ao que ocorreu no século XIX com os Estados Industriais e que se assiste antes a uma “ressurgência cíclica” tipicamente associada ao enfraquecimento da regulação de âmbito supranacional.⁷

É ainda problemático encontrar uma definição comumente aceite de diplomacia económica e ainda mais difícil entendê-la, como alguns autores contemporâneos parecem defender, como uma disciplina autónoma. Uma definição mais precisa esbarra na abrangência que se pretende dar ao conceito, nomeadamente quanto à restrição da atividade diplomática à esfera pública, das relações entre Estados e entre eles e outros atores⁸ ou à admissibilidade da esfera privada na atividade diplomática.⁹

⁵ Moita, L., Farto, M., Nunes, S. e Morais, H. (2007). “A Nova Diplomacia Económica: Análise e Perspetivas”. Observatório de Relações Exteriores da UAL. 18-19

⁶ Pesquisa do autor, a partir de informação no site da organização, nomeadamente na Database do World Economic Outlook.

⁷ Coolsaet, R. (2001). “Historical Patterns in Economic Diplomacy. From Protectionism to Globalization, the case of Belgium”. International Studies Association. Chicago (USA). 8-9.

⁸ Barston, R. P. (1997). “Modern Diplomacy”. Longman. New York-London

⁹ Saner, R. e Yiu, L. (2001). “International Economic Diplomacy: Mutations in Post-Modern Times”. Netherlands Institute of International Relations. University of Leicester.

Mais consensual poderá ser entender a diplomacia económica de três diferentes “formas”: como instrumento de resolução de conflitos, como instrumento de prevenção de conflitos e, por último, como instrumento de promoção de uma política económica internacional.

A ausência/enfraquecimento de instrumentos de regulação torna a diplomacia económica um instrumento através do qual os Estados tentam maximizar o interesse dos agentes económicos nacionais pelo seu peso e intervenção nas organizações supranacionais. Em paralelo, as empresas pretendem ver aumentada a sua capacidade de influenciar os Estados e as entidades reguladoras internacionais e desenvolvem uma crescente atividade diplomática, ao conduzirem as suas ações em múltiplos países, sendo obrigadas a discutir com os governos locais e entidades regionais novas condições, novos investimentos, obrigações sociais, ambientais e mesmo éticas. Neste palco criam-se ainda organizações empresariais internacionais, com a missão de desenvolver o *lobby* através de funções diplomáticas.¹⁰

O conceito de diplomacia económica também não reúne unanimidade quando se trata de delimitar os agentes diplomáticos e suas interligações, isto é, se estamos a falar da chamada diplomacia pública, focada na relação entre Estados e entre eles e outros atores, ou se alargamos os atores a entidades privadas, nomeadamente empresas e organizações não-governamentais.

A abordagem mais “tradicional”, presente por exemplo em Marshall, Barston ou Berridge, entende a diplomacia económica como estando relacionada com os atores e os interesses estatais e corresponde à utilização de instrumentos diplomáticos tradicionais (serviços de informação, negociação, representação, *lobbying*), para atingir os objetivos económicos do Estado. Esta visão realista da diplomacia expressa uma preocupação com a agenda económica, que pode ser distinta da agenda política e pode envolver uma utilização estratégica de sanções ou programas de ajuda económica entre Estados ou outros atores, não afastando a vertente comercial do seu espectro de ação.¹¹

Uma outra, e mais recente, abordagem à diplomacia económica, que pode ser designada por “sistema diplomático nacional”, faz do governante com a responsabilidade diplomática um coordenador da diplomacia, que deve interagir com os parceiros, tanto a nível de outros ministérios/departamentos governamentais, como empresas e grupos da sociedade civil, nomeadamente as agências não-governamentais.¹²

“MUITOS FALAM DE “*COMMERCIAL DIPLOMACY*” CUJO FOCO É O ESTABELECIMENTO DE REDES DIPLOMÁTICAS E DE NEGÓCIO NO EXTERIOR PARA PROMOVER O COMÉRCIO, O INVESTIMENTO E O ACONSELHAMENTO EMPRESARIAL”

Independentemente da abordagem conceptual em observação, um reforço do setor privado sobre o público, designadamente a nível ideológico e do primado da eficiência, favoreceu a componente económica da função (ou sistema) diplomático, na medida em que alargou a aplicação da análise económica (numa lógica preponderantemente de custo/benefício) a todas as áreas de ação/intervenção do Estado. A atividade diplomática não foi exceção e os seus responsáveis apenas tinham duas vias perante esta nova ordem: promoviam um processo de redimensionamento em baixa do aparelho diplomático, perante o progressivo esvaziamento das suas funções e a perceção de que a simples função de representação não mais justificava, em muitos casos, a sua existência e elevados custos ou, em alternativa, desenvolviam um processo de enriquecimento das funções, introduzindo novas atividades, conotadas designadamente com a diplomacia económica, como parte integrante, ou mesmo fundamental, da projeção externa, rompendo, decididamente, com o posicionamento tradicional da corporação diplomática face à diplomacia económica. Não custa entender o pragmatismo da escolha pela segunda opção.¹³

¹⁰ Moita, L., Farto, M., Nunes, S. e Morais, H. (2007). “A Nova Diplomacia Económica: Análise e Perspetivas”. Observatório de Relações Exteriores da UAL, p. 19

¹¹ Baldwin, (1985). *Economic Statecraft*. Princeton: Princeton University Press.

¹² Lee, D. e Hocking, B. (2010). ‘Economic Diplomacy’ in Robert A. Denemark (ed.) *The International Studies Encyclopedia*. Vol. II, pp 1216-1227. Wiley Blackwell.

¹³ Moita, L., Farto, M., Nunes, S. e Morais, H. (2007). “A Nova Diplomacia Económica: Análise e Perspetivas”. Observatório de Relações Exteriores da UAL, p. 20

E quais são afinal as atividades atuais da diplomacia económica?

Muitos falam de uma “*commercial diplomacy*” cujo foco é o estabelecimento de redes diplomáticas e de negócio no exterior para promover o comércio, o investimento e o aconselhamento empresarial. Trata-se de uma atividade complexa e interministerial que não envolve apenas o Ministério dos Negócios Estrangeiros, mas também os ministérios que tutelam o comércio, a economia, as finanças, o turismo, o investimento. No fundo, é a visão realista da diplomacia económica, numa definição em sentido estrito, cujo alcance é muito limitado para os países com menor dimensão e/ou uma rede diplomática menos abrangente, e que corresponde à missão diplomática nas instituições internacionais e nos países em que se situam, com o objetivo de influenciar as respetivas decisões, por forma a beneficiar o interesse nacional.¹⁴

¹⁴ Potter, E.H. (2004) Branding Canada: The Renaissance of Canada's Commercial Diplomacy. *International Studies Perspectives* 5 (1), 55-60.

Uma segunda atividade corresponde à “*trade diplomacy*” que destaca o papel dos atores não-estatais, respetivas redes, ideias e organização institucional no processo diplomático, alargando o campo da diplomacia para além do estabelecido pela visão realista (papel dos Estados), nomeadamente pela ênfase no papel dos atores não-estatais no comércio bilateral, regional ou multilateral. Os desenvolvimentos no comércio internacional, como o aumento das organizações regionais de comércio, a criação da Organização Mundial de Comércio e o alargamento da agenda das negociações de comércio para temas tão inesperados como os jogos de azar via internet, ilustra bem o processo de alargamento do âmbito da diplomacia económica para além daquele que era definido na visão realista.

As finanças internacionais tornaram-se também um tema central na economia global, pelo que a diplomacia financeira focou a sua preocupação na procura pelos governos de estabilidade num sistema financeiro que não encontra as regras e leis que caracterizam o comércio internacional.

ESTRUTURA DO MODELO DE NEGÓCIOS MISSÃO: DIPLOMACIA ECONÓMICA – APOIO ÀS EMPRESAS EXPORTADORAS João Paulo Feijóo				
Parceiros chave	Atividades chave	Proposta de valor	Relacionamento	Beneficiários
Principais importadores locais	Pesquisa, captura e transmissão de informação aos exportadores portugueses	PRIORIDADE – MARKET INTELLIGENCE: captação de informação sobre necessidades do mercado, preferências dos consumidores, potenciais concorrentes (locais e estrangeiros), barreiras à entrada, legislação (e.g. responsabilidade civil dos produtos), etc. MISSÃO SECUNDÁRIA – PROMOÇÃO: reconhecida capacidade de aconselhamento aos exportadores portugueses sobre as oportunidades de negócio e os melhores canais de promoção caso a caso.	Acumulação de capital social local: relações de confiança com 'stakeholders' locais	Empresas exportadoras portuguesas Importadores locais
Empresários locais de origem portuguesa	Apoio à promoção de produtos e serviços portugueses no país		Informação proativa regular aos exportadores nacionais	
Consumidores locais da diáspora portuguesa			Informação reativa rápida, rigorosa e relevante a todos	
Associações empresariais locais				
Câmaras de comércio				
	Recursos chave		Canais	
Estabelecimentos de ensino superior (áreas de economia, finanças, gestão, agropecuária, ordenamento territorial, etc.)	Meios pesados de tratamento de informação: data analytics (deslocalizados)		Relacionamento interpessoal	
Escritórios de advocacia (lei comercial)	Pessoal especializado organizado em equipas interdisciplinares		Plataformas digitais (incluindo repositórios)	
Instituições financeiras			Eventos (ocasionais)	
Estrutura de custos		Fontes de proveito		
Custos salariais imputáveis dos funcionários envolvidos		Assinaturas: direito de acesso e obtenção de informação até um limite temporal e quantitativo definidos		
Financiamento de eventos		Compra à peça: pedidos específicos de informação		
Subsídios à delocação de empresários portugueses ao país		Preços simbólicos		
Subsídios à deslocação de empresários locais a Portugal				

E nesta atividade é ainda mais evidente o papel dos atores não tradicionais da diplomacia, como os Ministros das Finanças, os responsáveis pelos bancos centrais, os grupos de trabalho constituídos em torno do G8 ou do G20, ou ainda do Fundo Monetário Internacional ou Banco Mundial.

Acontece que estas três atividades principais da diplomacia económica configuram modelos de desenvolvimento distintos no tempo e no espaço, mesmo que possamos perspetivar fases sequenciais pelas quais o processo poderá passar¹⁵, o que introduz uma dinâmica e multiplicidade de cenários possíveis para a implementação da diplomacia económica.¹⁶

A DIMENSÃO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DA DIPLOMACIA ECONÓMICA EM PORTUGAL

Enquadrada, ainda que resumidamente, a dimensão teórica da diplomacia económica contemporânea, pretende-se agora refletir sobre a respetiva dimensão político-institucional em Portugal para, adiante, perspetivar de que forma as novas tecnologias a poderão vir a afetar.

Vamos por partes.

Difícilmente se poderá falar num modelo e numa prática padronizados em matéria de diplomacia económica em Portugal, mesmo que deixemos de lado as primeiras tentativas do ministro Silvestre Pinheiro Ferreira, no início da revolução liberal da primeira metade do século XIX, e nos centremos no Portugal democrático do último quartel do século XX.

O embaixador Martins da Cruz apresentou, em janeiro de 2003, a diretiva da diplomacia económica, mais tarde concretizada muito sintomaticamente em despachos conjuntos dos ministros dos Negócios Estrangeiros (MNE) e da Economia (ME), em janeiro de 2004. Embora, desde então, coexista na esfera da diplomacia económica a intervenção destes dois

ministérios, num modelo de responsabilidade dual/repartida, a verdade é que a definição política quanto ao papel dos intervenientes tem sido muito volátil: após um período inicial, até 2011, em que à tutela da máquina diplomática do MNE se adicionava a tutela exclusiva do ME sobre a Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal (AICEP), assistiu-se naquele ano a uma tentativa de introdução de um modelo unificado e centralizado no MNE, que pressupunha, por exemplo, a tutela conjunta para a AICEP. Acontece que esta tentativa foi gorada no verão de 2013, com a diplomacia económica a passar a ser tutelada pelo vice-primeiro-ministro Paulo Portas e a AICEP a ser colocada na tutela da Presidência do Conselho de Ministros e, por delegação do Primeiro-ministro, na competência do MNE em articulação com o ME.

Por outro lado, nestes quinze anos, muito se alterou na forma como se implementou o papel dos vários intervenientes, das embaixadas (objeto também de profundas reestruturações, na sua localização e na sua relativa importância) à Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal (AICEP), ela própria resultado da fusão, em 2007, entre o Instituto de Comércio Externo de Portugal (ICEP) e a Associação Portuguesa para o Investimento (API), pelos consulados, pelas câmaras de comércio, ou ainda por outras formas mais ou menos informais de promoção da economia e das empresas portuguesas, como as redes de conselheiros para a internacionalização, entretanto igualmente extintas. Tudo isto num contexto em que os intervenientes, especialmente as embaixadas e a AICEP, ora atuavam em cooperação, ora de “costas voltadas”, muitas vezes com resultados duvidosos e eficácia ainda mais discutível.

Existe todavia um denominador comum em todo este processo, que será central na análise posterior quanto aos efeitos das alterações tecnológicas na diplomacia económica, e que se prende com a quase total focalização dos sucessivos modelos no Estado e na sua reforma. Ou seja, tudo foi passando por processos de reorganização da máquina do Estado, uma espécie de “jogo de cartas em que se baralha e dá de novo”, sem que em nenhum momento se equacione acrescentar novas cartas ao jogo. E essas novas cartas são os atores não estatais, designadamente as empresas, as redes de apoio à promoção da imagem externa de Portugal

¹⁵ Rana, K. e Chatterjee, B. (2011). *Economic Diplomacy: India's experience*. CUTS International, Japuir.

¹⁶ Rana identifica quatro fases, nomeadamente, uma primeira que corresponde à promoção da atividade comercial e de investimento, uma segunda de trabalho em rede para a “facilitação” dessas atividades, a que se segue a fase de promoção do país (reforço da respetiva imagem, também por via das empresas) e, por último, a fase de estabelecimento de acordos comerciais e de investimento com terceiro(s). Embora tendencialmente sequenciais, estas diferentes fases podem coexistir no tempo e no espaço, ainda que manifestamente o seu grau de complexidade aumente, à medida que vamos caminhando para fases posteriores.

e das suas empresas, à captação de investimento estrangeiro e de turismo, todos eles de inequívoco valor acrescentado para o país.

E este denominador comum deixa-nos numa situação particularmente vulnerável perante as alterações que se estão a registar a nível tecnológico.

AS NOVAS TECNOLOGIAS E O FUTURO DA DIPLOMACIA ECONÓMICA EM PORTUGAL

É provável que estejamos a viver uma época marcada por fenómenos mais ou menos vinculados do que poderíamos chamar, eventualmente de forma simplificadora, de “transição”.

Significa esta designação que enfrentamos dificuldades mas também desafios, ruturas acompanhadas por movimentos construtivos, aproximações logo seguidas de novos afastamentos, numa palavra, paira sobre nós a incerteza.

“O ADVENTO DE UM NOVO PARADIGMA TECNOLÓGICO, CARACTERIZADO POR SISTEMAS DE INFORMAÇÃO E DE COMUNICAÇÃO COMPLETAMENTE DIFERENTES FACE AO PASSADO”

E essa incerteza, ou melhor essa transição, tem muitos vértices: uma transição geopolítica fundamental, de um mundo bipolar para uma potência unipolar, depois mesclada de fenómenos de multilateralidade a variadíssimos níveis; várias transições geoeconómicas, desde logo uma sublimada na mudança do tradicional paradigma das economias avançadas *versus* economias emergentes, com estas últimas a assumirem um protagonismo impensável há apenas duas décadas, outra, de carácter financeiro, perante um mundo demasiado causticado ainda pelas consequências económicas e sociais da mais devastadora crise financeira desde 1929/30¹⁷ e que, aqui e ali, vai mostrando o seu desagrado em formas de protesto, por vezes violentas, mesmo no coração da Europa.

¹⁷ Referimo-nos naturalmente à crise de 2007/2008.

Difícilmente a atividade diplomática e, no caso vertente, a centrada na promoção dos interesses económicos dos Estados nacionais e das suas empresas, poderia permanecer à margem deste muito vasto conjunto de alterações, que de uma forma ou de outra acabam por afetar a organização das sociedades. E essa dificuldade aumenta certamente quando nos confrontamos com este admirável Mundo Novo tecnológico.

O admirável Mundo Novo tecnológico começou a expressar-se timidamente na década de setenta do século vinte, naturalmente perante o advento de um novo paradigma tecnológico, caracterizado por sistemas de informação e de comunicação completamente diferentes face ao passado, nalguns casos, como a internet, totalmente novos.

Não sendo o momento para uma muito interessante, a vários níveis, análise sobre quem determinou o quê, isto é, se foi a sociedade que sentiu a necessidade de uma revolução tecnológica perante os seus “novos” valores ou interesses, ou se pelo contrário os criadores finais deste novo paradigma tecnológico conseguiram induzir uma necessidade, parece provável que estejamos hoje, já, numa sociedade em rede, uma rede que fez desaparecer as fronteiras físicas, ao menos no ciberespaço, para pessoas, empresas e mesmo, embora em menor escala, para Estados soberanos.

Ora esta nova sociedade cria problemas e incertezas que serão tanto mais difíceis de ultrapassar se não for entendida, se não formos capazes de alcançar o que está a acontecer e para onde nos dirigimos, quiçá a uma velocidade significativa. E mais ainda se colocam dificuldades às economias, como a nossa, que estão justamente num processo de transição para essa sociedade em rede, atrasadas portanto em relação a outras (EUA, Finlândia, Singapura, Coreia do Sul) que integram o grupo das *informational societies*.

Por uma questão de gestão deste muito vasto tema deixaremos de parte o tema da produtividade, tanto do setor privado como do público, e dos efeitos destes diferentes posicionamentos face à sociedade em rede nessa produtividade, também porque a ligação à diplomacia econó-

mica é apenas indireta, na medida em que pouco sentido fará termos os mais extraordinários canais de promoção da nossa economia se, por falhas de produtividade ou outras, nada houver para “promover” extramuros.

Dito de outra forma, assumiremos como ponto de partida que a dimensão económica da diplomacia continua a ser válida, necessária e importante para Portugal (e essa premissa poderia evidentemente ser reequacionada, noutra âmbito que não o atual) e discutiremos antes como ela se pode transformar, ganhar ímpeto e contribuir para a criação de valor para o país, as suas empresas e os seus cidadãos.

Numa visita necessariamente curta à muito central obra sobre sociedades em rede patrocinada pelo Presidente Jorge Sampaio,¹⁸ ecoam mais de uma década depois alguns tópicos incontornáveis, também porque com alcance muito generalizado, nomeadamente a nível de políticas que viabilizem:

- A reforma organizacional e a modernização do setor público;
- A construção de redes de conhecimento à escala nacional e global;
- Uma transição para a sociedade em rede o que não passa necessariamente apenas pelo desenvolvimento tecnológico mas também pelas “*underlying structures*”;
- Um entendimento do papel dos *media*, da comunicação, das redes sem fios, do *software* na sociedade em rede.

A reforma organizacional e a modernização do setor público pode ser resumida na expressão muito utilizada do “Estado virtual”, isto é, uma rutura muito significativa na organização das estruturas e dos processos do Estado moderno que Max Weber tão bem caracterizou como um “Estado burocrático”.

O Estado virtual mantém as exigências administrativas de capacidade (de atingir eficientemente os objetivos, por exemplo, produtivos) e de controlo, neste caso expresso na prestação de contas que, em democracia, o sistema burocrático deve

fazer perante os eleitos pelo povo. Mas a capacidade e o controlo são fortemente condicionados pelos sistemas digitais de informação e comunicação, sejamos claros, pela Internet e seus derivados, que estende a sua influência também aos mecanismos de comunicação e de controlo. Como defende Jane Fountain na obra atrás citada “*the information revolution is a revolution in terms of the significance of its effects rather than its speed. This is because the effects of IT on governance are playing out slowly (...) this is not only due to lack of market mechanisms that would weed out less competitive forms. It is significantly attributable to the complexities of government bureaucracies and their tasks as well as to the importance of related government questions (...) that must be debated, contested and resolved*” (2005, p. 151)

“A REFORMA ORGANIZACIONAL E A MODERNIZAÇÃO DO SETOR PÚBLICO PODE SER RESUMIDA NA EXPRESSÃO MUITO UTILIZADA DO ESTADO VIRTUAL”

A investigação em torno dos efeitos desta revolução liderada pela Internet nas organizações e em particular nos Estados está longe de ser conclusiva e de sentido único. Mas será um erro com consequências significativas esperar que o Estado weberiano e burocrático e o Estado virtual respondam de forma idêntica aos estímulos tecnológicos.

Neste contexto, a forma de ação externa do Estado deve simplesmente refletir as alterações na própria organização deste novo Estado, diria, quase-virtual. E, na vertente económica, manter a discussão, como no passado, em torno da localização geográfica da nossa rede diplomática, da interação dessa rede com outras estruturas de promoção do comércio externo, do investimento ou do turismo portugueses será, a nosso ver, um absoluto erro.

Antes, neste Estado virtual a diplomacia económica só será eficaz se ela própria se tornar virtual, se apostar na transmissão de uma mensagem de elevada difusão, canalizada por outros

¹⁸ The Network Society From Knowledge to Policy, edited by Manuel Castells & Gustavo Cardoso, Center for Transatlantic Relations, 2005.

atores que não apenas os agentes do Estado, ou dito de outra forma, por atores que não os tradicionais agentes do Estado.¹⁹

A construção de redes de conhecimento à escala global leva-nos de volta à questão inicial da mudança estrutural do paradigma tecnológico, e da sociedade, iniciada na década de setenta: perante uma sociedade que muito provavelmente se organiza atualmente em rede, ou melhor, em redes, de pouco servirá que o Estado ou os restantes agentes económicos (empresas e famílias) intensifiquem as suas apostas no conhecimento e na sua disseminação se a abordagem for local e circunscrita aos espaços nacionais.

“ESTARÁ NA ALTURA DE PONDERAR SE
A PROMOÇÃO DA IMAGEM EXTERNA
DE PORTUGAL NÃO PASSARÁ HOJE MUITO
POR UMA REDE, POR UM MUNDO VIRTUAL,
CUJA LOCALIZAÇÃO PODE SER PORVENTURA
INDETERMINADA”

Regressando à diplomacia e à sua dimensão económica, num mundo em que a comunicação e a informação são progressivamente mais digitalizadas, cada vez mais independentes dos governos e dos tradicionais negócios dos media (jornais, televisões, rádios), negócios estes dominados de forma crescente por conglomerados à escala mundial, será certamente mais promissor que a promoção da imagem externa de Portugal incorpore na sua ação este novo cenário, reforçando a utilização ativa da comunicação digital e socorrendo-se de canais de comunicação independentes mas com grande capacidade de promover uma mensagem de forma massificada²⁰.

A questão das *underlying structures* é também central neste processo. Himanen defende que o fator mais crítico no desenvolvimento da socie-

dade de informação é o das suas estruturas mais profundas, na medida em que o desenvolvimento tecnológico apenas será suscetível de ajudar a sociedade se esta conseguir alterar as suas estruturas. Citando o caso europeu, o autor defende que uma economia criativa, um modelo social igualmente criativo, uma cultura global e um desenvolvimento significativo também do ponto de vista humano serão fatores chave para o sucesso no mundo competitivo atual.

Afinal, trata-se de a sociedade ser capaz de se ajudar a si própria, e à diplomacia, organizando-se para que o esforço do Estado na promoção da imagem externa dos diferentes atores nacionais possa ter um maior alcance e sucesso.

Por último, mas não menos importante, torna-se necessário que os atores da diplomacia económica entendam verdadeiramente o papel dos media, da comunicação, das redes sem fios, do *software* na sociedade em rede. Será um esforço de formação significativo para a nossa rede de embaixadas, mas poderá ser uma ação facilitadora do processo de assimilação deste Novo Mundo tecnológico.

NOVOS, OU VELHOS DESAFIOS

A caracterização do setor exportador português (ver Caixa a este propósito) mostra a forte concentração das exportações portuguesas no território europeu (cerca de 78% do total). Esta, eventualmente excessiva, concentração tem suscitado interpretações fáceis, contraditórias e pouco produtivas sobre o que se espera dos nossos agentes responsáveis pela promoção do comércio externo português: uns, muitos, advogam ser incompreensível que existam apenas vinte e nove delegações da AICEP em território europeu (num total de setenta e oito delegações), sugerindo evidentemente que as nossas exportações para a Europa poderiam ser ainda mais significativas; outros, argumentam justamente o oposto, ou seja, o reduzido peso da AICEP na Europa é apenas aparente, tendo em conta a dimensão, e a proximidade, do território europeu, acrescentando que se for objetivo uma maior diversificação das exportações nacionais fará todo o sentido dar alguma preferência a localizações fora do espaço preferencial das exportações portuguesas, i.e., a Europa.

¹⁹ Um *tweet* de uma personalidade com milhões de seguidores a propósito das maravilhosas praias portuguesas terá seguramente mais impacto do que dezenas de receções em embaixadas portuguesas espalhadas pelo mundo.

²⁰ No Instagram há 11 pessoas ou organizações com mais de 50 milhões de seguidores e o 100º na hierarquia dos seguidores é acompanhado por 16,4 milhões de pessoas. Em Portugal, um *travel blogger* chega a ter meio milhão de seguidores e na área da nutrição chega facilmente aos 150 mil seguidores.

Acontece que a questão deve ser colocada num patamar de análise distinto, porque prévio, ainda que não se traga para a análise outras variáveis para além do comércio, como por exemplo, o investimento direto ou o turismo.

Mais do que discutir a localização da rede da AICEP, ou mesmo de algumas embaixadas se e quando o critério decisivo for a diplomacia económica, interessa questionarmo-nos sobre o que se pretende desta rede. Estarem essas delegações próximas de centros de interesse para a economia nacional? Num mundo a funcionar em rede? Não nos parece.

Qual será então o critério?

Ao menos no que à diplomacia económica diz respeito, hoje já não bastam as tradicionais competências que se exigem aos adidos de embaixada da carreira diplomática, nomeadamente a nível dos conhecimentos linguísticos, das relações internacionais, da história da diplomacia, do direito e das relações económicas internacionais.

Para além de tudo aquilo, é necessário saber o que é um *gigabyte* e um *terabyte*, o que é uma rede, um *blogger*, um portal de empresas, o *e-commerce*. E sobretudo como tudo isso pode ajudar na missão, que se mantém, de ajudar a economia nacional através da ação externa.

Provavelmente mais do que nunca será necessário repensar todo o edifício, com tranquilidade, sem preconceitos.

No passado precisámos de aumentar a nossa rede de influência externa, alargando a rede de embaixadas e delegações da AICEP. Estará na altura de ponderar se a promoção da imagem externa de Portugal não passará hoje muito por uma rede, por um mundo virtual, cuja localização pode ser porventura indeterminada.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Baldwin, (1985). *Economic Statecraft*. Princeton: Princeton University Press.
- Barston, R. P. (1997). "Modern Diplomacy". Longman. New York-London.
- Coolsaet, R. (2001). "Historical Patterns in Economic Diplomacy, From Protectionism to Globalization, the case of Belgium". *International Studies Association*. Chicago (USA). pp. 8-9.
- Lee, D. e Hocking, B. (2010). "Economic Diplomacy" in Robert A. Denemark (ed.) *The International Studies Encyclopedia*, Vol. II, pp. 1216-1227. Wiley Blackwell.
- Moita, L. (2006). "Da diplomacia clássica à nova diplomacia" in *Janus 2006 – Anuário de Relações Exteriores*. Lisboa: Observatório de Relações Exteriores da UAL. 134-135.
- Moita, L., Farto, M., Nunes, S. e Morais, H. (2007). "A Nova Diplomacia Económica: Análise e Perspetivas". *Observatório de Relações Exteriores da UAL*, pp. 18-19.
- Neves, Miguel Santos (2017). "Diplomacia económica, geoeconomia e a estratégia externa de Portugal". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 8, N.º I, Maio-Outubro 2017. Consultado em data 15 janeiro 2019, <http://hdl.handle.net/11144/3035>.
- Potter, E.H. (2004) *Branding Canada: The Renaissance of Canada's Commercial Diplomacy*. *International Studies Perspectives* 5 (1), pp. 55-60.
- Saner, R. e Yiu, L. (2001). "International Economic Diplomacy: Mutations in Post-Modern Times, Netherlands Institute of International Relations. University of Leicester.
- Rana, K. e Chatterjee, B. (2011). *Economic Diplomacy: India's experience*, CUTS International, Jaipur.
- The Network Society From Knowledge to Policy*, edited by Manuel Castells & Gustavo Cardoso, Center for Transatlantic Relations, 2005.

CARACTERIZAÇÃO DO SETOR EXPORTADOR PORTUGUÊS

Sandra Ribeiro

A economia portuguesa é uma das mais abertas da União Europeia, tendo conseguido inverter, nos últimos anos, os sucessivos défices da balança de bens e serviços registados ao longo das últimas décadas. Como podemos observar no gráfico abaixo, o saldo da balança comercial (composta por bens e serviços) apresentou desde 2012 um ligeiro excedente, tendo, em 2013, reforçado esse saldo positivo. De salientar que desde 1943, altura em que o país se encontrava em plena ditadura liderada por António Oliveira Salazar, que a economia portuguesa não registava um excedente comercial. O longo período de 69 anos foi finalmente interrompido em 2012.

GRÁFICO I – BALANÇA COMERCIAL PORTUGUESA DE 1996 A 2017



Fonte: Por elaboração própria (dados INE)

A maior parte das trocas comerciais portuguesas têm como destino os países da moeda única (onde Espanha é o principal parceiro comercial, quer a nível de exportações quer de importações), mas existem surpresas fora da União Europeia, principalmente no que concerne às exportações, sendo os EUA o quinto parceiro português ao nível das exportações e o nono ao nível das importações. De salientar que as exportações para Angola representavam, em 2007, 4% do total das exportações portuguesas e após um decréscimo muito acentuado neste valor de 2014 a 2016, voltou a aumentar, registando, em 2017, 3,3%.

FIGURA I – EXPORTAÇÕES PORTUGUESAS POR PAÍS DE DESTINO

	2017		2007		1997	
PORTUGAL TOTAL	84 316	%	54 896	%	27 757	%
Espanha	17 615	20,9	13 454	24,5	4014	14,5
França	11 297	13,4	7004	12,8	3859	13,9
Alemanha	9058	10,7	6731	12,3	4936	17,8
Reino Unido	8074	9,6	5404	9,8	3546	12,8
EUA	4662	5,5	2695	4,9	1636	5,9
Países Baixos	3598	4,3	1929	3,5	245	0,9
Angola	2787	3,3	2179	4,0	569	2,0
Itália	2655	3,1	2371	4,3	1015	3,7
Brasil	2192	2,6	816	1,5	406	1,5
Bélgica	2166	2,6	1488	2,7	2140	7,7

Fonte: Por elaboração própria (dados INE)

Como podemos observar pela figura I, Espanha sempre foi um importante parceiro comercial para Portugal, registando quase ¼ das exportações portuguesas em 2007, e quase 21% das mesmas em 2017. França desde 1997 que representa o destino de cerca de 13% das exportações. A Alemanha, que em 1997 era o principal parceiro comercial de Portugal, é agora o terceiro, representando cerca de 11% do total das exportações.

FIGURA 2 – IMPORTAÇÕES PORTUGUESAS POR PAÍS DE ORIGEM

	2017		2007		1997	
PORTUGAL TOTAL	80 805	%	67 796	%	35 932	%
Espanha	24 667	30.5	20 238	29.9	8450	23.5
Alemanha	10 482	13.0	8976	13.2	5129	14.3
França	6447	8.0	6024	8.9	3920	10.9
Países Baixos	4223	5.2	3111	4.6	214	0.6
Itália	4042	5.0	3498	5.2	2627	7.3
Reino Unido	3399	4.2	3563	5.3	2840	7.9
Bélgica	2394	3.0	1970	2.9	2569	7.1
China	1982	2.5	1052	1.6	218	0.6
EUA	1949	2.4	1590	2.3	1513	4.2
Brasil	1587	2.0	1698	2.5	639	1.8
Rússia	1560	1.9	560	0.8	253	0.7

Fonte: Por elaboração própria (dados INE)

No horizonte temporal apresentado, Espanha constituiu sempre o principal país de origem das importações portuguesas, Alemanha o segundo e França o terceiro. Na figura 2, podemos também constatar a dependência das importações portuguesas em relação à União Europeia.

Apesar de todo o esforço realizado para se diversificar o comércio internacional português, constatamos, quer ao nível das importações quer das exportações, que este continua extremamente dependente da União Europeia.

DESEQUILÍBRIO EUROPA VS RESTO DO MUNDO EM TERMOS DE EXPORTAÇÕES

Como já foi referido, é notório o desequilíbrio existente entre as exportações portuguesas para a Europa face ao resto do mundo.

FIGURA 3 – EXPORTAÇÕES PORTUGUESAS POR DESTINO

	milhões euros	%
EUROPA	64 667	76.7
União Europeia	61 469	72.9
AMÉRICA	8722	10.3
ÁFRICA	5928	7.0
PALOP	3649	4.3
ÁSIA	3519	4.2
OCEÂNIA E REGIÕES POLARES	282	0.3

Fonte: Por elaboração própria (dados INE)

Como podemos observar na figura 3, as exportações para a Europa representam, em 2017, 76.7% do total de exportações de Portugal. Logo de seguida está o continente americano possuindo 10% do total das exportações portuguesas. Assim, podemos concluir que os restantes cerca de 13% das exportações portuguesas estão distribuídos pelo resto do mundo (7% em África, 4.2% na Ásia, 0.3% na Oceânia).

O CASO DA AMÉRICA LATINA

Filipe Vasconcelos Romão

A adesão de Portugal à CEE e a sua participação na fundação da UE conferiram aos países europeus o carácter de parceiros comerciais naturais de Portugal. O fim das barreiras alfandegárias fiscais e técnicas foram fatores de grande relevância para a consolidação de um tecido empresarial exportador: segundo dados da PORDATA e do INE, as exportações passaram de 21,3% do Produto Interno Bruto (PIB) em 1985 para 43,7% em 2017 (INE – Instituto Nacional de Estatística, 2015 e PORDATA, 2019). Os fundos de coesão, por outro lado, permitiram o desenvolvimento de vias de comunicação (sobretudo estradas) que mitigaram o posicionamento periférico do país, diminuindo os custos e o tempo do transporte de mercadorias.

A união monetária acentuou ainda mais a importância dos mercados externos. A 1 de Janeiro de 1999, Portugal perdeu a sua soberania monetária ao integrar, como membro fundador, a moeda única (Zona Euro). Neste âmbito, a erosão das funções do Estado começara uns anos antes, com os critérios de convergência a limitar gradualmente a margem de manobra em matéria de dívida pública, défice orçamental e valor das taxas de juro de referência. A partir de 1999, o Estado deixa definitivamente de poder desvalorizar a moeda para fazer frente a crises de liquidez e para promover as suas exportações, ao contrário do que acontecera aquando das duas intervenções do Fundo Monetário Internacional em Portugal (1977 e 1983). Assim, o aumento das exportações para permitir o aumento de liquidez passou a depender de fatores estruturais (tecnologia, preço da mão-de-obra, etc.), o que também impulsionou a importância da promoção em mercados importadores.

Mais de trinta anos de integração europeia permitiram às empresas portuguesas incrementar exponencialmente as suas exportações para os países parceiros. As relações com a União Europeia tornaram-se normais e passaram a fazer parte do dia-a-dia dos agentes económicos nacionais exportadores, que beneficiaram com o fim das barreiras alfandegárias e técnicas. Segundo o

Instituto Nacional de Estatísticas (INE), em 2017, as exportações de bens para países da UE representaram 74,1% do total (2018: 17). Em paralelo, a relação de Portugal, como Estado, com os seus parceiros também se banalizou, retirando relevo aos canais diplomáticos tradicionais cada vez mais substituídos pelos contactos diretos de governos e administrações públicas.

Neste quadro, cumpre questionar se será imperativo manter elevados níveis de investimento na diplomacia económica centrada em mercados cada vez mais naturais, tendo em conta o acesso à informação e a facilidade do contacto direto entre agentes económicos. Em seguida, passamos a enunciar alguns argumentos que nos parecem justificar uma redistribuição dos recursos que tenha em conta a importância dos mercados extra-UE, em geral, e latino-americanos, em particular. Finalmente, apresentaremos uma proposta de alteração da distribuição das delegações da AICEP na região.

“CUMPRE PERGUNTAR SE SERÁ IMPERATIVO
MANTER ELEVADOS NÍVEIS DE INVESTIMENTO
NA DIPLOMACIA ECONÓMICA CENTRADA EM
MERCADOS CADA VEZ MAIS NATURAIS”

Uma das competências soberanas que Portugal transferiu para a União Europeia foi a de celebração de acordos comerciais com países terceiros. Os Estados-membros têm de se sujeitar às tarifas alfandegárias que constem dos diferentes acordos estabelecidos entre a UE e os outros Estados. No que à América Latina respeita, nos últimos anos, foram dados importantes passos para uma liberalização das trocas comerciais entre uma boa parte dos países da região e a União (e, por extensão, Portugal). As empresas portuguesas têm neste novo enquadramento uma oportunidade para a exportação de bens e serviços: no seu conjunto, os países latino-americanos com acordos comerciais com a UE representam mais de 295 milhões de consumidores (ver Quadro 1).

QUADRO 1 – ACORDOS COMERCIAIS ENTRE A UE E A AMÉRICA LATINA			
Acordo	Países	Dimensão de mercado (aprox.)	Ano
Acordo Comercial com a Colômbia e Peru	Colômbia, Peru e Equador (possível adesão da Bolívia)	94.000.000	2013
Parceria Económica CARIFORUM/UE	Antigua e Barbuda, Bahamas, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, São Cristóvão e Nevis, Suriname, Trindade e Tobago e República Dominicana	12.900.000	2008
Acordo de Associação UE/Chile	Chile	18.000.000	2002
Acordo de Associação UE/América Central	Honduras, Nicarágua, Panamá, Costa Rica, El Salvador e Guatemala	48.000.000	2012
Acordo de Parceria Económica, Coordenação Política e Cooperação UE/México	México	123.000.000	2000

Fonte: Europa.Eu

Durante muito tempo, o Brasil (que ao estar integrado no Mercosul não tem qualquer acordo comercial com a UE) absorveu quase todos os esforços portugueses na América Latina. No entanto, a conjugação de erros monumentais praticados por grandes investidores como a então Portugal Telecom (PT) com a crise económica do país e com um elevado protecionismo tornaram insustentável a posição de pequenas, médias e grandes empresas portuguesas no mercado brasileiro. O novo contexto político do Brasil também não permite supor que as negociações para o grande acordo UE/Mercosul (há anos em curso) venham a chegar a bom porto.

O Estado não tem demonstrado, assim, ter uma estratégia para uma região com este potencial, o que se reflete no facto de as exportações para os países que a compõem representarem cerca de 3% do total (INE, 2018). Os organismos públicos portugueses pouco mais têm feito do que acarinhando investimentos privados nacionais (por exemplo, a presença do grupo Jerónimo Martins na Colômbia através da cadeia de supermercados ARA) e do que manter a rede de embaixadas e de delegações comerciais, muito dependente do esforço individual de diplomatas e delegados. A diplomacia económica deveria, no entanto, ter os recursos e a metodologia adequados para ir encontro de oportunidades de forma proactiva. A dimensão dos mercados em causa coloca enormes desafios e requer um plano de ação mais amplo do que a manutenção de delegações, em certos casos, unipessoais. Se a atracção de investimento requer sobretudo interação com empresas de maior dimensão, o suporte a pequenas e médias empresas exportadoras exige um apoio mais minucioso que, na esmagadora maioria dos casos, as delegações não estão apetrechadas para prestar.

QUADRO 2 – DELEGAÇÕES DA AICEP NA AMÉRICA LATINA	
Delegação	Países
Buenos Aires	Argentina e Uruguai
Bogotá	Colômbia, Panamá e Equador
São Paulo	Brasil
Havana	Cuba
Cidade do México	México
Caracas	Venezuela
Santiago	Chile e Peru

Fonte: Portugalglobal

O que poderia, então, ser feito para alterar esta realidade? Em primeiro lugar, Portugal deveria reequacionar a dimensão das delegações da AICEP na América Latina e substituir a lógica de micro-delegações por uma política de delegações regionais. As delegações regionais deveriam contar com equipas robustas, com recurso a quadros da AICEP (no mínimo, dois a três por delegação) e estagiários do Programa INOV-Contacto (no mínimo, três por delegação). O agrupamento de países por delegação deveria, por seu lado, respeitar uma lógica de coerência no enquadramento legal das suas relações comerciais com Portugal (ser regidos pelo mesmo acordo comercial ou por acordos de natureza semelhante) como forma de permitir uma padronização dos procedimentos.

Assim, de acordo com esta proposta, seriam criadas quatro delegações regionais: a da região andina, que abarcaria os países do Acordo Comercial com a Colômbia e Peru e do Acordo de Associação UE/Chile; a do Mercosul, com o qual não existe qualquer acordo comercial, fundindo as delegações de Buenos Aires e de São Paulo, e que passaria a abranger também o Paraguai; a da América Central, que abarcaria os Estados

do Acordo de Associação UE/América Central; e a do México e Caraíbas, que incluiria o Acordo de Parceria Económica, Coordenação Política e Cooperação UE/México e a Parceria Económica CARIFORUM/UE.

QUADRO 3 – PROPOSTA DE DELEGAÇÕES REGIONAIS AICEP NA AMÉRICA LATINA		
Delegação Regional	Localização	Países
Andes	Bogotá	Colômbia, Peru, Bolívia, Equador, Venezuela e Chile
Mercosul	São Paulo	Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai
América Central	Cidade do Panamá	Panamá, Costa Rica, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicarágua
México e Caraíbas	Cidade do México	México, Cuba, Antígua e Barbuda, Bahamas, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, São Cristóvão e Nevis, Suriname, Trindade e Tobago e República Dominicana

Os países latino-americanos não têm uma tradição de investimento fora da região. As exceções serão o Brasil e o México, que, em 2017, foram, respetivamente, o 22º e o 30º países de origem de investimento direto estrangeiro (CIA, 2018). Sendo assim, as quatro delegações regionais propostas deveriam concentrar os seus esforços sobretudo na identificação de potenciais clientes para bens e serviços portugueses. Continuariam a contar com as representações diplomáticas portuguesas como infraestruturas de apoio nos países abrangidos. A vasta oferta de voos a preços acessíveis entre os vários países da região, largamente ampliada nos últimos anos, permitiria deslocar rapidamente a partir das delegações para os Estados abrangidos.

Os serviços prestados pelas novas delegações regionais deveriam ainda estar articulados com outros instrumentos postos à disposição pelo Estado português para apoiar a tecido exportador nacional, como o “Portugal 2020”. O “Portugal 2020”, acordo de parceria celebrado entre o Estado e a Comissão Europeia para gestão dos fundos estruturais, dispõe de linhas de apoio à prospeção de novos mercados e ao aumento da capacidade produtiva. A própria AICEP desempenha um papel importante neste âmbito, enquanto entidade responsável pela avaliação e acompanhamento dos projetos de internacionalização individuais e conjuntos. As sinergias potenciadas pelas delegações regionais poderiam ser muito úteis no apoio a ações de prospeção individuais e coletivas

a estes mercados e o Estado deveria definir países-alvo prioritários em função das oportunidades identificadas sobre o terreno.

A AICEP não pode nem deve ser um mero repositório ou correia de transmissão de informação disponível em bases de dados de acesso mais ou menos limitado. Uma agência de promoção de exportações deve estar em articulação constante com os agentes económicos locais e com associações representativas de empresas. Só com estruturas com uma dimensão mínima será possível fazer a diferença e incrementar de forma visível as exportações portuguesas. Idealmente, deveria ser criado um sistema de incentivos que permitisse premiar o aumento do volume de exportações e o incremento do número de agentes económicos a exportar para os mercados. Isso só poderá ser feito com as condições adequadas e nunca numa estrutura dominada por micro-delegações ou por delegações unipessoais.

“A DIPLOMACIA ECONÓMICA DEVERIA TER OS RECURSOS E A METODOLOGIA ADEQUADOS PARA IR AO ENCONTRO DE OPORTUNIDADES DE FORMA PROATIVA”

Existe ainda um problema transversal a este tipo de organismos e que também afeta a AICEP e ao qual devemos fazer referência: o da ausência de troca de informações entre entidades congéneres em benefício das empresas. Um foco exclusivo na promoção de bens e de serviços nacionais pode tornar impraticável uma troca de informações benéfica para as várias partes envolvidas. Só com uma visão de abertura em relação às complexas cadeias produtivas e comerciais permitirá perceber que uma venda portuguesa não é um ato isolado e que não se esgota em si mesma, podendo ela própria beneficiar com uma venda estrangeira ao nosso país. Muitas vezes, mais do que concorrentes, as economias são complementares e as agências deveriam cooperar mais na divulgação de informações. No entanto, e apesar dos protocolos de entendimento e de cooperação entre agências, o trabalho com empresas importadoras continua – mesmo no caso das que procuram bens para incorporar na produção nacional – muito limitado.

CONCLUSÕES

A diplomacia deve adaptar-se ao mundo globalizado e aberto em que vivemos. Só assim poderá subsistir num contexto de crescentes interações transnacionais e em que as fronteiras físicas e mentais já não são tão rígidas e formais como eram até ao século XX. A promoção de um país e dos seus agentes económicos é uma das funções da diplomacia já consagrada na Convenção Sobre Relações Diplomáticas em 1961. Pode ser, justamente, esse o campo mais propício a esta adaptação. A diplomacia económica conta com especificidades muito próprias, mas pode ser um instrumento de enorme utilidade para a economia de um país.

Neste texto, procurámos apresentar o esboço de uma proposta de alteração do quadro de relacionamento entre Portugal e um espaço geográfico com um elevadíssimo potencial: a América Latina. O enquadramento legal já existe com boa parte dos países da região (acordos comerciais), sendo agora necessário reorganizar os recursos que já estão sobre o terreno e incrementar um investimento que se poderá repercutir num aumento considerável das exportações de bens e serviços.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AICEP (2019) *Página web Portugalglobal* (<http://www.portugalglobal.pt/PT/Paginas/Index.aspx>). Consultado a 1 de Fevereiro de 2019.

CIA (2018) *CIA World Factbook* (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2199rank.html>). Consultado a 1 de Fevereiro de 2019.

INE (2015) *Destaque – informação à comunicação social*. Lisboa: INE.

INE (2018) *Estatísticas do Comércio Internacional*. Lisboa: INE.

PORDATA (2019) *Página web Pordata* (<https://www.pordata.pt/DB/Portugal/Ambiente+de+Consulta/Tabela>). Consultado a 1 de Fevereiro de 2019.

O ESPAÇO VIRTUAL COMO CAMPO DIPLOMÁTICO

Luísa Godinho

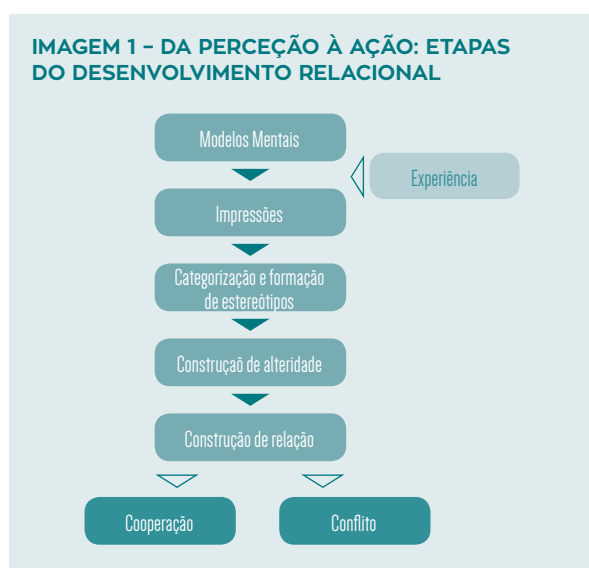
A presente análise visa contribuir para uma reflexão aprofundada sobre a diplomacia portuguesa, debruçando-se sobre a sua dimensão cognitiva e, em particular, sobre as percepções sociais que sobre ela recaem, ou seja, sobre a importância que a sociedade portuguesa lhe atribui e que resulta das percepções individuais e coletivas formadas ao longo do tempo.

A *relevância social* de qualquer fenómeno é de particular interesse analítico na medida em que traduz a existência de determinados *modelos mentais* (Craik, 1943; Luquet, 1927; Johnson-Laird, 1983) e *situacionais* e que estes, por sua vez, se encontram na base dos comportamentos e atitudes individuais e coletivos que constituem a vida social. Tal como podemos verificar pela análise da Imagem 1, os modelos mentais ocupam um lugar estrutural no processo de construção do comportamento humano e consistem em *representações cognitivas* da realidade que vão determinar o modo como os acontecimentos são experienciados, interpretados e integrados pelos indivíduos, resultando nas impressões que estes constroem da realidade.

Estas impressões, por sua vez, são organizadas pelo sujeito mediante um processo de categorização que se encontra na base da criação de estereótipos, dinâmica que se encontra na origem da construção da alteridade, ou seja, na forma como o outro é percecionado pelo sujeito, o que determinará, por fim, a natureza da relação que com este virá a estabelecer-se. Dependendo do modo como estas etapas são vivenciadas, esta última poderá ser construída na base da cooperação ou do conflito.

No caso da diplomacia, as percepções sociais ocupam um lugar determinante no modo como se estabelece a relação entre os seus agentes, em particular no contexto das sociedades contemporâneas, em que não só o poder do Estado se encontra desafiado por um conjunto alargado de atores, tendo perdido a centralidade que tradicionalmente ocupava, como o tipo de agentes que intervém na ação diplomática se diversificou entre governos nacionais, sub-nacionais e supranacionais, organizações multilaterais e da sociedade civil, empresas transnacionais, entre outros.

IMAGEM 1 - DA PERCEÇÃO À AÇÃO: ETAPAS DO DESENVOLVIMENTO RELACIONAL



Segundo esta abordagem contemporânea, a diplomacia passou a ser entendida como *prática social* (Wiseman, 2015) efetivada através de processos comunicativos que possibilitam a criação de um espaço de *envolvimento* (do inglês *engagement*) entre os atores, processo dialógico que resulta das interações entre os agentes e que se encontra no epicentro da ação diplomática.

Esta abordagem tem conhecido um crescimento significativo, sobretudo à medida que o próprio conceito de diplomacia foi sofrendo uma mudança substancial, passando de uma abordagem *state-centric*, de tipo polarizado e hierarquizado, para outra *multi-actor*, centrada na complexidade e na co-criação. Esta transformação concep-

tual permitiu um novo entendimento da relação diplomática como um processo comunicacional, aberto e dialógico, em que os atores participam e se envolvem e em que a tradicional preocupação com o controle do processo, que caracteriza o paradigma funcionalista, se secundariza.

A construção do *envolvimento* entre os atores da ação diplomática depende fortemente das percepções mútuas que estes possuem, materializa-se através de um conjunto de práticas discursivas – consubstanciando aquilo que Dolea designa por *discurso de envolvimento* (do inglês *discourse of engagement*) – e possui como espaços de afirmação os mais diversos ambientes de interação humana hoje disponíveis, entre os quais o digital.

É no espaço digital que se processa atualmente uma parte substancial das trocas semânticas que permitem o desenvolvimento do processo de *construção social da realidade*, bem como a *formação da opinião* individual, decisivas para os processos político e de deliberação, centrais na vida democrática. É ainda neste ambiente que se estruturam as percepções mútuas entre os Estados e, em particular, entre as elites políticas, económicas e sociais, determinantes não apenas no estabelecimento das relações bi e multi-laterais como também no processo de tomada de decisão em política externa. É justamente neste contexto que a *world wide web* se assume como um novo campo diplomático.

Em perspetiva discursiva, o universo *online* constitui para a política externa e a diplomacia portuguesas um espaço aberto de construção simbólica onde se negociam os mais variados sentidos com elas relacionados, constituindo-se atualmente como um lugar primordial do relacionamento entre os atores internacionais.

MÉTODO E ANÁLISE

O discurso *online*, materializado em suportes e linguagens diversos, influencia significativamente a construção das percepções sobre o Estado e sobre a própria diplomacia, nomeadamente através de um conjunto de processos expressivos, como sejam a afirmação, a negação, a reformulação e a associação de sentidos.

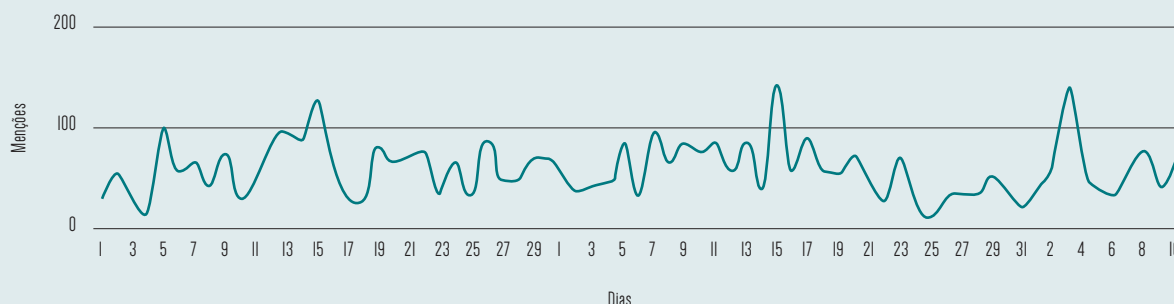
Todo o discurso se constitui em unidades de sentido e estas assentam nos chamados *campos semânticos*, conjuntos de palavras interligadas pelo significado e que garantem não apenas a presença de determinados *corpus* de ideias no texto, como também os seus desenvolvimento e coesão. Quanto maior a presença de determinado campo semântico num texto, maior será a relevância que lhe é atribuída, o contrário acontecendo no caso de uma fraca presença.

Na presente análise, propõe-se o estudo do campo semântico da diplomacia, integrando este os seguintes significantes: diplomata; corpo diplomático; diplomacia; embaixada portuguesa; Embaixador português e consulado português.

A análise das percepções da diplomacia portuguesa que aqui se propõe efetua-se através do estudo de dimensões como o *comportamento*, a exposição e a construção do campo semântico no espaço online. Por comportamento do campo semântico entende-se a evolução do número de referências ao tema em estudo, também designado de *buzz*, medida que permite compreender a evolução do interesse social pela temática ao longo do tempo; por *exposição* do campo semântico entende-se a identificação da unidade de análise nos media, sendo, neste âmbito, particularmente significativo o tipo de meios de comunicação socialmente selecionados para o tratamento do tema; por *construção* do campo semântico entende-se as associações realizadas ao tema.

O *comportamento* do campo semântico durante o período de estudo, ilustrado na Imagem 1, apresenta flutuações permanentes, o que deverá corresponder às modulações do interesse social sobre o tema. O tema diplomacia parece merecer, no entanto, uma atenção permanente por parte dos internautas, conhecendo menções praticamente todos os dias e, neste sentido, surgindo como uma constante discursiva plena de significado. O facto de um tema conhecer uma tal estabilidade de interesse por parte da opinião pública é revelador não apenas da sua presença na chamada esfera pública (Habermas, 1962) como também da profundidade que ocupa na cognição social, já que a sua inscrição, apesar de apresentar variações temporais, se mantém durante todo o período de análise, parecendo ser pouco influenciada por dinâmicas contextuais ocorridas.

IMAGEM 2 – COMPORTAMENTO DO CAMPO SEMÂNTICO DA DIPLOMACIA NO ESPAÇO WEB DE PORTUGAL, ENTRE OS DIAS 1 DE NOVEMBRO DE 2018 E 10 DE JANEIRO DE 2019



Fonte: Marktest

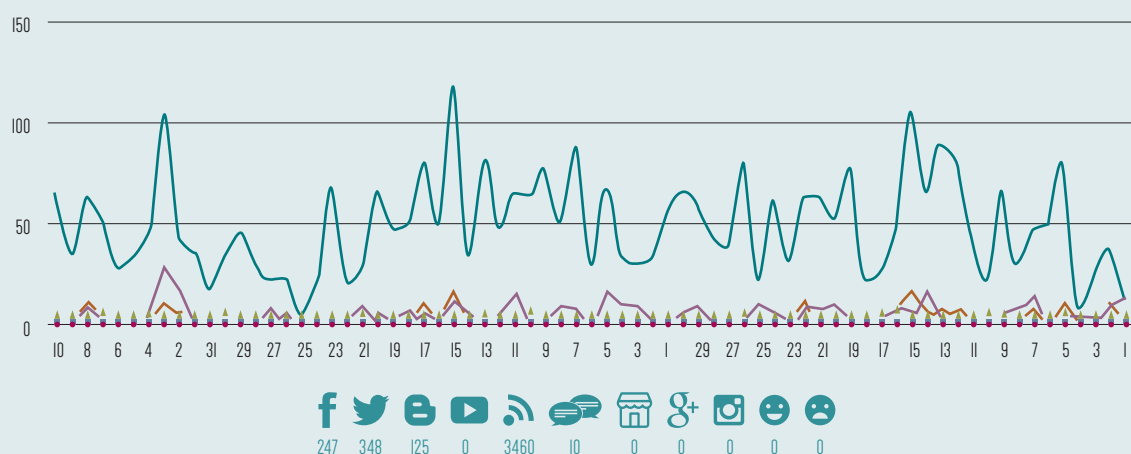
Relativamente à *exposição* do campo semântico, esta permite compreender os meios online selecionados para o tratamento do tema, questão decisiva no processo de construção simbólica da diplomacia, já que a linguagem e o suporte mediáticos determinam significativamente os sentidos professados.

A análise da presença do campo semântico da diplomacia nos meios online permite verificar, tal como demonstrado pelas imagens 3 e 4, que as notícias, cujas curvas nos gráficos se encontram identificadas pela cor azul, constituem o género jornalístico mais permeável ao tratamento do tema, contendo 3460 referências ao campo semântico, seguidas das redes sociais Twitter

(348 referências) e Facebook (247 referências), da blogosfera (125 referências) e finalmente dos fóruns (10 referências).

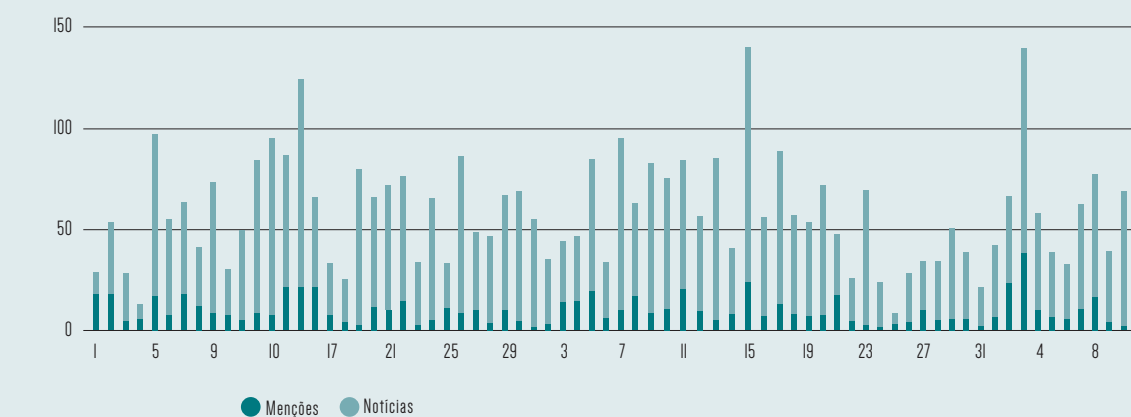
Esta prevalência das notícias no processo de construção discursiva da diplomacia permite inferir o predomínio do chamado efeito *gate-keeping* dos media (White, 1950) no modelo comunicativo da diplomacia, que consiste num processo de construção noticiosa que determina os temas e as perspetivas de análise selecionados pelos media e que foi globalmente ultrapassado pelas novas formas de comunicação aportadas pela massificação do consumo de internet, designado por Castells de *auto-comunicação de massas* (do inglês *mass-self communication*) (Castells, 2009).

IMAGEM 3 – EXPOSIÇÃO DO CAMPO SEMÂNTICO DA DIPLOMACIA NAS REDES FACEBOOK E TWITTER, NA BLOGOSFERA, NOS FÓRUNS E NAS NOTÍCIAS PUBLICADAS NO ESPAÇO WEB DE PORTUGAL, ENTRE OS DIAS 1 DE NOVEMBRO DE 2018 E 10 DE JANEIRO DE 2019



Fonte: Marktest

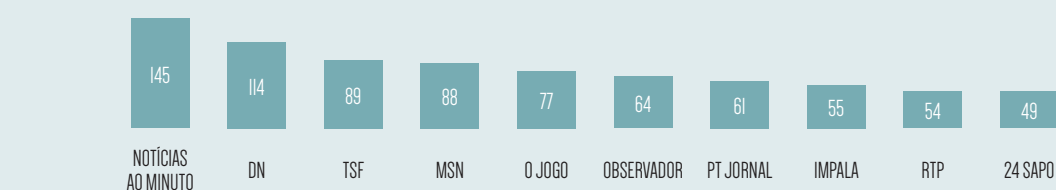
IMAGEM 4 – EXPOSIÇÃO DO CAMPO SEMÂNTICO DA DIPLOMACIA NAS REDES SOCIAIS E NAS NOTÍCIAS PUBLICADAS NO ESPAÇO WEB DE PORTUGAL, ENTRE OS DIAS 1 DE NOVEMBRO DE 2018 E 10 DE JANEIRO DE 2019



O efeito *gate-keeping* manifesta-se ainda ao nível dos principais difusores do campo semântico da diplomacia, já que, tal como pode ser observado na Imagem 5, estes constituem na sua totalidade espaços noticiosos online, construídos através da intervenção de agentes mediáticos – jornalistas e não-jornalistas – e da aplicação de processos de construção de audiências, entre os quais o agendamento, o enquadramento e a priorização (Castells, 2009).

Os difusores do campo semântico da diplomacia são, segundo os resultados, liderados pelo sítio “Notícias ao minuto” (145 menções ao campo semântico durante o período em estudo), seguido pelo portal “Diário de Notícias” (114 menções), pela rádio TSF (89 menções), pelo portal msn (88 menções), os sítios “O jogo” (77 menções), “Observador” (64 menções) e “Ptjornal” (61 menções) e finalmente os portais do grupo Impala (55 menções), RTP (54 menções) e 24 sapo (49 menções).

IMAGEM 5 – PRINCIPAIS UTILIZADORES DO CAMPO SEMÂNTICO DA DIPLOMACIA NO ESPAÇO WEB DE PORTUGAL, ENTRE OS DIAS 1 DE NOVEMBRO DE 2018 E 10 DE JANEIRO DE 2019

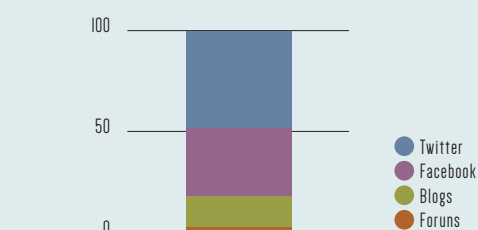


Este ranking é pleno de significado no que se refere ao conhecimento da dimensão comunicacional da diplomacia portuguesa contemporânea, já que demonstra claramente a afirmação de um padrão misto entre o tradicional modelo de *gate-keeping* e a nova *auto-comunicação de massas*, já anteriormente mencionados. Dos dez espaços noticiosos online que lideram o ranking de utilizadores, cinco (casos dos meios Diário de Notícias,

TSF-Rádio Jornal, O Jogo, grupo Impala e RTP) correspondem a meios de comunicação *online* mas que se encontram ainda ancorados no paradigma tradicional do *gatekeeping*, embora agreguem já dimensões *online* e *offline*, podendo esta última variar entre os suportes de papel, ecrã e rádio. Os outros cinco meios do ranking consistem em produtos nascidos no novo paradigma comunicacional e que possuem uma única dimensão online.

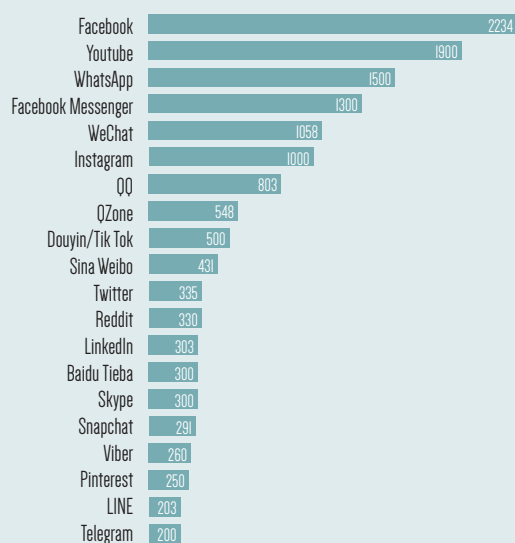
Não obstante a prevalência deste modelo, verifica-se também a presença do campo semântico nos novos espaços comunicacionais, nomeadamente nas redes sociais Facebook e Twitter, na blogosfera e nos fóruns (Imagem 6).

IMAGEM 6 - EXPOSIÇÃO DO CAMPO SEMÂNTICO DA DIPLOMACIA NAS REDES FACEBOOK E TWITTER, NA BLOGOSFERA E NOS FÓRUNS DO ESPAÇO WEB DE PORTUGAL, ENTRE OS DIAS 1 DE NOVEMBRO DE 2018 E 10 DE JANEIRO DE 2019



Fonte: Marktest

IMAGEM 7 - RANKING DAS REDES SOCIAIS MAIS POPULARES NA WORLD WIDE WEB, POR NÚMERO DE UTILIZADORES ATIVOS, EM OUTUBRO DE 2018 (em milhões)



Fonte: Statista.com

No entanto, a leitura dos resultados deve fazer-se com particular precaução no que se refere à ordem de importância destes novos espaços comunicacionais. A rede Facebook surge aqui secundarizada face ao micro-blogue Twitter quando, na realidade, o seu número de utilizadores quase octuplica os desta última rede social, tal como demonstrado pela Imagem 7, relativa ao ranking das redes sociais mais populares na *world wide web*, por número de utilizadores ativos, em outubro de 2018. Este enviesamento deve-se ao facto de a rede Facebook permitir apenas a análise de uma amostra do seu universo de utilizadores, contrariamente ao Twitter, cujo API (Application Programming Interface) é acessível na sua totalidade pelas plataformas de análise. Neste contexto, a rede que liderará a presença do campo semântico da diplomacia será certamente o Facebook, já que esta ultrapassa largamente a percentagem de utilizadores das outras redes sociais.

IMAGEM 8 - UTILIZADORES DO CAMPO SEMÂNTICO DA DIPLOMACIA NO ESPAÇO WEB DE PORTUGAL, ENTRE OS DIAS 1 DE NOVEMBRO DE 2018 E 10 DE JANEIRO DE 2019

 Facebook	 Twitter		 Blogs		 News		 Fóruns		
Helena Castro	46	marciojmsilva	12	pontofinalmacau	6	noticiasao minuto.com	145	LIC	2
Expresso	13	jalaxe	8	aveiro 123	3	dn.pt	114	Andre	1
Observador	6	PlataformaMedi 1	8	dicasdcartomante	3	tsf.pt	89	Crlosalves	1
SIC Noticias	5	cmjornal	5	entreasbrumasdamemória	3	msn.com	88	Nuno 156	1
Jornal Económico	3	expresso	5	geopedrados	3	ojogo.pt	77		
Diário de Noticias	2	TSFRadio	5	duas-ou-tres	3	observador.pt	64		
Lux Frágil	2	forumdiplosaude	3	delitodeopiniao	2	ptjornal.com	61		
Noticias ao Minuto	2	ansomilo	2	ponteeuropa	2	impala.pt	55		
Público	2	antfilfon	2	porabrantes	2	rtp.pt	54		
Teresa Guilherme	2	outroxtear	2	wrestlinenoticias	2	24.sapo.pt	49		

Fonte: Marktest

Relativamente aos principais utilizadores do campo semântico na *web* portuguesa, identificados na Imagem 8, de novo se evidencia um padrão de comunicação misto, que agrega elementos provenientes do tradicional modelo de *gate-keeping* com outros pertencentes ao da *auto-comunicação de massas*.

O ranking de utilizadores integra i) espaços online de órgãos tradicionais da imprensa portuguesa, como os jornais Expresso, Observador, Jornal Económico, Diário de Notícias, Sic Notícias, entre outros, com ii) páginas de utilizadores anónimos registados como Helen Castro, Marciojmsilva, jaiaxe, ansomilo, entre outros e iii) páginas de celebridades portuguesas, como é o caso de Teresa Guilherme.

Estes dados permitem identificar a existência de um tríptico cognitivo nas perceções sociais da diplomacia portuguesa, tríptico assente nos seguintes eixos: a individuação, a espetacularização e o *gatekeeping*.

A *individuação* consiste na construção do campo semântico da diplomacia de forma atomizada, nomeadamente por indivíduos que o aplicam nas suas interações regulares e espontâneas na *world wide web*, seja por via de páginas do Facebook seja por *posts* no microblogue Twitter, seja por participação voluntária na blogosfera. Esta tendência caracteriza-se por escapar ao controle do Estado, ao mesmo tempo que faz depender a construção social da diplomacia de processos cognitivos individuais.

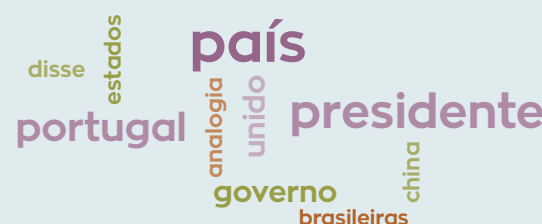
A *espetacularização* consiste na construção do campo semântico da diplomacia por figuras com elevado grau de reconhecimento na esfera pública, designadas de *celebridades* (Marshall, 1997), e que resultam de um apurado processo de *teatralização* (Morató), conjunto de técnicas que visam a construção de uma identidade através do recurso a instrumentos teatrais e circenses sobejamente estudados. Este processo de teatralização permite a criação de uma *hiper-personalização*, que, por sua vez, surge como um poderoso fator de identificação social.

Os dados recolhidos sobre a diplomacia portuguesa permitem verificar que esta dimensão de espetacularização foi, durante o período estuda-

do, desempenhada primordialmente pela figura de Teresa Guilherme, celebridade portuguesa de televisão e da rede que mais difundiu o campo semântico em análise neste estudo.

Finalmente, as associações ao campo semântico, ilustradas pela Imagem 9, permitem um segundo nível de caracterização das perceções sociais sobre o campo semântico da diplomacia. A nuvem de palavras abaixo representa os dez termos que mais vezes acompanham os significantes em análise, permitindo compreender de forma substantiva o(s) sentido(s) atribuído(s) à diplomacia portuguesa pelos internautas e que constituem um importante qualificativo das perceções sociais sobre o tema.

IMAGEM 9 – ASSOCIAÇÕES AO CAMPO SEMÂNTICO DA DIPLOMACIA NO ESPAÇO WEB DE PORTUGAL, ENTRE OS DIAS 1 DE NOVEMBRO DE 2018 E 10 DE JANEIRO DE 2019



Fonte: Marktest

A primeira conclusão que pode ser retirada sobre o sentido das perceções sociais sobre a diplomacia portuguesa é a de que esta é primordialmente associada à ideia de formalismo, já que as palavras mais co-ocorrentes são “presidente”, “país”, “governo”, “Estados”, “Portugal” e “China”, que constituem sessenta por cento dos vocábulos presentes na nuvem e que, segundo o Thesaurus, refletem a associação da diplomacia portuguesa a dimensões como a institucionalização, a hierarquia, a sistematização, a rigidez, o controle e a força. Esta perceção de formalismo demonstra um sentimento de distanciamento social relativamente à diplomacia, desumanizando-a e despidendo-a de uma dimensão mais concordante com a sua natureza de prática social.

A segunda conclusão que pode ser retirada da leitura da nuvem de palavras é a de que a diplomacia portuguesa é primordialmente associada ao Atlântico, com particular foco nas ex-colónias

de Angola e Brasil, o que parece, de resto, ser consonante com aquele que foi o foco da nossa política externa desde o século XV até 1976. No entanto, esta atlantização da auto-imagem de Portugal contrasta com aquele que tem sido o eixo central da política externa portuguesa desde a implantação da democracia – a Europa –, vocação tardia na história de Portugal e que, talvez por isso, não tenha ainda passado fundo nas cognições nacionais.

Em terceiro lugar, é de realçar o surgimento da palavra China como uma das mais associadas ao campo semântico da diplomacia, sobretudo por traduzir ao nível do discurso social a recente emergência daquele país nas cenas internacional e nacional. Esta consonância entre os resultados obtidos e o contexto histórico constitui, por outro lado, um importante indicador de validade científica do método utilizado na presente análise.

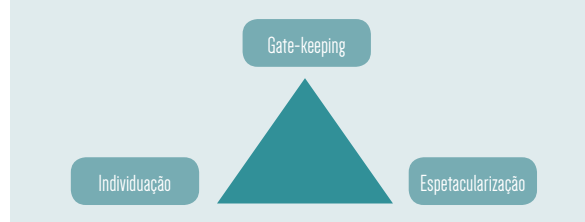
CONCLUSÕES

Toda a abordagem complexa da diplomacia portuguesa deverá contemplar o estudo das percepções sociais que sobre ela recaem e que, no contexto atual de transição de uma abordagem tradicional da diplomacia, centrada no poder do Estado, para outra de novo tipo, assente na relação entre múltiplos e distintos atores, constitui uma dimensão central do fenómeno, ao permitir a compreensão da identidade desses agentes bem como do seu posicionamento estratégico.

A percepção pública sobre a diplomacia portuguesa surge, neste estudo, como resultante do contexto comunicacional em presença em Portugal, em particular do perfil híbrido que este assume no atual momento histórico, misturando traços do modelo de mediação desempenhado pelos media ditos tradicionais com outros, caracterizados pela ausência de mediação, aportados pela massificação novas plataformas digitais.

Apesar da hibridez do contexto, os resultados permitiram demonstrar o papel particularmente relevante que o tradicional modelo de *gate-keeping* ocupa na construção dos referenciais públicos sobre a diplomacia, não obstante algumas tendências como as da individuação e da espetacularização, pertencentes ao novo paradigma comunicacional, ocuparem já um espaço relevante (Imagem 10).

IMAGEM 10 – EIXOS COMUNICACIONAIS DA DIPLOMACIA PORTUGUESA



Este contexto híbrido parece, no entanto, ser ainda marcado, no plano da cognição coletiva, por uma identidade de tipo formal da diplomacia portuguesa, que surgirá aos olhos do cidadão comum como algo distante e desumanizado, associado a fenómenos de institucionalização e burocratização e despido da dimensão de *prática social* que as novas abordagens em política externa têm por demais sublinhado.

Neste contexto, conclui-se que os agentes e padrões do paradigma tradicional de comunicação, assente na mediação jornalística e institucional, deverão necessariamente ocupar ainda um lugar central em qualquer estratégia comunicativa diplomática, embora pareça existirem claramente condições para uma abordagem de novo tipo, assente nas novas dinâmicas aportadas pela massificação da internet e pela hiper-fragmentação do ambiente comunicacional. Esta última abordagem tem sido por demais apontada, no atual momento histórico, como a via mais adequada para a possibilidade de (re)construção das percepções sociais da diplomacia e consequente participação, por parte do Estado, na configuração da dimensão cognitiva da política externa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Craik, K. (1943). *The Nature of Explanation*. Cambridge: Cambridge University Press;
- Wiseman, G. (2015). Diplomatic practices at the United Nations. *Cooperation and Conflict*. Vol. 50, issue: 3, page(s): 316-333;
- Habermas, J. (1962 trans 1989). *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a category of Bourgeois Society*. Cambridge: Polity;
- Castells, M. (2009). *Communication Power*. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Marshall, P. (1997). *Celebrity and Power: Fame and Contemporary Culture*. Minneapolis: University of Minnesota Press;
- Morató, J. (1997). *Los juegos de los políticos: teoría general de la información y comunicación política*. Madrid: Tecnos.

The background of the entire page is a solid teal color. Overlaid on this is a complex, abstract pattern of thin, white, straight lines. These lines intersect to form a series of overlapping triangles and polygons of various sizes, creating a sense of depth and geometric structure. The pattern is more dense in the upper right and lower right areas, while the lower left area is mostly clear, providing space for the text.

ESTUDOS DE OPINIÃO

AS PERCEÇÕES ACERCA DA DIPLOMACIA PORTUGUESA

Para apoio a este estudo sobre a estrutura diplomática portuguesa foi decidido levar a cabo um inquérito junto do corpo diplomático nacional.

Esta intenção foi compreendida e aceite pelo MNE e a sua concretização beneficiou da preciosa colaboração do Instituto Diplomático, sem a qual dificilmente seria realizável.

Com plena garantia de anonimato e confidencialidade, foram recebidas 109 respostas, o que proporcionou uma amostra suficientemente representativa, permitindo gerar, com um grau adequado de consistência, o que se pode designar como **a autoimagem dos diplomatas portugueses**.

Pareceu útil, todavia, complementar esse inquérito com outros estudos que captassem leituras adicionais, sob diferentes ângulos de observação, da diplomacia portuguesa, visando assim obter contributos tendentes a desenhar traços da **hetero imagem da estrutura e da ação diplomática**.

Para tanto, encomendou-se à Aximage – empresa especializada nesse domínio – uma sondagem de opinião pública através de entrevistas a uma amostra de 600 pessoas.

Por outro lado, lançou-se um inquérito, também sob anonimato e confidencialidade, a centenas de empresas do sector exportador de bens e serviços, incluindo o turismo, tendo sido recebidas respostas de 132 agentes económicos.

A seguir se incluem, integralmente, os três questionários e as correspondentes respostas. De uma forma geral a sua leitura e interpretação são muito diretas e lineares. Em todo o caso, alguns aspetos particulares merecem saliência,

pelo que, de modo assinalado, breves comentários a eles pertinentes estão incorporados nos resultados dos inquéritos.

Estes três estudos de opinião têm vantagem em ser lidos de modo articulado com o capítulo anterior sobre **O espaço virtual como campo diplomático**, onde se analisam os conteúdos, disponíveis *online* relativos ao domínio que nos ocupa.

INQUÉRITO AOS DIPLOMATAS PORTUGUESES

Os resultados aqui apresentados resultam de um inquérito dirigido aos diplomatas portugueses para apoio ao estudo da estrutura diplomática do país. O método foi o seguinte: a equipa do OBSERVARE elaborou as perguntas a colocar; a seu pedido, o Instituto Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros concordou com os termos do inquérito e enviou ao conjunto das quatro centenas de diplomatas portugueses, em Junho de 2018, um e-mail com pedido de resposta ao questionário, através de um link que abria um formulário do Google Forms; as respostas eram preenchidas on line e recebidas, com total garantia de anonimato, pelos três únicos investigadores com acesso ao formulário digital; ao longo de mês de Julho de 2018, foram recebidas 109 respostas, o que representa uma apreciável percentagem de respondentes, geralmente considerada como uma amostra suficientemente representativa; como se pode ver, nem todos os inquiridos responderam a todas as perguntas; o Google Forms registou automaticamente as respostas numa página de excel e, também automaticamente, elaborou gráficos com as respostas a cada pergunta. Propõe-se de seguida a visualização da introdução, dos gráficos e uma série de comentários às respostas recebidas.

Este inquérito visa contribuir para o Estudo da estrutura diplomática portuguesa que o OBSERVARE (Observatório de Relações Exteriores) da Universidade Autónoma de Lisboa está a realizar com o apoio do MNE, mas de forma totalmente independente. O apoio do MNE consiste em facilitar o acesso a dados objetivos (por exemplo número de representações e sua evolução) e não traduz nem patrocínio nem apoio financeiro.

A informação é anónima e confidencial. As respostas serão tratadas apenas para fins científicos. Todos os dados serão mantidos como propriedade do OBSERVARE, não serão partilhados com terceiros e não serão recolhidos dados de IP, ao abrigo do Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD).

A resposta a este inquérito não tomará mais do que 10 minutos do seu tempo. A sua contribuição é valiosa e apreciada.

A primeira série de perguntas visava obter a caracterização básica dos respondentes ao inquérito, quanto ao nível etário, ao género e à formação de base. Como se poderia prever, a maioria situa-se na faixa etária entre os 35 e os 49 anos. Só 11,9% têm mais de 60 anos e só 13,8% têm menos de 35 anos. Ou seja, foram os diplomatas na fase intermédia da carreira que encontraram maior motivação para responder ao inquérito.

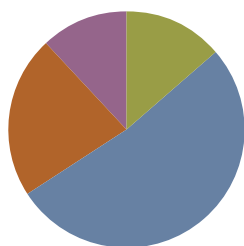
Foram cruzados vários dados de caracterização (faixa etária, género e em quantos postos diplomáticos no exterior já foi colocado) com as perguntas 5, “Como avalia a dimensão do corpo diplomático português” e 8, “Como avalia o número de representações diplomáticas bilaterais portuguesas”.

Destes cruzamentos não se identificam diferenças de respostas em função da faixa etária, do género ou do número de postos em que o diplomata foi colocado.

1. Qual é o seu grupo etário?

109 respostas

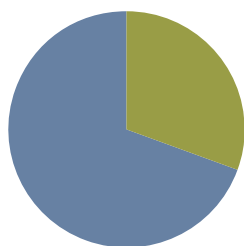
- Menos de 35 anos – 15 (13,8%)
- Entre os 35 e os 49 anos – 57 (52,3%)
- Entre os 50 e os 60 anos – 24 (22%)
- Mais de 60 anos – 13 (11,9%)



2. A que género pertence?

109 respostas

- Feminino – 33 (30,3%)
- Masculino – 76 (69,7%)



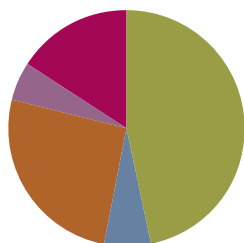
Estas respostas confirmam a grande predominância do género masculino no corpo diplomático, embora seja relevante – e certamente crescente – o número de mulheres na carreira diplomática.

Seguindo uma persistente tradição, o maior número de diplomatas tem formação jurídica; todavia, as formações em Ciência Política, em Economia e, sobretudo, em Relações Internacionais atingem percentagens razoavelmente elevadas. Os que são oriundos de outras formações académicas vêm sobretudo da História.

3. Qual é a sua formação de base?

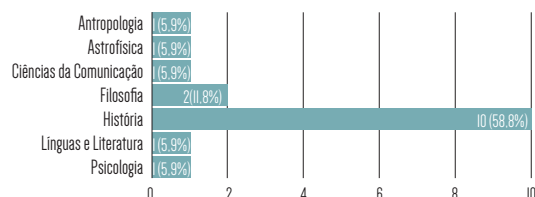
109 respostas

- Direito – 51 (46,8%)
- Ciências Políticas – 7 (6,4%)
- Relações Internacionais – 28 (25,7%)
- Economia – 6 (5,5%)
- Outra – 17 (15,6%)



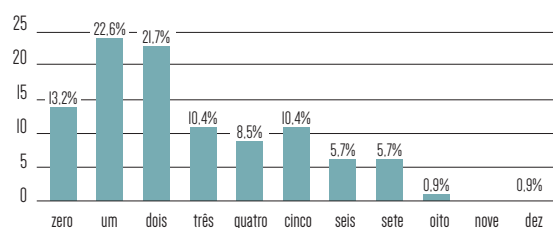
Se respondeu "Outra", descreva

17 respostas



4. Em quantos postos diplomáticos no exterior já foi colocado?

106 respostas



O conjunto destas perguntas iniciais permite caracterizar o conjunto dos respondentes ao inquérito. Foi possível comprovar que a caracterização desta amostra coincide em traços gerais com a caracterização do "universo" dos inquiridos, ou seja, está em consonância com os parâmetros da totalidade do corpo diplomático português quanto a idade, género, formação de base e mobilidade profissional.

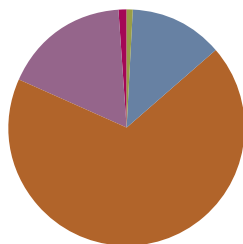
O respondente médio foi um diplomata do género masculino, originário da área do Direito e no troço intermédio do seu percurso profissional.

As perguntas seguintes procuram já captar as opiniões dos inquiridos acerca do corpo diplomático e respetiva carreira.

5. Como avalia a dimensão do corpo diplomático português?

109 respostas

- Excessiva - 1 (0.9%)
- Adequada - 14 (12.8%)
- Insuficiente - 74 (67.9%)
- Muito insuficiente - 19 (17.4%)
- Não sabe / Não se aplica - 1 (0.9%)

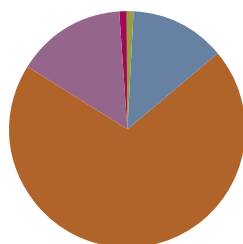


A grande maioria (85.3%) considera a dimensão do corpo diplomático português insuficiente ou mesmo muito insuficiente, só 12.8% a considera adequada, e há mesmo um respondente isolado que a considera excessiva.

6. Como avalia a repartição dos efetivos pelas categorias hierárquicas?

109 respostas

- Muito ajustada - 1 (0.9%)
- Ajustada - 14 (12.8%)
- Desajustada - 75 (68.8%)
- Muito desajustada - 16 (14.7%)
- Não sabe / Não se aplica - 1 (0.9%)

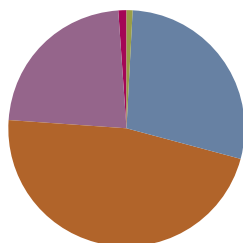


Para 91 das respostas, a repartição dos efetivos pelas categorias profissionais é considerada desajustada (68%) ou mesmo muito desajustada (14.7%); só 14 respostas a consideram ajustada. Provavelmente este resultado exprime um sensível descontentamento com a carreira diplomática e a estrutura dos seus escalões hierárquicos.

7. Considera que a gestão das colocações e promoções na carreira diplomática é:

109 respostas

- Muito ajustada - 1 (0.9%)
- Ajustada - 31 (28.4%)
- Desajustada - 51 (46.8%)
- Muito desajustada - 25 (22.9%)
- Não sabe / Não se aplica - 1 (0.9%)



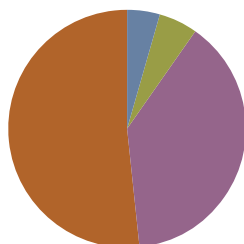
As respostas a esta pergunta confirmam o resultado das respostas anteriores: um expressivo mal-estar quanto à gestão da carreira diplomática.

A série de questões seguintes reporta-se já à estrutura da rede diplomática.

8. Como avalia o número de representações diplomáticas bilaterais portuguesas?

109 respostas

- Excessivo – 5 (4,6%)
- Adequado – 42 (38,9%)
- Insuficiente – 56 (51,9%)
- Muito insuficiente – 5 (4,6%)



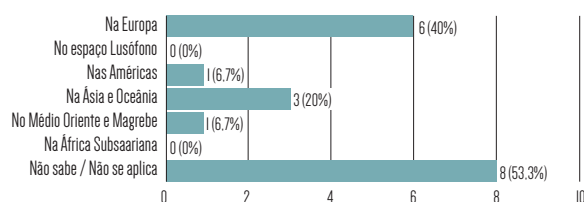
Embora quase 40% considere que o atual número de representações bilaterais é adequado, um pouco mais de metade (51,9%) considera-o insuficiente e um número reduzido (4,6%) julgam-no mesmo muito insuficiente.

Para os poucos que o consideram “excessivo” (apenas 15 respostas), a maior parte pensa que haveria vantagem em reduzir as representações na Europa.

Pelo contrário, os que consideram o número insuficiente (62 respostas) a maioria julga que se deveria reforçar a presença diplomática portuguesa na Ásia.

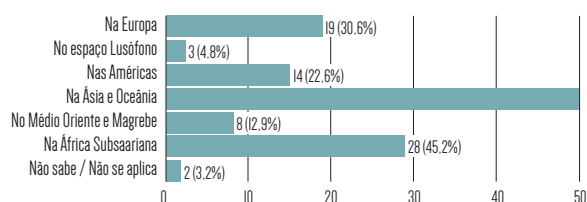
9. Se respondeu “Excessivo”, onde acha que se devem promover reduções?

15 respostas



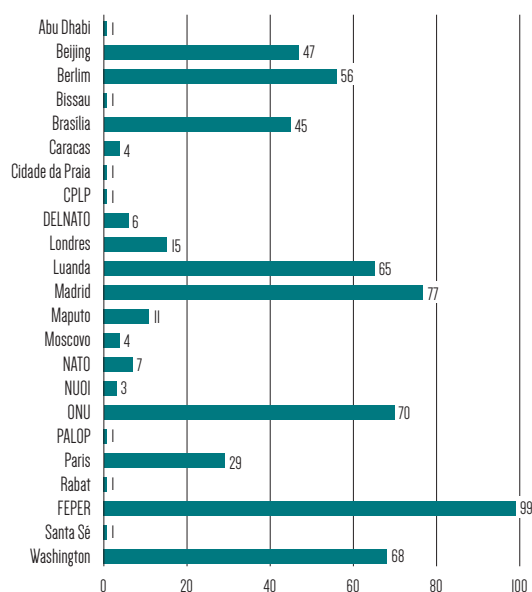
10. Se respondeu “Insuficiente” ou “Muito Insuficiente”, onde acha que devem incidir os novos postos?

62 respostas



II. Na sua opinião quais são, para Portugal, os seis mais importantes postos diplomáticos (bilaterais e multilaterais)?

105 respostas



Constata-se que as representações multilaterais na EU e nas NU e as embaixadas bilaterais em Washington, Madrid, Luanda, Berlim, Pequim e Brasília são tidas como as mais importantes, por ordem decrescente em cada um desses dois âmbitos.

Quanto aos recursos de que dispõem as embaixadas portuguesas, as opiniões aproximam-se da unanimidade quanto às suas insuficiências em pessoal, em equipamento, em comunicações e em financiamento:

Este conjunto de respostas espelham uma inequívoca perceção de carência generalizada. Assim, 100% das respostas indicam que as representações não estão satisfatoriamente dotadas em pessoal, 95,4% em recursos financeiros, 80,4% em equipamento e 75% em comunicações.

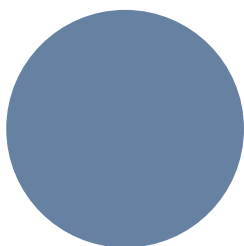
Quanto à questão dos recursos financeiros disponibilizados pelo Estado português para os encargos com a política externa, será interessante comparar estes dados constantes do projeto de Orçamento do Estado para 2018, conforme documento disponível em <https://www.parlamento.pt/Documents/OE2018/NotaExplicativaMNE2018CAE.PDF>.

12. As representações diplomáticas portuguesas estão satisfatoriamente dotadas?

Em pessoal

107 respostas

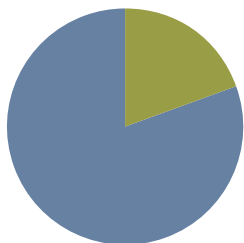
- Sim - 0 (0%)
- Não - 107 (100%)



Em equipamento

107 respostas

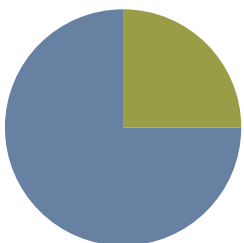
- Sim - 21 (19,6%)
- Não - 86 (80,4%)



Em comunicações

108 respostas

- Sim - 27 (25%)
- Não - 81 (75%)



Em recursos financeiros

108 respostas

- Sim - 5 (4,6%)
- Não - 103 (95,4%)

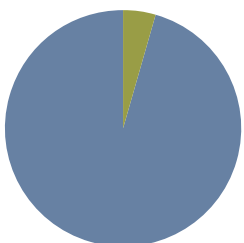
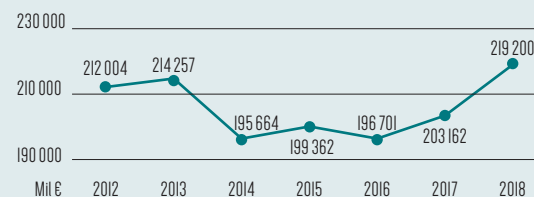


GRÁFICO VIII.1 - EVOLUÇÃO ORÇAMENTO DE FUNCIONAMENTO DO MNE

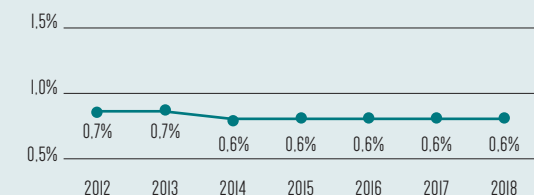


Notas: (1) Orçamento de funcionamento do MNE sem despesas de investimento, Fundo para as Relações Internacionais, Contribuições e Quotizações para Organizações Internacionais e AICEP

(2) 2017 - Estimativa de despesa; 2018 - Proposta de Orçamento, não abatida de cativos

Fonte: Orçamento do Estado 2018, <https://www.parlamento.pt/Documents/OE2018/NotaExplicativaMNE-2018CAE.PDF>

GRÁFICO VIII.1 - PESO RELATIVO DO MNE NO TOTAL DO OE



Fonte: Orçamento do Estado 2018, <https://www.parlamento.pt/Documents/OE2018/NotaExplicativaMNE-2018CAE.PDF>

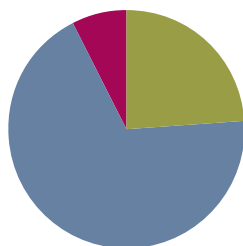
Como se pode ver, há uma razoável estabilidade destes encargos em termos de percentagem do PIB. Todavia, em notícia de 14 de outubro de 2017, o Diário de Notícias transcrevia a seguinte informação da Agência Lusa (<https://www.dn.pt/lusa/interior/oe2018-verba-para-politica-externa-sobe-109-para-3962-milhoes-de-euros-8842254.html>):

"A despesa total consolidada do programa relativo à representação externa é de 396,2 milhões de euros, o que representa um aumento de 10,9% (38,8 milhões de euros) face à estimativa de 2017" -- em que o executivo prevê gastar 356,8 milhões de euros. O orçamento da Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal (AICEP), tutelada pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE), é de 39 milhões de euros (mais 7,6% do que em 2017). Este aumento deve-se, segundo o OE2018, "ao crescimento da despesa relativa a áreas de relações institucionais e mercados externos, no âmbito do plano estratégico da AICEP, e ainda devido às ações relacionadas com o programa Simplex, Portal das Exportações, Plataforma 'Webinar', Plataforma de exportações para a China, no âmbito dos programas SAMA [Sistema de Apoio à Modernização Administrativa] e SAMA 2020". Também cresce a despesa relativa à cooperação internacional e presença portuguesa no exterior -- mais 11,4%, para um total de 113,2 milhões de euros, de forma a financiar os projetos de cooperação delegada e ação cultural externa (internacionalização da língua e cultura portuguesas). No próximo ano, o Estado português vai gastar 70 milhões de euros com quotas para organizações internacionais, menos 2,5 milhões que no ano passado. Os encargos com pessoal representam quase metade da despesa total (49,8%) do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE), segundo o documento que ressalva que "acrescerá um reforço proveniente da dotação específica para efeitos de descongelamento de carreiras".

13. A gestão do corpo diplomático deveria tender a especializar uns no âmbito multilateral e outros no âmbito bilateral?

108 respostas

- Sim – 26 (24,1%)
- Não – 74 (68,5%)
- Não sabe / Não se aplica – 8 (7,4%)

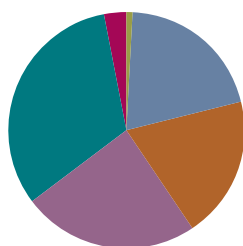


Esta percentagem de respostas revela que três quartos dos inquiridos não é favorável a uma formação especializada dos diplomatas, para uns na diplomacia multilateral, para outros na bilateral.

14. A situação de Embaixador não residente permite garantir eficácia à prática diplomática?

108 respostas

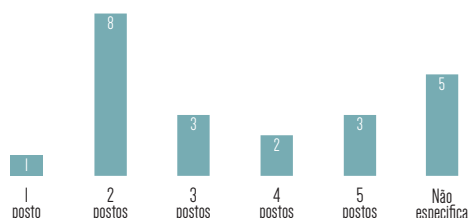
- Sim – 1 (0,9%)
- Sim, dentro de limites – 22 (20,4%)
- Sim, se puderem estar no país um período mínimo – 21 (19,4%)
- Sim, mas apenas no âmbito da representação protocolar – 26 (24,1%)
- Não – 35 (32,4%)
- Não sabe / Não se aplica – 3 (2,8%)



Como se poderia prever, a maioria dos diplomatas considera que o embaixador não residente tem uma função bastante limitada, por vezes reduzida à representação protocolar. Em todo o caso, é sintomático que esta situação se verifique em dezenas de países com os quais Portugal, tendo relações diplomáticas, não tem embaixadores residentes.

15. Se respondeu "Sim, dentro de limites" à pergunta 14, qual julga que deve ser o máximo de postos como não residente?

22 respostas



As respostas apontam maioritariamente para que a limitação quantitativa não deve ser geral e abstrata, mas antes definida em função de parâmetros objetivos, ponderados caso a caso, tais como a importância desses países para Portugal, a presença de comunidades portuguesas e as circunstâncias geográficas.

Para as respostas que se orientaram para um critério geral quantitativo duas creditações surgem como o número máximo preferencial de representações como não residente.

16. Se respondeu "Sim, se puderem estar no país um período mínimo" à pergunta 14, qual julga que deve ser a duração mínima de permanência por ano?

24

1 mês (2)
10 semanas
1 mês
15 dias por cada país onde estiver acreditado como não residente (pergunta formulada de forma ambígua)
Visita trimestral (mínimo)
Permanência mínima de 90 dias, embora este período dependa do país em questão e da proximidade do posto na carreira
Dois meses, repartidos por períodos de 3 semanas, pressupondo que o Embaixador tem apenas uma acreditação como não residente.
Uma semana por trimestre
Dez dias por semestre.
Alguns dias repartidos por missões periódicas e regulares
Duas a três semanas

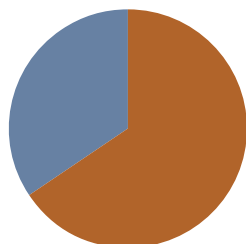
15 DIAS
2 meses interpolados
Um mês dividido em 4 permanências
Uma semana por semestre
Depende da dimensão e distância do país em questão
5-8 dias úteis
Uma semana cada trimestre
Três semanas
Uma deslocação por trimestre com permanência de 2 a 5 dias
De 4 a 8 semanas repartidas regularmente
2 semanas
10 dias úteis a cada 3 meses

A diversidade das respostas recolhidas apenas permite recortar uma preocupação generalizada pela necessidade de assegurar no país de acreditação não residente uma presença minimamente efetiva, não se identifica, porém, clareza de perspetiva comum quanto à correspondente duração.

17. O recurso a Embaixadores não pertencentes ao corpo diplomático é:

108 respostas

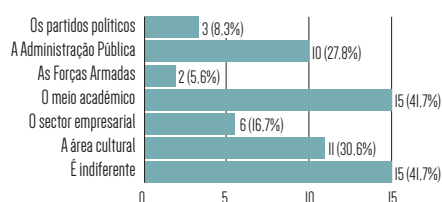
- Aceitável – 0 (0%)
- Aceitável em circunstâncias especiais – 37 (34,3%)
- Inaceitável – 71 (65,7%)
- Não sabe / Não se aplica – 0 (0%)



A tendência destas respostas é inequívoca: a generalidade dos diplomatas é avessa à nomeação de embaixadores de fora da carreira, os chamados “embaixadores políticos”. Só cerca de um terço a considera aceitável em circunstâncias especiais. Ainda há pouco se verificou uma reação crítica, tipicamente corporativa, à nomeação do Professor António Nóvoa como embaixador de Portugal junto da UNESCO, aquele que é no presente o único nesta condição exterior à carreira diplomática. Acerca deste problema, ver o texto sobre embaixadores políticos da autoria do Embaixador Francisco Seixas da Costa.

18. Se respondeu “Aceitável” ou “Aceitável em circunstâncias especiais” à pergunta 17, que setores da sociedade acha mais desejáveis como origem desses Embaixadores?

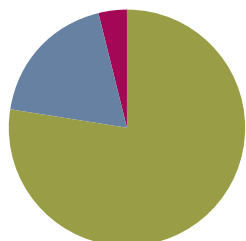
36 respostas



19. Para o tratamento de dossiers muito especializados e/ou muito globais considera desejável a figura do Embaixador temático e/ou itinerante?

107 respostas

- Sim – 83 (77,6%)
- Não – 20 (18,7%)
- Não sabe / Não se aplica – 4 (3,7%)



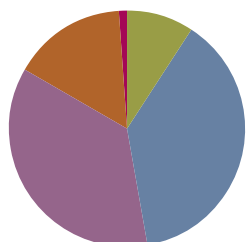
Há aqui uma aprovação significativa da possibilidade de nomear diplomatas para funções não residentes, com missões sectoriais para áreas temáticas especializadas, embora quase 20% dos inquiridos rejeite essa hipótese. A criação de embaixadores temáticos ou itinerantes, portadores de mandatos ora mais pontuais ora mais permanentes, é uma das sugestões do presente estudo, como se pode ver no capítulo próprio.

As questões seguintes prendem-se essencialmente com os procedimentos e as práticas da atividade diplomática em termos concretos.

20. Na sua carreira tem a percepção que faltam instruções claras e oportunas?

107 respostas

- Quase sempre – 10 (9,3%)
- Frequentemente – 41 (38%)
- Ocasionalmente – 39 (36,1%)
- Raramente – 17 (15,7%)
- Nunca – 1 (0,9%)

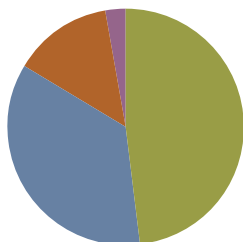


Embora em graus diferentes, a grande maioria dos inquiridos sente a falta de instruções centrais relativas às posições a assumir na sua prática diplomática. Embora isso possa ser compreensível, há que reconhecer que constitui um problema, na medida em que pode proporcionar atitudes negativas como, por exemplo, improvisação por falta de domínio dos dossiers ou então seguidismo em relação às posições de outros países.

21. Em seu entender o que mais ocupa a atividade quotidiana de uma Embaixada?

108 respostas

- As tarefas de administração e gestão – 52 (48,1%)
- Ação política – 38 (35,2%)
- A diplomacia pública – 15 (13,9%)
- A representação protocolar – 3 (2,8%)

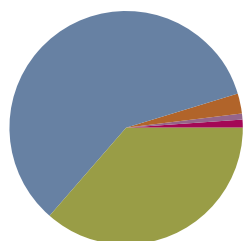


Salientem-se, pela negativa, o peso relativo das tarefas de administração e gestão (48,1%) e pela positiva, os 13,9% de peso relativo que se considera atribuível às tarefas de diplomacia pública.

22. Na prática diplomática portuguesa o uso das modernas tecnologias da informação é:

108 respostas

- Indispensável e possível – 40 (37%)
- Indispensável mas limitado por insuficiência de infra-estrutura técnica – 63 (58,3%)
- Indiferente – 3 (2,7%)
- Desnecessário – 1 (0,9%)
- Não sabe / Não se aplica – 1 (0,9%)

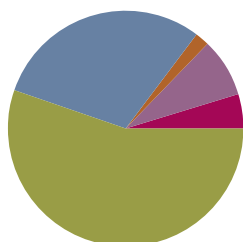


Constata-se de modo inequívoco a existência de um apelo no sentido de se ter como necessário um maior recurso às modernas tecnologias da informação, naturalmente no pressuposto da disponibilidade de uma adequada infraestrutura técnica.

23. O uso das redes sociais pela diplomacia é:

108 respostas

- Desejável e possível – 55,5%
- Desejável mas problemático por razões técnicas – 30%
- Indiferente – 1,8%
- Inconveniente – 8,2%
- Não sabe / Não se aplica – 5 (4,6%)

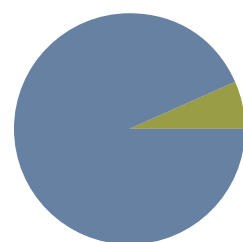


Também o uso das redes sociais é expressivamente compreendido como desejável e possível, embora haja um compreensível alerta para os problemas que, por razões técnicas, daí podem advir.

24. Em sua opinião a diplomacia económica é:

108 respostas

- Uma dimensão autónoma – 6 (5,6%)
- Uma componente não autónoma da acção diplomática – 102 (94,4%)

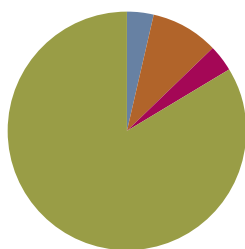


É quase unânime a compreensão da diplomacia económica como uma componente não autónoma da ação diplomática.

25. A integração da AICEP no MNE é:

108 respostas

- Positiva – 60 (83,6%)
- Negativa – 4 (3,7%)
- Indiferente – 10 (9,3%)
- Não sabe / Não se aplica – 4 (3,7%)

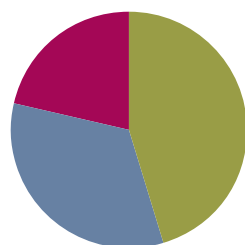


Recorta-se o sentimento que a integração da AICEP no MNE é hoje compreendida como um desenvolvimento positivo.

26. Genericamente a integração na prática diplomática de Adidos/Conselheiros de Defesa, Comerciais e Culturais é:

108 respostas

- Fácil – 49 (45,4%)
- Difícil – 36 (33,3%)
- Não sabe / Não se aplica – 23 (21,3%)

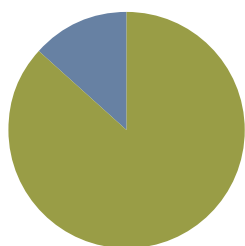


Não é indiferente, nem negligenciável, o número dos que acham difícil a integração de Adidos de Defesa, Comerciais e Culturais na prática diplomática.

27. Os cônsules honorários constituem uma mais-valia?

106 respostas

- Sim – 92 (86,8%)
- Não – 14 (13,2%)

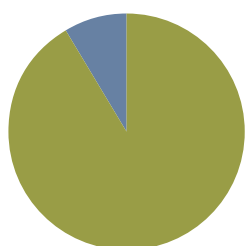


Os cônsules honorários são vistos como uma mais-valia para ação diplomática.

28. Concorda com o sindicalismo dos diplomatas?

107 respostas

- Sim – 98 (91,6%)
- Não – 9 (8,4%)

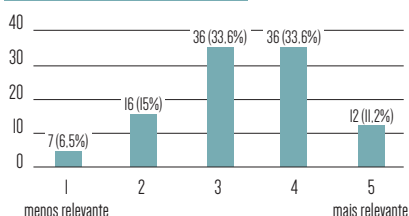


O sindicalismo dos diplomatas recebe a concordância da quase unanimidade dos inquiridos.

29. Tem-se dito que presentemente a diplomacia portuguesa é uma diplomacia de sucesso? Concorde? Numa escala de 1 (menos relevante) a 5 (mais relevante) quais os factores mais determinantes para a sua avaliação?

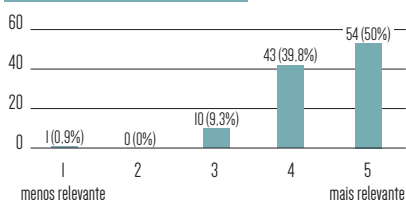
A orientação e ação dos responsáveis políticos

107 respostas



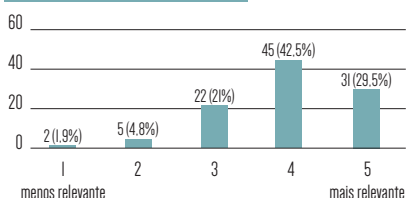
A formação e a ação dos diplomatas

108 respostas



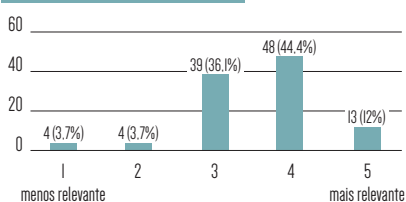
A conjugação dos dois factores anteriores

105 respostas



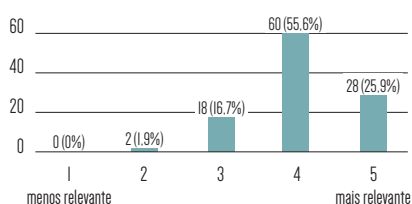
As circunstâncias externas favoráveis

108 respostas



O modo como Portugal é compreendido

108 respostas

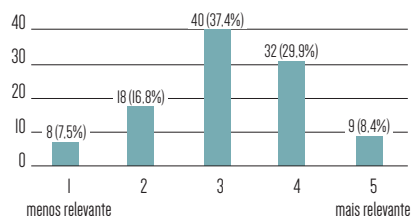


Circunscrevendo a interpretação aos dois graus mais relevantes da escala considerada, observa-se que 89,8% dos respondentes atribuem o aludido sucesso da diplomacia portuguesa à formação e ação dos diplomatas portugueses, enquanto 81,9% justificam esse êxito pelo modo como Portugal é compreendido. Só 48,8% dos que responderam vêm esse sucesso como dependendo da orientação e ação políticas. Opinião bem diferente recolhe-se da sondagem à opinião pública que adiante se apresenta.

30. Numa escala de 1 (menos relevante) a 5 (mais relevante) o que considera mais frustrante no trabalho diplomático?

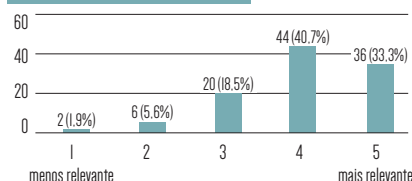
A inexistência de instruções

107 respostas



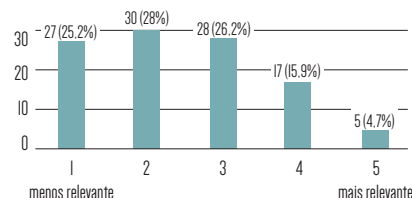
As condições de exercício profissional

108 respostas



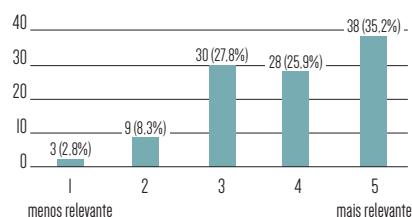
O relacionamento entre diplomatas portugueses

107 respostas



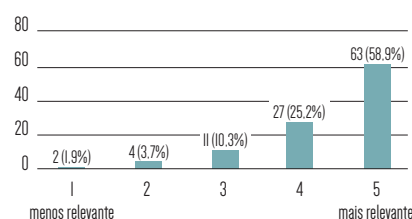
As dificuldades para a vida familiar

108 respostas



A remuneração em Portugal

107 respostas



Baseando mais uma vez a interpretação nos dois graus mais altos, conclui-se que para 83,7% dos respondentes a remuneração em Portugal é o fator mais frustrante para o seu trabalho, seguida pelas condições de exercício profissional, assim reconhecidas por 77% e pelas dificuldades para a vida familiar (61,1%).

Se compararmos as remunerações máximas e mínimas mensais das carreiras especiais das Administrações Públicas, no ano de 2018 eram estes os valores em causa para quatro carreiras:

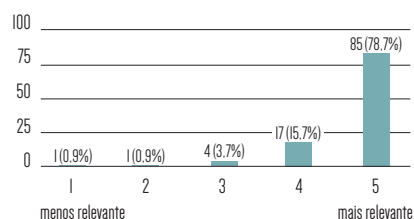
Carreiras	Diplomatas	Docentes do ensino superior	Militares	Magistrados
Máximas	4.362,00 €	5.401,50 €	5.011,90 €	6.130,00 €
Mínimas	1.603,70 €	1.636,80 €	583,60 €	2.549,90 €

Fonte: PORDATA <https://www.pordata.pt/Portugal/Remunera%C3%A7%C3%B5es+m%C3%A1ximas+mensais+-das+carreiras+especiais+das+Administra%C3%A7%C3%B5es+P%C3%BAblicas-496> e <https://www.pordata.pt/Portugal/Remunera%C3%A7%C3%B5es+m%C3%ADnimas+mensais+das+carreiras+especiais+das+Administra%C3%A7%C3%B5es+P%C3%BAblicas-495>

31. Numa escala de 1 (menos relevante) a 5 (mais relevante) o que considera mais gratificante no trabalho diplomático?

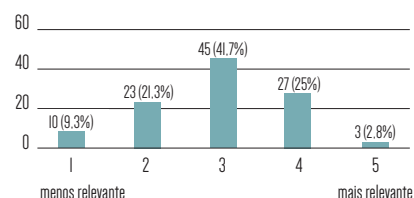
O serviço a Portugal

108 respostas



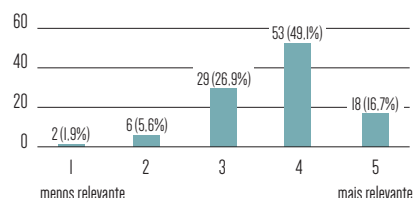
O contacto com as lideranças políticas

108 respostas



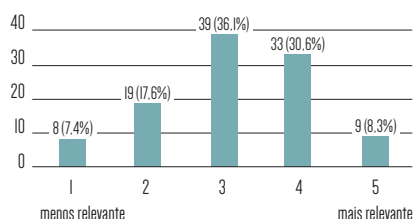
A interação com os diplomatas estrangeiros

108 respostas



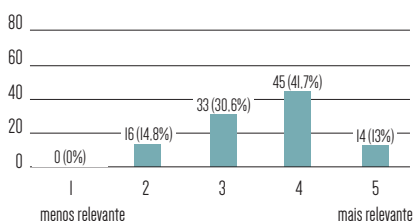
O relacionamento entre os diplomatas portugueses

108 respostas



A remuneração no estrangeiro

108 respostas



Continuando a centrar a análise nos dois graus mais elevados, observa-se que o serviço a Portugal é muito destacadamente (94,4 %) o aspeto tido como mais gratificante, seguido da interação com diplomatas estrangeiros (54,7%). É curioso observar que, dos parâmetros considerados, o contacto com as lideranças políticas é o menos valorizado (27,8%) como aspeto gratificante.

Acerca do nível remuneratório dos diplomatas em serviço no estrangeiro, vejamos este esclarecimento tornado público num comunicado da Direcção da Associação Sindical dos Diplomatas Portugueses, com data de 13 de março de 2018: "Relativamente aos abonos auferidos nos serviços externos, têm os diplomatas pugnado pela transparência da sua definição, reivindicando a correspondente publicidade, até como forma de melhor esclarecer a natureza e exigência do exercício das suas funções no estrangeiro. Assim, e conforme se verifica na generalidade das carreiras ou empresas que expatriam trabalhadores, os abonos têm em consideração, de acordo com o artigo 64.º do ECD, os índices de custo de vida nas diferentes cidades e países, de acordo com as estatísticas das principais organizações internacionais; o risco de insalubridade ou isolamento e os custos familiares e sociais acrescidos decorrentes da colocação em postos da classe C (aqueles em que as condições de vida são mais difíceis); as situações de guerra, conflito armado interno ou insegurança generalizada. (...)

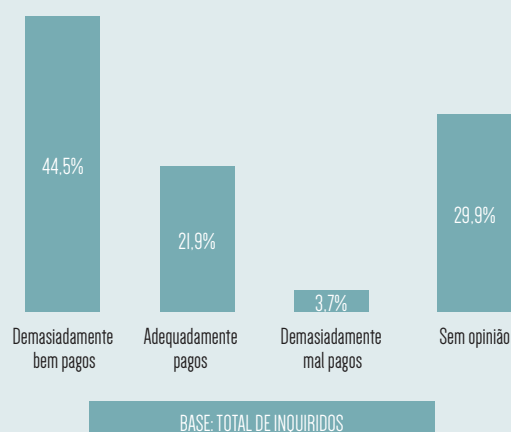
Registe-se, ainda, que a última atualização dos montantes devidos a título de abonos nos serviços externos remonta a 1994, pelo que se encontram naturalmente desajustados dos índices de custo de vida que deveriam observar. Por último, assinala-se que a compensação recebida pela expatriação dificilmente compensa os custos acrescidos da "dupla exclusividade", uma vez que os cônjuges dos diplomatas não podem desenvolver uma carreira normal e regular, ou da escolaridade dos dependentes no estrangeiro, em escolas de currículo internacional, para evitar que percam consecutivamente anos escolares nas constantes mudanças de país. (...)

Ademais, importa não esquecer que o Ministério dos Negócios Estrangeiros representa apenas 0,6% do Orçamento do Estado, uma ínfima parte dos quais se refere ao pagamento de remunerações e abonos aos seus funcionários diplomáticos."

Estes pontos de vista não impedem que na opinião pública portuguesa subsista a perceção de que os diplomatas pertencem a uma categoria de privilegiados bem remunerados. Na sondagem que a Aximage preparou para esta investigação, a maioria pronunciou-se nesse sentido.

ESTATUTO ECONÓMICO DOS DIPLOMATAS PORTUGUESES

Quanto ao estatuto económico dos diplomatas portugueses, de um modo geral, acha que eles são:



Fonte: Sondagem de opinião pública OBSERVARE/Aximage

32. O que deseja acrescentar

Menos carreirismo, mais serviço público.

A carência de recursos humanos e as dificuldades de progressão são os atuais principais dois desafios da carreira diplomática.

- 1) O papel extremamente relevante do Instituto Camões e as fortes dificuldades que coloca o seu crónico subfinanciamento na promoção das atividades de cooperação, de promoção da língua e cultura portuguesas.
- 2) A ausência de autonomia financeira do MNE (tudo é controlado pelo Min das Finanças) e a fraca autonomia administrativa e financeira das Embaixadas. Exige-se uma maior descentralização e instrumentos que permitam aos embaixadores gerir com mais autonomia as Embaixadas que chefiar.
- 3) A elevada e penalizadora burocracia associada à falta de autonomia administrativa e financeira.
- 4) Deficiente e lenta estrutura informática do MNE que penaliza grandemente os postos diplomáticos.

Excelente estrutura de perguntas e opções de resposta.

Cônsules honorários são importantes se não tiverem a nacionalidade portuguesa, se não tiverem quaisquer competências consulares, se forem oriundos da alta sociedade local e se forem nomeados a termo certo e não pelo SECP mas pelo nosso embaixador.

O trabalho de equipa de uma embaixada no domínio da diplomacia pública.

Difícil por vezes responder a "preto e branco", sim ou não, e dentro de parâmetros sempre pré-definidos.

É fundamental promover uma verdadeira igualdade de género em todos os quadros da Administração Pública Portuguesa, incluindo na carreira diplomática.

Algumas questões aqui colocadas não se podem reconduzir a respostas apenas de sim ou não. Algumas questões dependem de fatores muito variáveis. Por exemplo, a questão relativa à facilidade da integração de adidos culturais, defesa, etc. – não é possível responder apenas sim ou não, uma vez que essa integração depende, entre outros, de fatores como o perfil pessoal das pessoas designadas para esses lugares, as linhas de hierarquia estabelecidas, a formação ou o enquadramento que lhes é dado antes de partirem para posto (muitos não conhecem o trabalho diplomático, a linguagem própria, a necessidade de articulação das diferentes políticas e estratégias para uma política e ação externa coesa e coerente, etc.). A realidade é muito mais complexa e exigente num meio e profissão que é cada vez mais especializado e que tem de responder a cada vez mais solicitações em áreas simultaneamente estratégicas, políticas e técnicas.

A questão 29 é pouco clara!

É necessária a revisão do Estatuto da Carreira Diplomática (1998): grelha de remunerações, passagem à disponibilidade, limites de idade no estrangeiro...

Um diplomata é um generalista que se especializa na medida das necessidades das suas funções. A dedicação e a discrição deveriam ser apanágio da respetiva ação mas a diplomacia pura não existe.

As chamadas embaixadas *low cost* deverão ser contrariadas e inaceitáveis uma vez que constituem uma verdadeira discriminação entre embaixadores e prejudicam a carreira profissional e a imagem do país. Verdadeira inconstitucionalidade, uma vez que não estão previstas no estatuto diplomático e cria situações diferentes para trabalhos iguais.

A progressão na carreira deve obedecer a uma outra lógica, por forma a evitar criar bolsas excessivas em algumas categorias (v.g. Conselheiros ou Ministros) que por não terem cargos compatíveis cria frustrações e viola legítimas expectativas de atividade.

Nos serviços internos haverá que acautelar a relação hierárquica nos serviços, evitando situações em que a chefia tem menos categoria que os chefiados.

As remunerações devem ter em conta os custos de vida atuais nos postos que raramente sofrem atualizações. Os postos C não têm qualquer benefício com parando com os B e A, sendo que apenas têm os inconvenientes.

Deverá ser evitada a abertura de novas embaixadas sem que sejam previamente asseguradas as condições financeiras, de instalações e de pessoal, que por vezes mais parecem *startups*.

Necessário um correto inventário de bens do MNE e assegurar a sua alocação mais geral.

O inquérito deixa de fora o trabalho consular desempenhado por diplomatas, que ocupa uma parte considerável do dia-a-dia nos consulados-gerais e das secções consulares nas embaixadas de menor dimensão. É um desafio gratificante e uma das maiores mais-valias da rede diplomática portuguesa, através do apoio prestado aos cidadãos nacionais no estrangeiro.

Necessidade de revisão dos patamares etários e da fórmula usada para a promoção a categorias superiores.

A carreira é autotóxica devido à corrupção e às rivalidades pessoais.

Pergunta 29 – tenho dúvidas de que a diplomacia portuguesa seja uma diplomacia de sucesso.

A rede diplomática portuguesa está sobre-dimensionada para os efetivos que possui. Face a esta situação, o poder político deve escolher se quer que Portugal tenha menos postos ou mais diplomatas.

O Séc. XXI trará grandes desafios à diplomacia portuguesa, para os quais importa estar preparado para dar resposta. A capacidade de ação bilateral, multilateral e consular dependerá muito das competências humanas, técnicas e operacionais que a estrutura diplomática conseguir desenvolver nos próximos anos. Isto implicará, necessariamente, financiamento à altura.

A falta de desafio intelectual, a superficialidade na análise dos temas (ideias feitas), a prudência excessiva e a alienação do mundo real (a "bolha") são elementos de frustração adicional.

A fraca aposta que os sucessivos Governos vêm fazendo na diplomacia, bem patente atendendo à redução sistemática se vem verificando no orçamento do MNE no conjunto do orçamento geral do Estado, não deixará de ter custos para o país, quer políticos quer económicos, mas também consequências no serviço aos cidadãos e empresas fora do território nacional.

Não existe substituto para a ação diária das Embaixadas e Postos Consulares em prol dos cidadãos nacionais, mesmo se o MNE continua a não ser bem-sucedido em mudar alguns preconceitos vigentes na sociedade portuguesa e se mantém sonoros alguns "ódios de estimação" existentes entre os "fazedores de opinião" em Portugal.

Tudo o que se aprende e que não seria possível se não fosse a carreira diplomática.

INQUÉRITO ÀS EMPRESAS EXPORTADORAS

O presente inquérito foi lançado em outubro e novembro de 2018, por vários envios por *e-mail* dirigidos a centenas de empresas exportadoras, escolhidas aleatoriamente por regiões do país, tanto do continente como das regiões autónomas. As perguntas eram colocadas assegurando em absoluto o anonimato e a confidencialidade.

No e-mail enviado dava-se acesso a um *link* que abria para um formulário do Google Forms, o qual elaborava automaticamente os gráficos com as percentagens obtidas. Foram recebidas 132 respostas.

A Universidade Autónoma de Lisboa está a desenvolver um projeto de investigação (na área das Relações Internacionais, centro de estudos OBSERVARE) sobre a rede diplomática portuguesa. Trata-se de um trabalho académico e independente. Tem o apoio informativo do Ministério dos Negócios Estrangeiros e de outras entidades pertinentes e recebeu patrocínios financeiros de instituições bancárias privadas. Os objetivos e os métodos são de natureza estritamente científica. Os resultados serão oportunamente tornados públicos.

Em complemento das investigações produzidas pela equipa responsável, foram lançados alguns inquéritos, seja aos próprios diplomatas, seja à opinião pública sob forma de sondagem. Nesse contexto pareceu útil inquirir também as empresas exportadoras, designadamente com vista a obter a avaliação da chamada "diplomacia económica".

A sua participação é voluntária e o anonimato é absolutamente assegurado. Se decidir participar neste questionário, pode desistir a qualquer momento. O preenchimento deste inquérito demora aproximadamente 10 minutos. A sua participação é muito valorizada e necessária para a fundamentação rigorosa da investigação. Os dados serão tratados de forma global, apenas para fins de análise estatística e ficarão na exclusiva reserva da equipa de investigação do OBSERVARE, guardados de forma eletrónica e protegidos por uma palavra passe.

Se estiver de acordo passamos, então, a colocar-lhe umas perguntas de natureza sociodemográfica apenas para caracterizar a amostra e para fins estatísticos. Lembramos que o inquérito é anónimo pelo que não lhe solicitamos quaisquer dados que permitam a identificação nominal. Toda a informação e opinião que recolhemos será tratada em bloco e de forma despersonalizada.

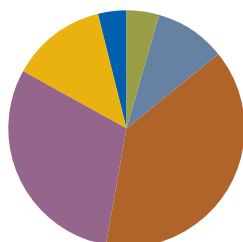
Desde já, os nossos agradecimentos.

I. Assim, por favor, indique em que escalão etário se insere a sua idade.

Quase 70% dos respondentes situa-se na faixa etária dos 36 aos 55 anos.

132 respostas

- 18 a 25 anos – 6 (4,5%)
- 26 a 35 anos – 13 (9,8%)
- 36 a 45 anos – 51 (38,6%)
- 46 a 55 anos – 40 (30,3%)
- 56 a 65 anos – 17 (12,9%)
- Mais de 65 anos – 5 (3,8%)
- Prefere não responder – 0 (0%)



2. Qual é a sua função na organização?

A análise das respostas permitiu observar que 28% dos respondentes se situam em níveis elevados das respetivas organizações e 56,8% ocupam cargos intermédios.

126 respostas

Diretor-geral
 Gerente
 Administrativa/ Financeira
 Gerente
 Directora de Recursos Humanos
 Técnica superior financeira
 Quadro superior
 Diretor comercial
 Gerente
 Administrador
 CEO
 Analista de dados
 Director
 Sócio-gerente
 Director Financeiro / Apoderado
 CEO
 Finance Manager
 Director
 CEO
 CEO e responsável por mercados internacionais
 Director
 Gerente
 PCA
 Gerente
 Director
 Director de operações
 Quality Coordinator
 Director de Comunicação
 Administrador
 Administradora
 Administrador
 Administradora e gestora financeira
 Gerente
 Administrador
 Director-geral
 Director Comercial
 Director de Comunicação
 Administrativa
 Departamento de Qualidade, Segurança, Ambiente e Formação
 Director-geral
 Director Comercial e Marketing
 Director Administrativo e Financeiro

Business Analyst – People & Marketing Manager
 CFO
 Director Departamento Exportação
 Administrador
 Gerente
 Contabilista
 Director de Exportação
 Export Manager
 Administrador
 Técnica
 Consultor Técnico
 Administrador
 Director Administrativo e Financeiro
 Gestora de Compras
 General Manager
 Office Manager
 Director Financeiro
 Director-executivo
 Técnica Administrativa
 Assistente Financeiro
 Contabilista Certificado
 Director-geral
 Gerente Comercial
 Export Manager
 Direção Financeira
 Administrativa
 Departamento comercial e financeiro/ gestão de projectos
 Financeira
 Administrador
 Director Financeiro
 CEO
 Gestor
 Managing Director
 Gestora Financeira
 Escriturária
 Gestor – responsável pela empresa
 Director Financeiro
 Director Administrativo e Financeiro
 Sócio-gerente
 Director Financeiro
 Gerente
 Administrador

Gerente
 Direcção Comercial & Marketing
 Administração
 Director Financeiro
 Responsável de Compras e Logística
 Gerente
 Consultor
 Administrador
 Director Financeiro
 Empregada de escritório
 Marketing e Comunicação
 Administrador
 Gerente Internacional
 Director Administrativo
 Financial and Accountant Trainee
 CEO
 Contabilista
 General Manager
 Financeiro
 Assessora de direcção
 Administrador
 CFO
 Sócio-gerente
 Consultor
 Director Financeiro / Apoderado
 DAF
 Administração
 Administrador
 CEO
 CEO
 Responsável Marketing
 Administrativa
 Head of National Accounts and Export
 Diretora
 Gerente Administrativo
 Administrativa/ Comercial
 International Business Development Manager
 Administrativa
 Director Exportação
 Office Manager
 Controle industrial
 Contabilista

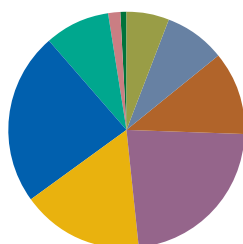
Depois da Caracterização do inquirido, segundo o nível etário e a sua posição na empresa, as perguntas seguintes visam traçar o perfil da empresa em causa, quanto a número de trabalhadores, volume de negócios e a atividade económica dominante.

3. Gostaríamos de colocar-lhe algumas questões relacionadas com a caracterização da sua empresa. Assim, quantas pessoas trabalham na sua organização?

A integração das respostas às perguntas 3 e 4 permite concluir que responderam 46 grandes empresas, 52 médias empresas e 34 pequenas empresas.

132 respostas

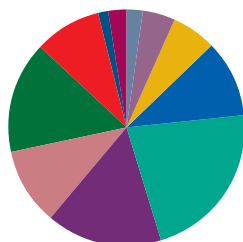
- 0-4 pessoas ao serviço – 8 (6,1%)
- 5-9 pessoas ao serviço – 11 (8,3%)
- 10-19 pessoas ao serviço – 15 (11,4%)
- 20-49 pessoas ao serviço – 30 (22,7%)
- 50-99 pessoas ao serviço – 22 (16,7%)
- 100-249 pessoas ao serviço – 31 (23,5%)
- 250-499 pessoas ao serviço – 12 (9,1%)
- 500-999 pessoas ao serviço – 2 (1,5%)
- 1000 ou mais pessoas ao serviço – 1 (0,8%)
- Não sabe / Prefere não responder – 0 (0%)



4. Com base nos escalões apresentados, indique-nos em qual deles se situou o volume de negócios da sua empresa no ano passado, em 2017.

132 respostas

- Sem faturação – 0 (0%)
- Até 50 mil Euros – 3 (2,3%)
- Mais de 50 a 150 mil – 0 (0%)
- Mais de 150 a 500 mil – 6 (4,5%)
- Mais de 500 mil a 1 milhão – 8 (6,1%)
- Mais de 1 a 2 milhões – 14 (10,6%)
- Mais de 2 a 5 milhões – 29 (22%)
- Mais de 5 a 10 milhões – 21 (15,9%)
- Mais de 10 a 20 milhões – 14 (10,6%)
- Mais de 20 a 50 milhões – 20 (15,2%)
- Mais de 50 a 200 milhões – 12 (9,1%)
- Mais de 200 milhões – 2 (1,5%)
- Não sabe / Prefere não responder – 3 (2,3%)



5. Qual é a principal atividade económica da sua empresa?

Em termos relativos foi do setor industrial que foram recebidas mais respostas (36,3%).

124 respostas

Indústria Química
Representação de Empresas Turísticas – Agências de Viagens
Comércio Internacional
Fabrico de Embalagens de Cartão
Transformação de tubagem para a indústria
Transportes rodoviários de mercadorias
Metalurgia
Fabrico de Calçado
Comércio de bens
Numismática
Construção de carroçarias
Transportes internacionais marítimos
Fabrico de componentes automóvel
Importação e Exportação de Madeiras
Fabricação de componentes para calçado
Projeto, fabrico, montagem e assistência de instalações industriais de pintura
Distribuição de Produtos Químicos
Siderúrgica
Produção de Máquinas de teste
10912
Desenvolvimento, fabrico e comercialização de Painéis Electrónicos de sinalização e Informação para a indústria dos transportes
Produção de produtos químicos
Indústria Alimentar
Transitário
Fabrico de componentes para o sector automóvel
Comércio
Indústria e Transformação de Carnes
Fundição alumínio alta pressão
Projetos de engenharia
78200
Industria
Fabrico de equipamentos eletrónicos
Fabrico e Comercialização Contraplacados de Madeira
Transformação e Comercialização de Pedras Naturais e Compostos
Produção e comercialização de produtos para alimentação animal
Transporte de mercadorias
Dispositivos Médicos
Têxteis Técnicos
Estudos de Mercado
Consultoria
Produção Medicamentos
Extração e comercialização de agregados britados graníticos
Têxtil

Manutenção e comércio de veículos
Eletromecânica – fabrico de bombas, ventiladores e sistemas Pressurização e sistemas Contra Incêndio.
Desmancha e venda de carne de suíno
Prestação de serviços de iluminação decorativa
Comercialização de castanha fresca e congelada
Distribuição de Software
Produção e comercialização de abrasivos flexíveis
Produção de têxteis de aplicação industrial, como feltros e filtros, assim como prestação de serviços de automação, engenharia e construção na fileira da celulose e pasta de papel.
Indústria de Calçado
Têxtil – Vestuário em malha
Consultoria e outsourcing em sistemas de informação
Venda de Equipamentos
Transportes e Logística de Obras de Arte
Comércio Materiais de Construção: revestimentos, pavimentos e artigos sanitários
Serviços Contabilidade e Formação Profissional
Configuração, fornecimento e instalação de Sistemas Meteorológicos Automáticos e Sistemas de Radiocomunicações Terrestres ou Aeronáuticas.
Calçado
Construção Civil
Embalamento e comércio de produtos químicos e de limpeza
Prestação de serviços
Fabrico de fixações em aço inox (específico para fachadas)
Prestação serviços assessoria
Transportes internacionais e logística
Serviços de Engenharia
Venda de equipamento
Venda a retalho de vestuário de trabalho e EPIs
Agente de produtos papeleros
Comércio por grosso de vestuário
Reciclagem de Polímeros
Venda de equipamentos e componentes para equipamentos de construção
Produção de *Software*
Produção de biocombustíveis
Exportação
Prestação de serviços na área da serralharia mecânica
Confeção
Exportação de produtos “made in Portugal”
Metalomecânica
Indústria Conserveira
46381
Venda de painel sanduiche

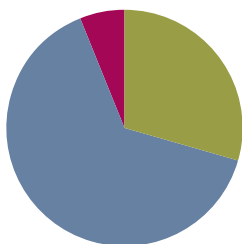
Construção civil
Trading de produtos e serviços
Produção e comercialização de vinho
Comércio por grosso de calçado
Edição e venda de livros
Fabrico de componentes para calçado (solas)
Portas e janelas em alumínio
Comércio por grosso de material elétrico
Exportação de vestuário têxtil
Indústria
Produção, importação e exportação de Frutas Frescas
Indústria extrativa
Desmaterialização de Processos
Fabrico de dispositivo médico-cirúrgicos
Comércio a retalho de livros, em estabelecimentos especializados
Estudos de mercado
Fabricação de outros artigos de pasta de papel e de cartão
Fabrico de calçado
Derivados de arame
Exportação têxtil
Impregnação de madeira
Exportação de produtos alimentares
Soluções globais para eventos
Fabrico de componentes para a indústria automóvel
Indústria Química
Produção de calçado
Investigação, produção e comercialização de derivados resinosos
Import-Export
Construção de infraestruturas
Conservas alimentares
Confeção de peúgas
Produção e distribuição de produtos alimentares
Comércio de produtos hortícolas
Produção de motores elétricos
Exportação
Gestão de resíduos
Fabrico de cerâmica
Comercialização de madeiras e derivados
Outsourcing em sistemas informáticos
Produção de medicamentos
Instalação e venda de equipamentos elétricos, de segurança, informática e eletrónica, com vista à aplicação das novas tecnologias no ramo da eletricidade, segurança e informática. Prestação de serviços na área de Engenharia Eletrotécnica, instalação de canalizações e climatização.

6. A sua empresa pertence a algum grupo económico?

Cerca de dois terços das respostas provieram de empresas ligadas a algum grupo económico.

132 respostas

- Sim – 39 (29,5%)
- Não – 85 (64,4%)
- Não sabe / Prefere não responder – 8 (6,1%)

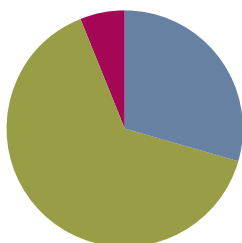


7. A internacionalização é um objetivo estratégico da empresa?

A internacionalização surge como um grande e inquestionável objetivo estratégico.

131 respostas

- Sim – 111 (84,7%)
- Não – 15 (11,5%)
- Não sabe / Prefere não responder – 5 (3,8%)

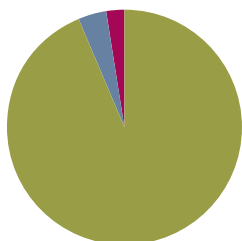


8. Tem desenvolvido atividade exportadora?

Como se pretendia, a quase totalidade das empresas respondentes têm atividade exportadora.

129 respostas

- Sim (se escolheu esta opção, siga para a pergunta 9.) – 121 (93,8%)
- Não (se escolheu esta opção, siga para a pergunta 11.) – 5 (3,9%)
- Não sabe / Prefere não responder (se escolheu esta opção, siga para a pergunta 11.) – 3 (2,3%)



9. Quais os três principais destinos (países) da sua atividade exportadora?

118 respostas

Espanha
 Angola
 Angola
 Espanha, Alemanha, Suíça
 Brasil, Reino Unido e Espanha
 Bélgica, Argélia e Moçambique
 Marrocos e Espanha
 Reino Unido, Europa e EUA
 França e Suíça
 Itália, Alemanha e Reino Unido
 Angola, França, Espanha
 França, Inglaterra e Holanda
 Exportamos para 32 países e todos são importantes.
 Alemanha, Espanha e Noruega
 Irlanda, Alemanha e Croácia
 Angola e São Tomé e Príncipe
 Espanha, Angola e Senegal
 França, Espanha e Grã-Bretanha
 EUA, França e China
 EUA
 Alemanha, França e Espanha
 Brasil, México e França
 Angola, Cabo Verde, Moçambique e Nigéria
 Espanha, Inglaterra e Marrocos
 Espanha, Grécia e Cabo Verde
 Alemanha, Áustria e Índia
 Brasil, Angola e França
 França, Alemanha e Itália
 Alemanha, França e Suécia
 França, Luxemburgo e Alemanha
 Alemanha, Suécia e Inglaterra
 Angola, Noruega e México
 França
 Espanha, Alemanha e Angola
 Noruega, Turquia, Emiratos Árabes Unidos
 Espanha, França, Bélgica, Marrocos, Cabo Verde e Angola
 Guiné Bissau, Marrocos e Angola
 Espanha, Marrocos e França
 Estados Unidos, União Europeia e Reino Unido

Espanha, Angola e Argélia
 França, Alemanha e Espanha
 Suécia, Holanda e Finlândia
 Angola, Moçambique e Iraque
 Espanha
 África (Austral e Magreb), Europa, Medio Oriente e América (ainda com pouca expressão)
 Inglaterra, França e Japão
 Reino Unido, França, Costa do Marfim e Emirados Árabes Unidos
 França e Itália
 Peru, Angola e Espanha
 Reino Unido, EUA e Polónia
 Finlândia, Espanha e Alemanha
 Bélgica, Alemanha, Holanda e França
 Alemanha, Itália e Inglaterra
 Moçambique, Colômbia e Espanha
 África e Europa
 Reino Unido, Espanha e EUA
 Angola e França
 Moçambique participação em maioria no capital de duas empresas), Senegal, Quênia, Angola (até 2016 foi importante)
 PALOP
 Espanha, Angola e Polónia
 Bélgica, Espanha e França
 Espanha e PALOP
 Espanha, França e Suíça
 Bélgica, EUA e Angola
 Polónia, República Checa e Hungria
 Tanzânia, Moçambique e Angola
 Norte de África e América do Sul
 Espanha, França e Itália
 Espanha Alemanha e Itália
 Europa Comunitária (Espanha, França, Itália) e Ásia
 Moçambique
 Angola e Moçambique
 Espanha, França e Bélgica
 França, Irlanda e Espanha
 França, Alemanha e Israel
 Espanha, Angola e Moçambique

Itália, Reino Unido, EUA, Alemanha, França e Suíça
 França, México e Espanha
 República do Congo e Cuba
 Alemanha, China e Bélgica
 França, Suíça e Bélgica
 Eslováquia, França e Alemanha
 Holanda e Dinamarca
 França, Espanha e EUA
 Espanha, Marrocos e Brasil
 EUA, Japão e Áustria
 Nigéria, Moçambique e Congo
 Arábia Saudita, Egito e Kuwait
 Moçambique, São Tomé e Príncipe e Cabo Verde
 Espanha e França
 Holanda, Suécia e Inglaterra
 Holanda, Reino Unido e França
 Espanha, Hungria e Suécia
 Espanha, Reino Unido e França
 França, Itália e Espanha
 Finlândia, Noruega e Áustria
 França, Espanha e Reino Unido
 Espanha, Angola e Roménia
 Noruega, Suécia e Finlândia
 Alemanha, França e Suécia
 Angola
 Moçambique, Angola, Guiné-Conakry
 EUA, França, Canadá
 França, Itália, Alemanha
 Angola, Cabo Verde e Moçambique.
 Espanha
 Alemanha, Espanha, Reino Unido
 Angola
 Angola, Omã, Brasil
 França, Alemanha e Holanda
 EUA, Vietnã e França
 Moçambique, Colômbia, Espanha
 Alemanha, França
 Holanda, Bélgica

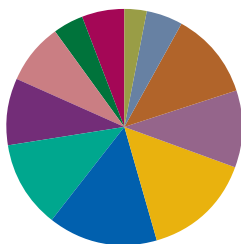
Espanha, França, Angola e Alemanha constituem, destacadamente e por esta ordem, os destinos principais das exportações das empresas que responderam. Seguem-se, também pela ordem indicada, o Reino Unido, Moçambique, EUA e Itália.

Em termos de espaços regionais o peso da Europa, enquanto destino, sobreleva destacadamente todos os demais.

10. Qual foi o volume de exportações da sua organização, em 2017?

132 respostas

- Até 50 mil Euros – 4 (3,3%)
- Mais de 50 a 150 mil – 6 (5%)
- Mais de 150 a 500 mil – 14 (11,7%)
- Mais de 500 mil a 1 milhão – 13 (10,8%)
- Mais de 1 a 2 milhões – 18 (15%)
- Mais de 2 a 5 milhões – 18 (15%)
- Mais de 5 a 10 milhões – 14 (11,7%)
- Mais de 10 a 20 milhões – 11 (9,2%)
- Mais de 20 a 50 milhões – 10 (8,3%)
- Mais de 50 a 200 milhões – 5 (4,2%)
- Mais de 200 milhões – 0 (0%)
- Não sabe / Prefere não responder – 7 (5,8%)



50 (37,8%) dos respondentes tiveram em 2017 volumes de exportações entre os 2 e os 10 milhões de euros.

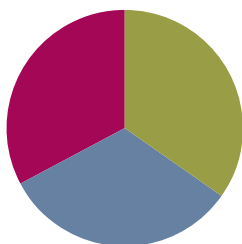
As perguntas seguintes visam avaliar as opiniões dos inquiridos acerca da eficácia da diplomacia económica portuguesa, nas várias esferas consideradas: abertura de mercados e montante de exportações, captação de investimento estrangeiro, promoção turística.

II. Considera que a promoção da "diplomacia económica" teve resultados positivos para as exportações portuguesas?

As respostas às perguntas II e I2 sugerem que é bastante sentida uma necessidade de atender mais à promoção da diplomacia económica

132 respostas

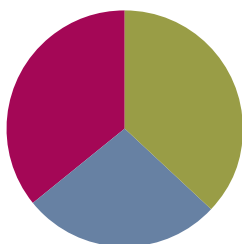
- Sim - 46 (34,8%)
- Não - 43 (32,6%)
- Não sabe / Prefere não responder - 43 (32,6%)



I2. Considera que a promoção da "diplomacia económica" teve resultados positivos para a captação de investimento estrangeiro?

132 respostas

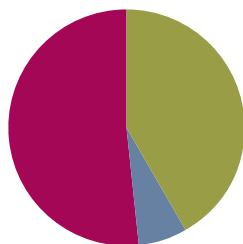
- Sim - 49 (37,1%)
- Não - 36 (27,3%)
- Não sabe / Prefere não responder - 47 (35,6%)



I3. Considera que a promoção da "diplomacia económica" teve resultados positivos para a promoção turística de Portugal, no estrangeiro?

I32 respostas

- Sim (se escolheu esta opção, siga para a pergunta I3a.) – 55 (41.7%)
- Não (se escolheu esta opção, siga para a pergunta I3b.) – 9 (6.8%)
- Não sabe / Prefere não responder (se escolheu esta opção, siga para a pergunta I4.) – 68 (51.5%)



I3a. Qual ou quais as razões que o levam a considerar que a promoção da "diplomacia económica" TEVE resultados positivos para a promoção turística?

49 respostas

Aumento do fluxo turístico.
O aumento do número de turistas e a projecção que Portugal tem tido no estrangeiro.
Pela publicidade que vejo no estrangeiro sobre Portugal imagino que a Diplomacia económica portuguesa contribuiu para essa mesma publicidade.
O aumento do turismo não é um acaso.
Nenhuma.
Basta olhar à nossa volta.
Mercado interno pouco explorado e problemas de ordem de segurança em outros destinos turísticos com mercado mais consolidado em comparação ao Português.
Existe um conhecimento do país e da estrutura económica, além fronteiras.
Crescimento do turismo.
Impacto positivo através da eventual divulgação e captação de operadores turísticos para realizar investimento no setor.
Crescimento do turismo de cidades, aumento da procura de Portugal por parte de turistas estrangeiros, novos investidores da área do alojamento e hotelaria.
Transmissão de uma imagem de país seguro e estável.
O contacto com agentes económicos no estrangeiro proporciona sempre vantagens directas e indirectas para o país.
A inundação de turistas em Portugal.
Divulgação de Portugal como destino turístico.
O facto de Portugal se estar a afirmar como um destino turístico de referência na Europa.

Aumento significativo do turismo em Portugal nomeadamente nas grandes cidades bem como o reconhecimento do país nos países estrangeiros.
Pela quantidade relevante do número de turistas e pelas promoções.
Os dados de crescimento do sector e o enfoque político dado ao mesmo, traduzido numa legislação facilitadora do crescimento.
Forte comunicação e promoção da imagem de Portugal.
São acções que criam sempre alguma visibilidade.
Publicidade agressiva.
Enquanto estive em vigor senti-se um envolvimento dos diplomatas e do AICEP no processo.
Segurança
Recebemos turistas da América do Norte, onde é público o esforço feito na promoção de Portugal.
Notoriedade internacional.
Foi claramente uma aposta do Governo e do país no Turismo e não na Indústria.
Não sei.
Como complemento a outras iniciativas/Sucessos internacionais.
Não considero que tenha tido.
Todo o capital adicional de imagem/notoriedade/oportunidades/visibilidade positiva do país é benéfico. Considero que a diplomacia economia tem um papel positivo, de melhoria dessa imagem. A sua importância e impacto pode não ser de fácil mensuração, mas estou certo que é positivo.
A forte aposta em feiras internacionais do sector.

Promove Portugal e desperta a curiosidade / vontade de visita.
O incremento do Turismo.
A difusão nos mercados externos de que Portugal é um país moderno e seguro, juntamente com eventos desportivos que catapultaram o nome de Portugal, aliado às condições endógenas do país em termos climáticos conseguiu atrair um conjunto grande de novos turistas.
A evolução que todos podemos observar, mesmo sem ser especialistas.
O dar a conhecer o país.
A promoção da segurança teve efeitos positivos no turismo.
Fluxos turísticos aumentaram.
Apoio e divulgação de Portugal no estrangeiro.
Mostraram um país hospitaleiro.
A visibilidade positiva que o país tem nos media internacionais.
Mais de 20 milhões de hóspedes em 2017; Lisboa ocupa o 2.º lugar do Top 10 das cidades europeias com maior crescimento no turismo de lazer; Inovação registada nos mais diversos sectores que dependem do Turismo (hotelaria, restaurantes, espaço públicos de lazer, etc.)
Aumento do nº de turistas, Portugal visto como um destino turístico apetecível.
Um maior volume de turistas e mais investimento.
Segurança.
Aumento do turismo.

Os argumentos mais referenciados como fatores positivos para a promoção turística foram a relevância da projecção de Portugal no estrangeiro e o aumento do fluxo de turistas.

I3b. Qual ou quais as razões que o levam a considerar que a promoção da "diplomacia económica" NÃO TEVE resultados positivos para a promoção turística?

11 respostas

Não.
Inércia, preocupados com o salário apenas.
O turismo deve-se essencialmente ao contexto internacional, à acção empresarial e alguma actividade municipal.
Falta de foco nos nichos de mercado e produtos que o país pode oferecer. Desvalorização das empresas exportadoras de serviços ou *trading*.
Portugal ainda precisa de fazer mais – não é com delegações esporádicas a um país que se desenvolve a actividade económica. É, antes de mais, com trabalho de campo das embaixadas nesses países.
Conjetura nacional reduzida; Impacto ditado pelas ondas internacionais.
Não existe diplomacia económica dedicada aos vários rumos de negócio, está muito generalizada e assim não tem o mesmo efeito.

Penso que outros factores justificam o aumento do turismo, que não a diplomacia económica.
Falta de apoio das entidades oficiais.
Porque continuamos a explorar matéria-prima e não tecnologia, exportamos sim jovens cientistas.
O forte aumento de Portugal como destino de turistas estrangeiros teve por base 3 pilares fundamentais: contexto geopolítico (Magreb instável, Turquia instável, Grécia como ponto de entrada de refugiados), florescimento das *low-cost*, Lisboa e Portugal destinos da moda pelas razões acima apontadas e ainda por ser percebido como barato, calmo, tranquilo e ameno. A diplomacia económica portuguesa é, simplesmente, anedótica. Não existe. Aliás, nunca existiu.

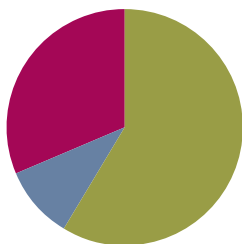
Os argumentos mais referenciados como negativos para a promoção turística foram o contexto internacional e uma diplomacia económica considerada desajustada.

14. Concorda com a integração da AICEP Portugal Global (Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal) no MNE (Ministério dos Negócios Estrangeiros)?

É muito expressivo o apoio à ligação da AICEP ao MNE.

131 respostas

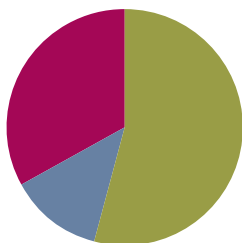
Sim – 77 (58,8%)
 Não – 13 (9,9%)
 Não sabe / Prefere não responder – 41 (31,3%)



15. Considera positivo que os agentes da projeção económica de Portugal, como por exemplo os delegados da AICEP, estejam integrados no aparelho diplomático nacional?

131 respostas

Sim – 71 (54,2%)
 Não – 17 (13%)
 Não sabe / Prefere não responder – 42 (32,8%)

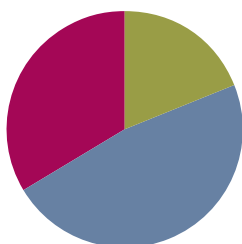


16. Considera que os Embaixadores e, em geral, os diplomatas portugueses estão preparados para dar apoio aos agentes económicos?

As respostas às perguntas 16 e 17 refletem o sentimento que os diplomatas portugueses não estão preparados para apoiar os agentes económicos e, como tal, não são eficazes nesse campo.

131 respostas

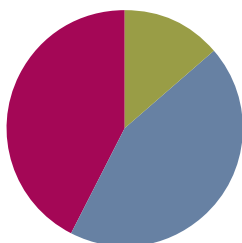
Sim – 25 (19,1%)
 Não – 62 (47,3%)
 Não sabe / Prefere não responder – 44 (33,6%)



17. E considera que são eficazes no apoio aos agentes económicos?

130 respostas

Sim – 18 (13,8%)
 Não – 57 (43,8%)
 Não sabe / Prefere não responder – 55 (42,3%)



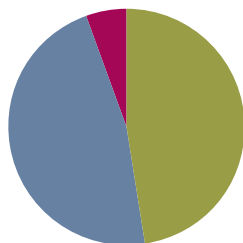
Cerca de metade (47,7%) dos respondentes declara já ter procurado o apoio da estrutura diplomática, incluindo a AICEP, com vista à sua expansão económica externa.

Dos que procuram apoio cerca de metade (44,7%) considera que isso lhes proporcionou resultados positivos.

18. Já recorreu aos serviços oficiais – Ministério, embaixadas, AICEP... – para apoio à sua expansão económica no estrangeiro?

132 respostas

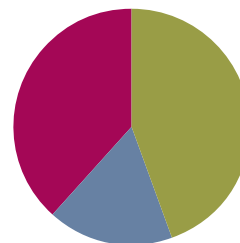
- Sim (se escolheu esta opção, siga para a pergunta 19.) – 63 (47,7%)
- Não (se escolheu esta opção, siga para a pergunta 21.) – 62 (47%)
- Não sabe / Prefere não responder (se escolheu esta opção, siga para a pergunta 21.) – 7 (5,3%)



19. E considera que os resultados foram:

76 respostas

- Positivos – 34 (44,7%)
- Negativos – 13 (17,1%)
- Indiferentes – 29 (38,2%)



20. Qual ou quais as razões que o levam a ter essa opinião? (positivos, negativos ou indiferentes)

62 respostas

Sem resposta, informação deficitária, sem interesse prático.
As embaixadas não se envolvem em casos de negligência económica.
Sem resultados.
Não estão lá para nada mais, do que cumprir horário de trabalho.
Só se interessam pelo grande capital! Tenho provas, nomes e datas!
Aumento da exportação.
Não teve efeito prático.
O AICEP e as embaixadas não entendem a dinâmica empresarial, não têm pessoas competentes no terreno (neste caso, foi Moçambique) e por conseguinte não sabem o que as empresas realmente precisam a nível de informação e contactos. Montam o perfil e/ou a base de dados de cada país, e depois limitam-se a dar essa informação; são incapazes de entender e agir sobre as necessidades específicas duma empresa, e de identificar soluções e/ou oportunidades relevantes.
Apoio com estudos e conhecimentos.
Prestativos porém pouco assertivos.
Os resultados das Missões, o Profissionalismo demonstrado.
Pouca acção e muita burocracia...
Defesa das empresas nas políticas económicas/financeiras emanadas por Bruxelas.
Deram um ajuda exploratória do mercado, no entanto foi algo limitado por falta de recursos do AICEP no país (Malásia).
Foram facilitadores dos processos.
Sem proveito ou desenvolvimento efectivo...
Informações e apoios que se revelaram importantes na entrada e consolidação dos mercados.
Positivos porque a aprovação do processo foi rápida. Houve um apoio regular e uma boa cooperação entre os técnicos e a empresa.
Pouco apoio, pouca abertura e pouco interesse.
Pouco conhecimento dos aspetos empresariais.
Recorremos quer à AICEP, quer à Embaixada para apoio à exportação de serviços de engenharia para a Noruega e ambos os serviços foram totalmente inúteis. Solicitámos apoio para a identificação de parceiros noruegueses, conhecimento das especificidades do mercado e cultura noruegueses, apoio legal e não obtivemos qualquer resposta relevante, na verdade nem sequer conseguimos que nos indicassem uma empresa que pudesse fazer serviço de tradução português-norueguês. Também procurámos o apoio da AICEP em Angola para fazer pressão junto do Governo e Banco Nacional de Angola para que se conseguissem efectuar pagamentos para o estrangeiro sem qualquer sucesso. A diplomacia portuguesa poderia fazer muito mais junto dos empresários portugueses presentes em Angola.

Foram muito prestáveis mas não têm relações locais suficientes para serem decisivos no apoio.
Falta de capacidade de ação.
Informações obtidas através dos delegados do AICEP nesses países.
Apoio na concretização de projetos.
Estão totalmente fora da nossa realidade.
As embaixadas quando solicitadas até vão dando uma resposta dentro das suas possibilidades, mas parece-me que deveriam ser mais interventivos e agir mais em antecipação e procurarem os players nacionais em cada país.
Vou dar exemplo – criei 2 empresas em Angola com capital português: SIKKA Sucursal de Angola e PNEUJANG – nunca fui abordado por ninguém da embaixada para prestar apoio.
Contactos obtidos e negócio desenvolvido.
Embora em alguns casos não tenha resultado, há um ou dois positivos.
Após várias experiências, algumas infrutíferas, em geral foi positivo embora não concorde com os critérios e reduções substanciais de investimento elegível efetivamente efetuado.
Ainda se encontram no terreno muitos profissionais com muita paixão e dedicação.
Incapacidade para entendimento real das atividades profissionais da empresa e respetiva integração no mercado local, por vezes pouco conhecido.
Em tempos tentamos fazer negócios no norte de África, e pedimos informações a algumas entidades como o AICEP, câmaras de comércio, etc., e foram um pouco indiferentes.
Das questões que coloquei não me conseguiram dar respostas concretas, nem contactos pedidos, nem confirmação de informações que pedi acerca das empresas estrangeiras.
Sem conseguir respostas ou ajudar nas soluções.
Eficiência e rapidez.
Político não é empresário, as agendas são diferentes.
Nunca me conseguiram auxiliar nos processos burocráticos e são muito lentos a dar respostas / esclarecimento de qualquer dúvida legal ou comercial.
Sobretudo na forma de abordagem a mercados.
Incapacidade de resposta devido à falta de envolvimento com os mercados de destino.
Sem resposta.
Considero positivo pelo atendimento pela disponibilidade em resolver directa ou indiretamente as questões apresentadas.

A associação das respostas às perguntas 18 e 19 sugere que os empresários que procuram o apoio das estruturas diplomáticas o fazem porque nelas identificam disponibilidade e competência para o efeito, enquanto os que decidem não procurar esse apoio optam por essa atitude por considerarem que os agentes das representações diplomáticas não são eficientes nessa ação de apoio.

Algumas das entidades oficiais apenas se preocupam com os grandes grupos económicos, sendo certo que deveria existir uma política concentrada ao nível de procedimentos e integração nos mercados internacionais por parte dos agentes económicos nacionais.
Agilizaram a procura de resultados.
Burocracia
As dúvidas levantadas foram respondidas.
A junção de esforços – diplomacia clássica + económica – só pode ser potenciadora de bons resultados.
A AICEP é uma estrutura mais leve e flexível do que por exemplo o IAPMEI, tendo por isso facilitado algumas interações internacionais bem como alguns negócios.
Não recorremos a serviços oficiais.
Pessoalmente falando com eles e depois os resultados obtidos.
Inoperância total, desconhecimento real dos mercados, trabalho inexistente.
A promoção da que de bem se faz em Portugal.
Um bom acompanhamento nos serviços solicitados.
Resposta adequada às questões sobre mercados específicos.
O tipo de feed-back que tivemos foi tipo "chapa 100". Se tivesse sido um serviço 100% automático ou prestado por IA, não teria notado qualquer diferença. A mentalidade "9 to 5" sem sentido de serviço público, sentido de Estado e da profunda necessidade de projectarmos Portugal muito mas muito mais do que já é feito é notória. Aliás, o total falhanço do processo de recrutamento – penso que o problema será mais este – de "quadros" com formação inadequada (académica, emocional, nível de exigência, qualidade, etc) e a possível ausência de dotação de meios, permitem que, enquanto antigo emigrante e cidadão do mundo, tenha pena da pequenez da projecção do nome de Portugal e dos portugueses no mundo. Nós, Portugal, pura e simplesmente não existimos. Em qualquer lado estão os espanhóis, franceses, italianos, etc etc etc. Nós não...
A concretização das diligências solicitadas.
Tendo em conta as necessidades, corresponderam sempre com o esperado.
Estrutura do Grupo no exterior.
Os serviços da AICEP e das Embaixadas de Portugal efectuam um apoio de cortesia que consiste basicamente em prestar as informações que têm compiladas nas suas bases de dados e algumas vezes passar alguns contactos (que nem sempre são os mais indicados). Não fazem *lobby* quando necessário (contrariamente às delegações de outros países) nem se disponibilizam para agilizar as relações com instituições governamentais dos países alvo. O AICEP está muito direccionado para a exportação de produtos e não tem vocação para apoiar empresas que apostam na execução de serviços no exterior.
Bastante cooperação e ajuda a compreender melhor os mercados.

21. Quais os mercados externos que poderiam ser potenciados como áreas de projeção da economia portuguesa?

93 respostas

Brasil
África e América Latina
Não sei
EUA, Europa, Brasil e África (PALOP)
Argélia, Moçambique, América Latina
Não sei
Não sei
Burocracia
África, sul-americano
EUA, Canadá, China, Austrália, Japão e muitos outros países fora da Europa
Todos, se houvesse gente interessada, valorizada e uma estratégia concertada, como não há, é óbvio que os resultados são nulos.
Todos!
Reino Unido e PALOP's
PALOPS mais América do Norte e China
A pergunta exemplifica o défice de entendimento sobre a matéria. Sendo verdade que a CPLP e a UE são mercados naturais para empresas portuguesas, qualquer mercado tem potencial desde que hajam pessoas no terreno que saibam identificar oportunidades relevantes para uma empresa.
EUA e Ásia.
África, América.
Espanha, França, Alemanha, México, EUA e Canadá
Em primeiro lugar saber ouvir as empresas e depois conhecer quais os destinos das empresas exportadoras
Produtores de tecnologia
América Latina, África, Médio Oriente e Ásia
Mercados emergentes da Ásia e África
Mercados do Norte da Europa, mercado Asiático
EUA, Canadá e América latina
Seguramente que depende da área de negócios e acredito que haja lugar em todos os mercados externos para potenciar alguma área de negócio portuguesa.
América Latina, África e Ásia
Médio Oriente
Médio Oriente
Os mercados dos países emergentes africanos e aqueles que têm forte ligação cultural com o nosso país.

Japão e Austrália
Depende do segmento de atividade. Não se pode dar uma indicação objetiva sem fazer uma divisão setorial.
Toda a Europa
Brasil, Angola, Moçambique e países da América do Sul.
Espanha
África Austral, PALOP's, Europa e Médio Oriente
Malásia, Turquia, Médio Oriente, México
América do Sul
Ásia
Mercado russo
Brasil. Há um hercúleo trabalho a desenvolver no sentido de eliminar/reduzir taxas aduaneiras e agilizar o processo das trocas comerciais com este país. EUA e Canadá.
Todos os PALOP e restantes Estados membros da União Europeia
Europa Central
CPLP
Norte de África
CCLP
Na nossa área os PALOP e outros mercados de língua portuguesa ou espanhola.
Europa e Países lusófonos
América do Norte, China, Rússia
Antes de mais, Espanha porque se o mercado das empresas portuguesas for o Ibérico em vez de apenas Portugal, já aumentaria em muito as oportunidades de negócio. De seguida os PALOP e países do Magreb
Norte da Europa
Japão
Polónia
Médio Oriente e Norte de África
Brasil e todo o espaço Schengen
Espanha
Índia
Mercados africanos
NS/NR
América do Norte e América Latina
África

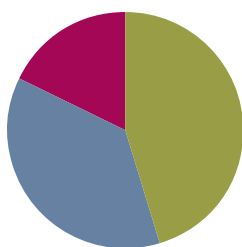
NS/NR
Espanha, França
Países de Leste da Europa e América central
Depende do sector em causa. No caso do vinho, mercados maduros que valorizem a qualidade dos vinhos em detrimento dos volumes. Mais importante que vender, é necessário vender mais caro.
Fora da UE, os que inspiram confiança e crescem ou têm dimensão
Luxemburgo
Os mercados americanos e asiáticos, no que respeita à fabricação de componentes para calçado.
França, Itália
Reforçar a presença nas ex-colónias de uma maneira sustentada com vista em negócios a longo prazo e não com uma visão minimalista. A Ásia e a Rússia.
EUA, Canadá, Japão
América do Sul / América Norte / Ásia
EUA, China, Sudeste Asiático, Rússia
América e África
Médio Oriente, América Latina
África
África
Estados Unidos
PALOP, mercado norte e sul-americano, Ásia
Mercados africanos
Mercados europeus em geral
A Europa continua a ter muito potencial
O mundo inteiro. Em todo o mundo há oportunidades. Porque é que num restaurante mongol, em Ulan Bator, há vinho espanhol, francês, italiano, chileno, argentino, australiano, etc., e não há portugueses? E isto é apenas um exemplo, entre muitos.
África Austral anglo-saxónica, Golfo da Guiné francófono
China e Rússia.
PALOP, Estados Unidos, Colômbia, Brasil, entre outros.
Médio Oriente e Ásia
Médio Oriente, África, América Latina
Europa e EUA
Colômbia

Os respondentes valorizaram de forma muito idêntica a potenciação dos mercados africano, europeu, asiático, norte-americano e latino-americano como áreas preferenciais de projeção da economia portuguesa.

22. As comunidades migrantes da diáspora portuguesa representam um mercado com potencialidades de penetração dos seus negócios?

130 respostas

● Sim – 59 (45,4%)
● Não – 48 (36,9%)
● Não sabe / Prefere não responder – 23 (17,7%)

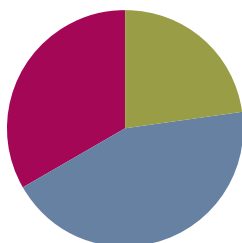


As respostas às perguntas 22 e 23 mostram que as comunidades da diáspora são percebidas como destino de negócios muito interessante, mas que não tem sido convenientemente aproveitado enquanto tal.

23. Esse potencial tem sido aproveitado?

123 respostas

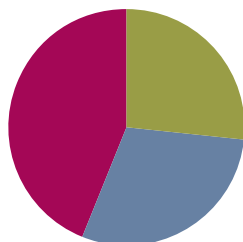
● Sim – 28 (22,8%)
● Não – 54 (43,9%)
● Não sabe / Prefere não responder – 41 (33,3%)



24. Tem alguma sugestão para melhorar a estrutura diplomática portuguesa no apoio à internacionalização das empresas?

130 respostas

- Sim (se escolheu esta opção, siga para a pergunta 25.) – 35 (26,9%)
- Não (se escolheu esta opção, siga para a pergunta 26.) – 38 (29,2%)
- Não sabe / Prefere não responder (se escolheu esta opção, siga para a pergunta 26.) – 57 (43,8%)



25. Qual ou quais sugestões?

35 respostas

Mais próximas das empresas, mais proactivas, mais especializadas, mais práticas.

O apoio jurídico e económico cada vez mais importante, em caso de falta de pagamentos ou insolvências a diplomacia portuguesa não se junta.

Coloquem a chefiar as delegações e supervisionar, pessoas que entendam o que estão a fazer, o que é uma empresa, para que serve e como potenciar o nome da mesma e as mais valias do país. Estas Associações deveriam ser um degrau para todas as empresas poderem atingir o mercado global, mas na realidade não passam de burocratas que seguem ideias erradas e sem estratégia e que servem única e simplesmente para simplificar a vida aos grandes grupos nacionais no exterior. Estes são quem mais ordena, as PME's estão e sempre estiveram a lutar isoladas, sem qualquer apoio.

Trabalhar para os interesses das empresas mesmo que micro na economia local e não olhar para o panorama internacional. Se a empresa a nível local (país de investimento) recolhe frutos (paga impostos) para a economia nacional portuguesa, deve ser protegido a nível legal e social. Porque passaportes posso tirar na embaixada de Espanha.

Conhecimento da realidade das empresas portuguesa nas diversas áreas.

Avaliação do desempenho de cada embaixador feita por os cidadãos desse país e pelas empresas portuguesas que tenham atividade com esses países.

Aprendam com o sistema dos Estados Unidos, sobre o qual muitas empresas americanas se alicerçam para a promoção dos seus negócios.

Conhecer a indústria real para saberem do que falam.

Ouvir as organizações/empresas para conhecer as suas necessidades.

No caso da Malásia nem sequer embaixada existe, a alguma ajuda que obtivemos, há já alguns anos foi muito limitado pela ação possível da única pessoa presente no escritório do AICEP. Estar muito limitada. Uma embaixada potencialmente ajudava e que o apoio não fosse limitado a uma só pessoa.

Maior contacto, por parte dos nossos representantes no exterior, com as empresas nacionais e um estudo mais aprofundado do que elas têm para oferecer aos países externos.

A estrutura diplomática deve ter dados mais atualizados sobre os mercados dos países em que estão inseridos.

Estar mais próximos dos empresários e dos governos dos países. Fazerem reuniões/convívios frequentes juntando os vários empresários portugueses presentes no país.

As visitas de Estado devam poder ser efetivamente acompanhadas pelos empresários. Pessoalmente fui desafiado para acompanhar algumas em que a AICEP disse: vão lá ter, desenrasquem-se, e depois pode ser que estejam presentes em algum evento oficial.

Ficaria satisfeito se a estrutura funcionasse quando as empresas necessitam, e que não existisse apenas para dar bons empregos a meia dúzia de pessoas com bons conhecimentos.

Apoio financeiro, desburocratizar processos e benefícios fiscais.

Como disse anteriormente – é absolutamente necessário haver uma intervenção por antecipação (e não por reação) e darem efetivo apoio a investimento no estrangeiro e à exportação.

Envolver-se mais com as estruturas produtivas. Acompanhar o processo e as empresas presencialmente para se dar conta das dificuldades.

Simplificação. A articulação entre as empresas portuguesas e a diplomacia portuguesa, deveria ser muito simples e mais presente com visitas regulares às Empresas e um apoio muito claro e não só financeiro. Verificar *in loco* se os investimentos e medidas de apoio foram implementadas, partilhar boas práticas entre empresas, ser abrangente no acompanhamento e não apenas às habituais empresas e de maior dimensão. Promover visitas às fabricas portuguesas de delegações desses países e abordar frontalmente as inúmeras vantagens do tecido empresarial português. Promover uma política fiscal competitiva e estável com vista a potenciar o investimento das empresas portuguesas e de investimento estrangeiro no país. Mais do que incentivos pontuais que só chegam a algumas empresas, é fundamental criar condições/ferramentas que todos possam usufruir. A política energética e a sustentabilidade são bandeiras vitais para o futuro do país. Apontar fortemente a atenção às importações que podemos reduzir, criando condições para produzir internamente.

Retirar políticos das estruturas diplomáticas e incorporar profissionais independentes.

Poderiam ser feitos inquéritos às empresas portuguesas exportadoras, no sentido de serem objetivamente apurados QUE MERCADOS habitualmente atingem e, DEPOIS, serem facultados contatos nos respetivos países (MNE, AICEP, etc.) suscetíveis de poderem ajudar na maior penetração local.

Creio que aglomerar as várias entidades que trabalham no fórum internacional pode ser determinante, uma vez que cada vez mais o mundo é global e todas as áreas são importantes, neste caso a especialização só iria alimentar uma máquina burocrática, que não interessa a ninguém, muito menos às empresas.

É manifesto o desejo de um apoio mais especializado da estrutura diplomática às empresas (79% das respostas). Ao mesmo tempo, 15,8% gostariam de um apoio mais proactivo.

Serem mais ativos e visíveis junto das empresas exportadoras.

Dar apoio as empresas no destino da sua internacionalização.

A diplomacia tem que se concentrar apenas na melhoria e agilização alfan-degária entre o nosso país e outros e deixar os empresários tratar do resto.

Dar os cargos diplomáticos a pessoas que tenham experiência de mercado e de gestão de empresas e não a políticos ou pessoas somente com conhecimentos académicos.

Deveria haver uma cultura de internacionalização real em Portugal – daí decorriam certamente medidas mais orientadas para esse objetivo.

As embaixadas e delegações consulares deveriam possuir serviços internos específicos para coadjuvar na integração dos agentes económicos nacionais, através, por exemplo, de um manual de acolhimento aos negócios. Conhecer melhor a realidade das empresas, qual o setor que estão inseridas, o que fazem, produzem, suas dificuldades.

Contratar profissionais com crédito e conhecimento de causa. Escolhas partidárias nunca deram bom resultado, nas empresas que produzem por mérito próprio não são selecionados profissionais por razões partidárias.

Serem criadas equipas que, de facto, façam a ponte das empresas portuguesas com os mercados onde querem entrar. Serem, para além de um ponto de apoio algures, terem também uma espécie de "unidade de inteligência" com elementos exaustivos sobre os mercados externos e não que se fiquem por números que toda a gente pode obter através de um qualquer motor de busca na net...

Partilha de resultados e conhecimento das boas experiências entre as diversas embaixadas Articulação mais eficaz e obrigatória entre AICEP e MNE/embaixadas na preparação de missões e ações.

Os diplomatas deveriam focar-se em ajudar as empresas portuguesas nas suas necessidades, em vez de estarem preocupados apenas em não melindrar o *status quo* instalado. Para serem efetivos, têm que dar a cara e apoiar quando necessário e não dar palmadinhas nas costas e nada fazer.

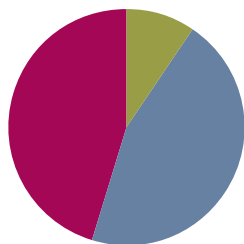
Maior divulgação de oportunidades e ferramentas de análise nos mercados.

Apoio jurídico no sentido de obter informações fiscais, normas e regulamentos internos dos países onde investimos.

26. Há algum aspeto não abordado, neste inquérito, que considere importante abordar no âmbito da diplomacia económica?

126 respostas

- Sim (se escolheu esta opção, siga para a pergunta 27.) – 12 (9,5%)
- Não – 57 (45,2%)
- Não sabe / Prefere não responder – 57 (45,2%)



27. Por favor, refira o aspeto(s) não abordado(s) e que considera importante.

14 respostas

Todas as empresas exportadoras têm de ter um apoio diplomático jurídico, que apoiem as empresas em casos de clientes não pagadores, cada vez mais existe a fraude económica na exportação e as empresas nestes casos não tem como resolver, mesmo sendo empresas do mesmo espaço europeu e económico.

Penso que os nossos políticos devem saber melhor que eu o que devem fazer, devem ter estudado para estar à frente do destino do país, ou então não estão lá a fazer nada.

É pena que este tipo de questionários que têm toda a lógica e são feitos porque alguém constatou que algo estava mal, tenham como consequência: continuar tudo na mesma.

As reuniões com os agentes locais deviam ser gravadas! E depois escrutinados numa junta a nível ministerial.

Comparação entre a diplomacia económica portuguesa e a de outros estados da UE.

O empenhamento da diplomacia económica em resolver os problemas que realmente interessam às empresas portuguesas que todos os dias contactam com os mercados internacionais. Uma delas são as questões burocráticas tantas vezes difíceis de ultrapassar.

Análise efetiva da relação "verdadeiros interesses económicos do país e das empresas nacionais" vs "Interesses pessoais, partidários e pessoais" na diplomacia económica.

Energia, Ambiente/sustentabilidade. Produzir mais eficientemente. Reduzir recursos obtendo o mesmo fim. Economia circular. Reciclagem.

Que o Sr. Ministro intervenha mais em defesa do setor económico e que a intervenção política seja para segundo plano.

A nossa alfândega é muito má, funciona muito mal, demora muito tempo a resolver os despachos de importação. Sendo a nossa indústria uma indústria de transformação, nós temos que importar a nossa matéria prima e o tempo de entrega do produto acabado ao cliente é, hoje em dia, tão importante como o preço final do produto. Logo é um aspeto principal de concorrência. Se a alfândega demora um prazo indeterminado a aceitar as importações, as empresas não sabem dar prazos de entrega do produto acabado ao cliente. E assim perdemos terreno para os outros concorrentes. Resumindo, nós falamos muito, mas não estamos dispostos a trabalhar a sério para resolver estes problemas, em conjunto com as empresas e seus fornecedores.

A manifesta partidização política das estruturas que têm estes pelouros.

Divulgação dos nossos produtos. Não é só vinho e azeite que produzimos.

Entreguem a diplomacia económica a quem tem competência técnica e académica para o fazer e não aos filhos de alguém, só porque o são...

Barreiras alfandegárias.

Renovamos o nosso agradecimento pelo seu contributo – representativo das empresas exportadoras – para o estudo da estrutura diplomática portuguesa.

SONDAGEM DE OPINIÃO PÚBLICA

Neste inquérito junto da opinião pública antecipava-se um posicionamento determinado por uma informação não muito completa e não muito sustentada relativamente às perspetivas, prioridades e práticas da diplomacia portuguesa. Mas essa consideração não afastou o interesse na realização do inquérito, na justa medida em que se tinham como certos um saudável propósito de contribuir positivamente e um genuíno interesse sobre o tema da diplomacia nacional.

De modo muito manifesto os resultados obtidos confirmam este duplo entendimento.

SONDAGEM AXIMAGE

A OPINIÃO DOS PORTUGUESES SOBRE A DIPLOMACIA PORTUGUESA

METODOLOGIA 1

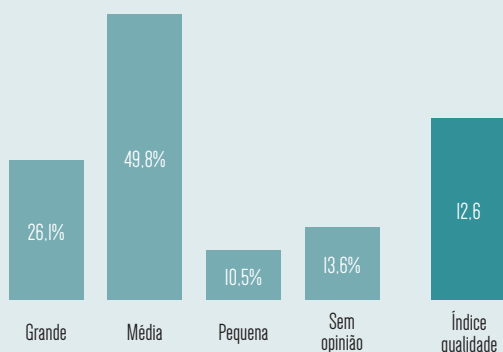
Ficha técnica destinada a publicação e elaborada de acordo com um modelo proposto à ERC para a imprensa.

FICHA TÉCNICA	
UNIVERSO	Indivíduos inscritos nos cadernos eleitorais em Portugal com telefone fixo no lar ou possuidor de telemóvel.
AMOSTRA	Aleatória e estratificada (região, habitat, sexo, idade, escolaridade, atividade e voto legislativo) e representativa do universo e foi extraída de um sub-universo obtido de forma idêntica. A amostra teve 600 entrevistas efetivas: 281 a homens e 319 a mulheres; 58 no Interior Norte Centro, 83 no Litoral Norte, 107 na Área Metropolitana do Porto, 112 no Litoral Centro, 160 na Área Metropolitana de Lisboa e 80 no Sul e Ilhas; 99 em aldeias, 164 em vilas e 337 em cidades. A proporcionalidade pelas variáveis de estratificação é obtida após reequilibragem amostral.
TÉCNICA	Entrevista telefónica por C.A.T.I., tendo o trabalho de campo decorrido nos dias 22 a 26 de Outubro de 2018, com uma taxa de resposta de 76.9%. Análise e relatório por Hugo Moura.
ERRO PROBABILÍSTICO	Para o total de uma amostra aleatória simples com 600 entrevistas, o desvio padrão máximo de uma proporção é 0,020 (ou seja, uma "margem de erro" – a 95% – de 4,00%).
RESPONSABILIDADE DO ESTUDO	Aximage Comunicação e Imagem Lda., sob a direção técnica de Jorge de Sá e de João Queiroz.

De um modo geral os inquiridos, quando confrontados com o pedido para na sua avaliação dos diversos aspetos, atribuírem graus de “grande”, “médio” ou “pequeno”, optaram muito significativamente pela qualificação de “médio”, mesmo estando também disponível a opção “sem opinião”, o que talvez deva ser interpretado como expressão de um menor grau de informação.

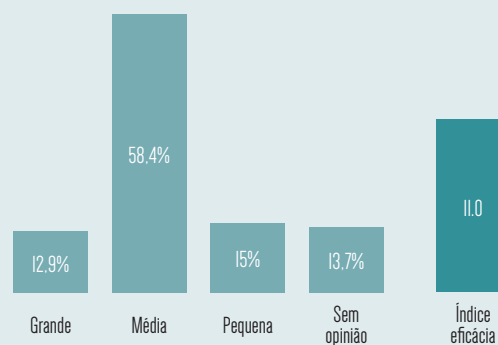
QUALIDADE DAS REPRESENTAÇÕES DIPLOMÁTICAS PORTUGUESAS

De um modo geral, o que pensa da qualidade das representações diplomáticas portuguesas no mundo? Acha que, de um modo geral, as nossas representações diplomáticas são:



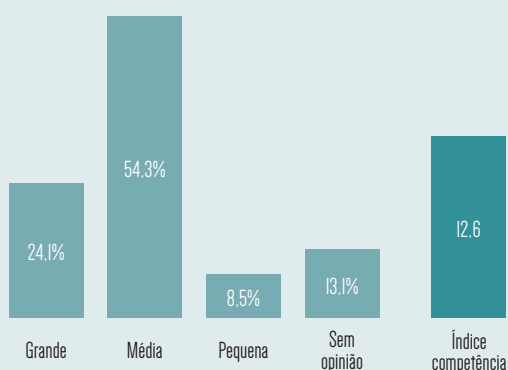
EFICÁCIA DAS REPRESENTAÇÕES DIPLOMÁTICAS PORTUGUESAS

Uma coisa é a qualidade e outra coisa é a eficácia, no sentido dos resultados alcançados. Peço então que me diga o que pensa, de um modo geral, sobre a eficácia das nossas representações diplomáticas. Diga-me, essa eficácia é:



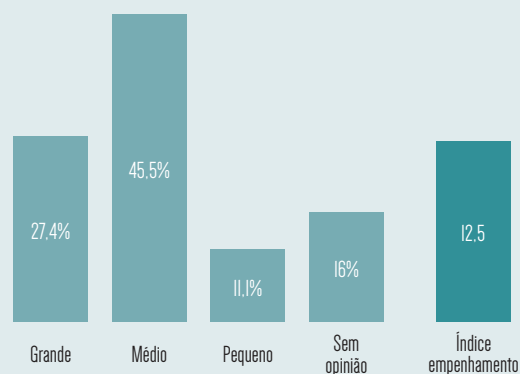
COMPETÊNCIA DOS DIPLOMATAS PORTUGUESES

Pessoalmente, e sempre de um modo geral, peço que me diga o que pensa de vários aspetos relativos aos diplomatas portugueses. Começo pela sua competência para representarem Portugal, perguntando se acha se neste aspeto a competência dos diplomatas portugueses é:



EMPENHAMENTO DOS DIPLOMATAS PORTUGUESES

E quanto ao seu empenhamento no trabalho de representação de Portugal, considera que o empenhamento dos diplomatas portugueses é:



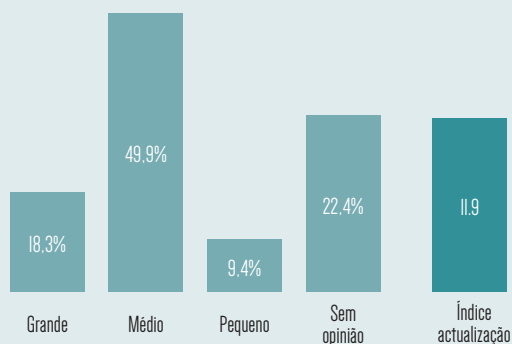
BASE: TOTAL DE INQUIRIDOS

Média ponderada de uma escala em que +1 corresponde a “Grande”, 0.2 a “Média”, -1 a “Pequena” e 0 a “Sem opinião”.

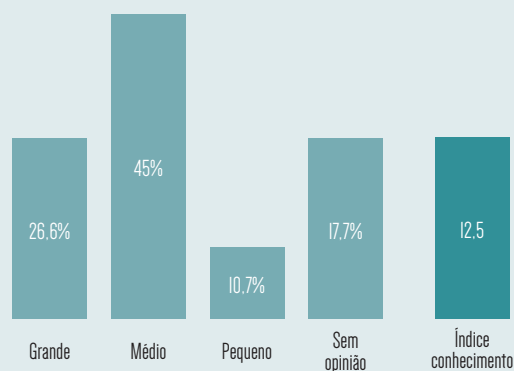
O resultado é transformado de modo a variar entre 0 e 20 - +1 corresponde a 20 valores, 0.2 corresponde a 12 valores, 0 corresponde a 10 valores e -1 corresponde a 0 valores.

GRAU DE ATUALIZAÇÃO DOS DIPLOMATAS PORTUGUESES

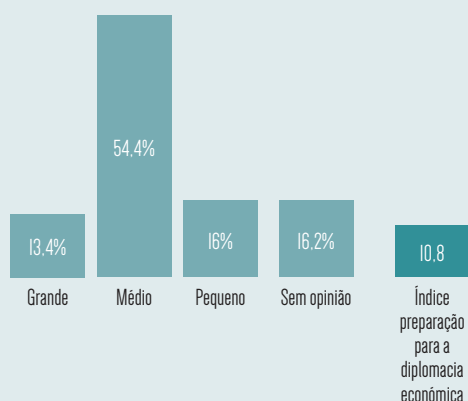
O que pensa do grau de atualização dos diplomatas portugueses em relação às exigências do mundo atual? Acha que para este aspeto, o grau de atualização dos nossos diplomatas é:

**CONHECIMENTO DOS DIPLOMATAS PORTUGUESES SOBRE A REALIDADE DOS PAÍSES ONDE ATUAM**

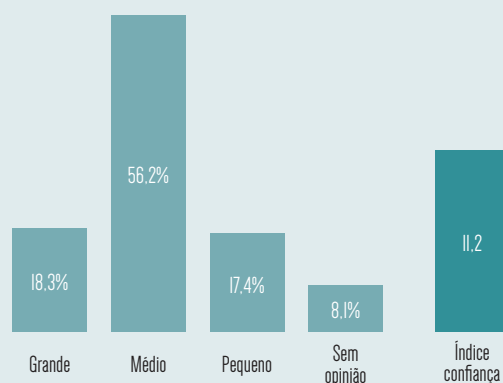
E em relação aos países onde representam Portugal, acha que de um modo geral o grau de conhecimento dos nossos diplomatas sobre a realidade atual desses países é:

**GRAU DE PREPARAÇÃO DOS DIPLOMATAS PORTUGUESES PARA A DIPLOMACIA ECONÓMICA**

De um modo geral, considera que o grau de preparação atual dos nossos diplomatas para desenvolverem especificamente diplomacia económica no mundo, é:

**CONFIANÇA NOS DIPLOMATAS PORTUGUESES**

De um modo geral, qual é o grau de confiança que lhe inspiram os diplomatas portugueses? O grau de confiança que lhe inspiram é:



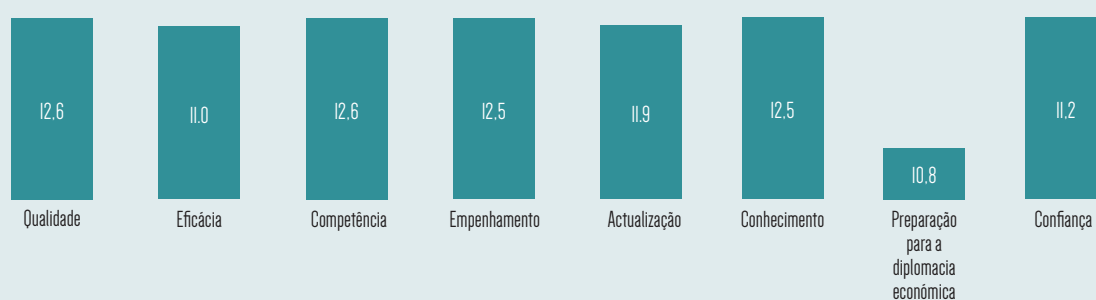
BASE: TOTAL DE INQUIRIDOS

Média ponderada de uma escala em que +1 corresponde a "Grande", 0.2 a "Média", -1 a "Pequena" e 0 a "Sem opinião".

O resultado é transformado de modo a variar entre 0 e 20 - +1 corresponde a 20 valores, 0.2 corresponde a 12 valores, 0 corresponde a 10 valores e -1 corresponde a 0 valores.

Definindo uma apreciação globalmente positiva, deve atentar-se (e porventura tomar como reserva) a avaliação menos favorável quanto a vários parâmetros definidores da qualidade das representações diplomáticas portuguesas e dos seus diplomatas. De facto, e numa escala de 0 a 20 valores, a eficácia dessas representações merece um grau que não vai além de 11,0 e, no que toca aos diplomatas, o seu grau de atualização, a sua preparação para a diplomacia económica e a confiança que suscitam, são também objeto de apreciações modestas (11,9, 10,8 e 11,2 respetivamente). Não pode deixar de se fazer notar a apreciação particularmente mais baixa que é feita quanto ao grau de preparação para a diplomacia económica.

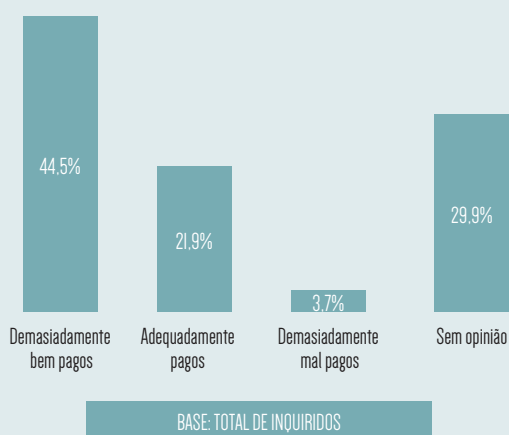
AVALIAÇÃO DAS REPRESENTAÇÕES DIPLOMÁTICAS PORTUGUESAS – SIÍNTESE



Média ponderada de uma escala em que +1 corresponde a "Grande", 0.2 a "Média", -1 a "Pequena" e 0 a "Sem opinião".
O resultado é transformado de modo a variar entre 0 e 20 - +1 corresponde a 20 valores, 0.2 corresponde a 12 valores, 0 corresponde a 10 valores e -1 corresponde a 0 valores.

ESTATUTO ECONÓMICO DOS DIPLOMATAS PORTUGUESES

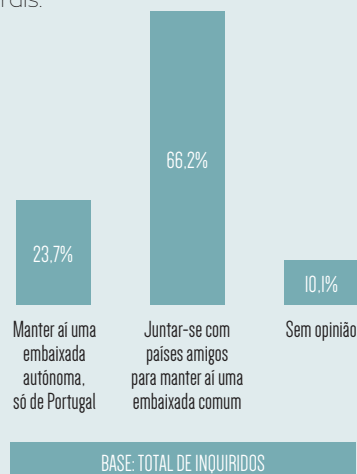
Quanto ao estatuto económico dos diplomatas portugueses, de um modo geral, acha que eles são:



Quase metade dos inquiridos considera que os diplomatas portugueses são demasiadamente bem pagos. Pode especular-se se esse é um sentimento alicerçado no conhecimento do valor dessas remunerações ou, antes, resulta de uma certa desvalorização da função.

PRESENÇA DIPLOMÁTICA EM PAÍSES COM QUE PORTUGAL MANTÉM POUCAS RELAÇÕES

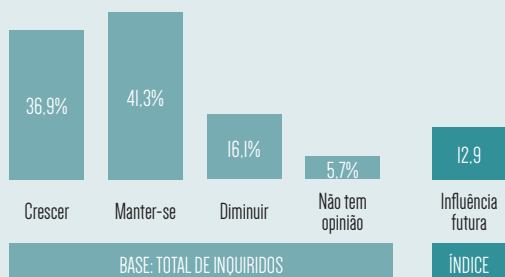
Manter uma embaixada é caro, mas também dá prestígio ao país que a mantém. Das duas hipóteses que lhe vou dizer qual acha que o Governo português deveria adotar como prioridade em relação a países com os quais temos poucas relações políticas, económicas ou culturais:



Assinale-se -se a preferência ou pelo menos a abertura, talvez surpreendente, para um modelo de embaixadas conjuntas com países amigos

INFLUÊNCIA FUTURA DE PORTUGAL NO MUNDO

Em relação à influência que Portugal tem hoje no mundo, acha que daqui a 10 anos a influência de Portugal no mundo vai:



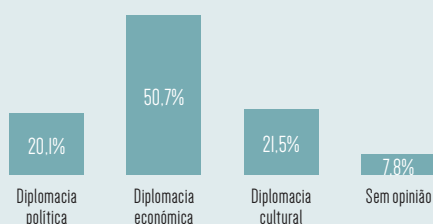
Média ponderada de uma escala em que +1 = "Crescer", 0.2 = "Manter-se", -1 = "Diminuir", 0 = "Sem opinião". O resultado é transformado de modo a variar entre 0 e 20: +1 = 20 valores, 0.2 = 12 valores, -1 = 0 valores, 0 = 10 valores.

Fonte: Sondagem de opinião pública OBSERVARE/Aximage

Este resultado contrasta com a avaliação menos entusiástica que é expressa quanto às representações diplomáticas portuguesas. Será legítimo inferir que se considera que a influência de Portugal dependerá menos da ação diplomática e possa antes ser construída noutras dimensões de ação como, por exemplo, a via política direta, a economia ou, eventualmente o desporto?

FORMA DE DIPLOMACIA MAIS IMPORTANTE

No trabalho diplomático existem vários aspetos e eu peço que me diga qual dos 3 aspetos que lhe vou dizer é o mais importante para o que na sua opinião deverá ser a prioridade do trabalho diplomático no estrangeiro. Diga-me então qual é para si a diplomacia mais importante; Portanto, a sua prioridade vai para a (resposta anterior) e eu pergunto-lhe qual das outras duas é para si a mais importante:

DIPLOMACIA MAIS IMPORTANTE**SEGUNDA DIPLOMACIA MAIS IMPORTANTE**

% verticais (total de inquiridos)		DIPLOMACIA MAIS IMPORTANTE		
		Diplomacia política	Diplomacia económica	Diplomacia cultural
SEGUNDA DIPLOMACIA MAIS IMPORTANTE	Diplomacia política	0.0	46.8	20.2
	Diplomacia económica	67.3	0.0	77.0
	Diplomacia cultural	30.7	53.1	0.0

	Forma de diplomacia mais importante	Segunda forma de diplomacia mais importante	Forma de diplomacia mais importante (ponderada)*
Diplomacia política	50.7	32.4	66.9
Diplomacia económica	21.5	35.6	39.3
Diplomacia cultural	20.1	30.3	35.3
Sem opinião	7.8	1.7	8.7

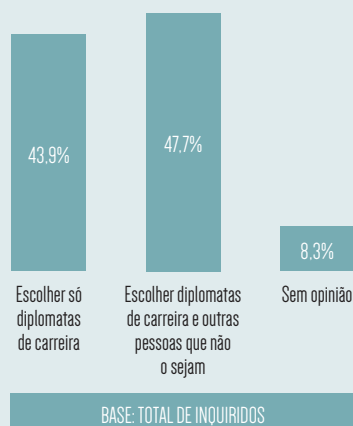
*No quadro seguinte encontram-se as percentagens de respondentes às questões "Forma de diplomacia mais importante" e "Segunda forma de diplomacia mais importante". A coluna "Forma de diplomacia mais importante (ponderada)" indica-nos qual a forma de diplomacia que os portugueses consideram ser a mais importante, e resulta da aplicação da seguinte fórmula: ((Forma de diplomacia mais importante "2" + Segunda Embaixada mais importante)/2. Deste modo, a "Forma de diplomacia mais importante para Portugal" tem um peso de 2, e a segunda forma de diplomacia mais importante um peso de 1.

De registar o grande relevo dado à diplomacia económica e também à diplomacia cultural (este porventura surpreendente) em detrimento da diplomacia política. A diplomacia económica é tida como a mais importante forma de diplomacia por 41,3% dos inquiridos, a diplomacia cultural é a mais relevante para 21,5% e apenas 20,1% elege a diplomacia dita política. E à pergunta sobre a segunda mais importante forma de diplomacia estas prioridades confirmam-se, com 35,6% a achar que é a cultural, 32,4% a considerar que é a económica e a diplomacia política também aqui no lugar mais baixo da escala com 30,35 das preferências.

Parece legítimo inferir abertura quanto à necessidade de reavaliar a prioridade habitualmente concedida à forma mais tradicional de diplomacia a favor das dimensões económica e cultural, evidentemente sem prejuízo da imperativa articulação e coordenação de todas as dimensões da ação diplomática e dos modelos institucionais para a assegurar.

MELHOR FORMA DE ESCOLHER OS DIPLOMATAS EM PORTUGAL

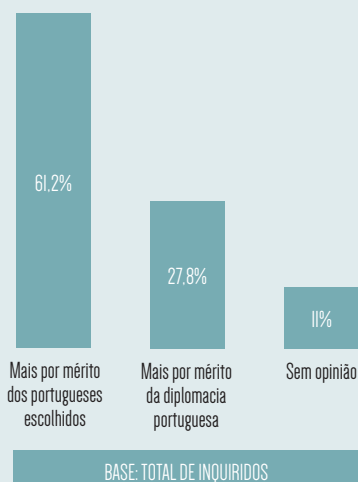
Há países que tanto escolhem para embaixadores diplomatas de carreira do seu ministério de negócios estrangeiros, como escolhem pessoas dos negócios, da política ou da cultura. Há outros países em que só escolhem diplomatas de carreira. Na sua opinião, o que é melhor para Portugal, quando escolhe os seus embaixadores?



A abertura que esta reposta evidencia quanto à diversificação possível da origem dos representantes diplomáticos, com 47,7% dos inquiridos a acharem que devem ser escolhidos tanto entre os diplomatas de carreira, como entre pessoas de outras origens e formações, sugere coerência com as prioridades conferidas às diplomacias económica e cultural.

MÉRITO DA ESCOLHA DE DIPLOMATAS PORTUGUESES PARA CARGOS INTERNACIONAIS

Portugal teve recentemente e tem atualmente portugueses em lugares cimeiros de organizações internacionais, como foi o caso de Durão Barroso à cabeça da União Europeia e é o caso de António Guterres como número um da ONU. Das duas hipóteses que lhe vou dizer diga qual é a melhor que justifica a escolha de portugueses para a liderança de organizações internacionais.

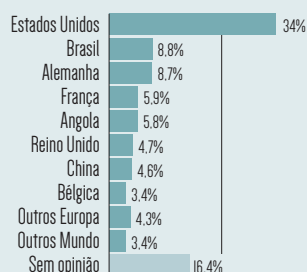
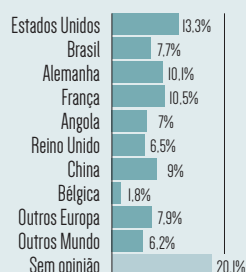


Ainda que não contenha crítica ao aparelho diplomático português, este resultado afasta-se do que tem sido a visão corrente sobre o assunto em causa. Para 61,2% dos inquiridos o mérito individual desses portugueses é o principal fator, enquanto para 27,8% baseiam esses sucessos no mérito da diplomacia nacional.

A EMBAIXADA MAIS IMPORTANTE PARA PORTUGAL

Diga-me por favor, qual é o país do mundo onde deveremos ter a nossa embaixada mais importante de todas. Diga-me um só país, aquele onde deveremos ter a embaixada mais importante.

E depois desse país, qual é o segundo país em que deveremos ter a nossa segunda embaixada mais importante.

EMBAIXADA MAIS IMPORTANTE**SEGUNDA EMBAIXADA MAIS IMPORTANTE**

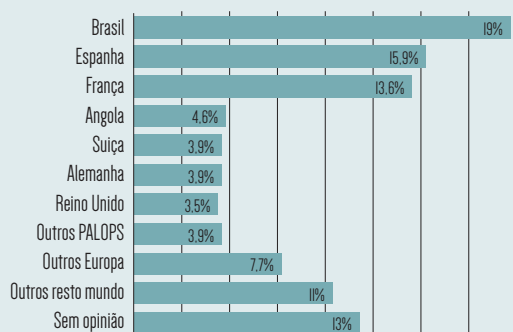
	Embaixada mais importante	Segunda Embaixada mais importante	Embaixada mais importante (ponderada)*
Estados Unidos da América	34,0	13,3	40,7
Alemanha	8,7	10,1	13,8
Brasil	8,8	7,7	12,7
França	5,9	10,5	11,2
Angola	5,8	7,0	9,3
China	4,6	9,0	9,1
Reino Unido	4,7	6,5	8,0
Bélgica	3,4	1,8	4,3
Outros Europa	4,3	7,9	8,3
Outros Mundo	3,4	6,2	6,5
Sem opinião	16,4	20,1	26,5

*No quadro seguinte encontram-se as percentagens de respondentes às questões "Embaixada mais importante para Portugal" e "Segunda Embaixada mais importante para Portugal". A coluna "Embaixada mais importante (ponderada)" indica-nos qual a embaixada mais importante, e resulta da aplicação da seguinte fórmula: ((Embaixada mais importante*2)+ Segunda Embaixada mais importante)/2. Deste modo, a "Embaixada mais importante para Portugal" tem um peso de 2, e a segunda embaixada um peso de 1.

Estas respostas autorizam algumas dúvidas. Quando há uma tal preferência pela representação portuguesa nos Estados Unidos, isso tanto pode significar a perceção da importância desse país como grande potência mundial, como pode significar a sobreposição das representações em Washington – junto do governo do país – e em Nova Iorque – junto das Nações Unidas. Por outro lado, fica a dúvida sobre se, para os inquiridos, "Bélgica" não terá sido entendido como "União Europeia", sobrepondo-se de novo a embaixada bilateral junto do governo belga à da REPER junto das comunidades europeias.

"GEOGRAFIA" DO CORAÇÃO

Todos nós temos uma pessoa ou um lugar de quem gostamos mais, porque estão mais próximos do nosso coração. Para terminar, pergunto-lhe, Portugal à parte, qual é o país do mundo que está mais próximo do seu coração. Diga-me um só país, o mais próximo do seu coração.



Por associação com anterior comentário, atente-se na inexistência nesta resposta de referência à Bélgica. Além disso, será sintomático que os Estados Unidos já não apareçam neste inventário dos países afetivamente mais próximos dos portugueses, os quais dão manifesto relevo às relações com Brasil, Espanha, França e Angola.

SEGMENTAÇÕES

QUALIDADE DAS REPRESENTAÇÕES DIPLOMÁTICAS PORTUGUESAS

SEGMENTAÇÃO 1										
% verticais (total de inquiridos)	Total	VOTO LEGISLATIVO 2015						INTERESSE PELA POLÍTICA		
		Abstenção	PaF	PS	BE	CDU	OBN	Grande	Médio	Pequeno
Grande	26,1	31,3	18,2	31,7	22,6	30,8	10	28,7	23,6	27,8
Média	49,8	39,6	57,5	50,5	61,5	47,7	63,3	45,4	53,8	47,1
Pequena	10,5	12,4	11,6	8,2	6,9	0,0	15,5	8,0	10,9	11,8
Não tem opinião	13,6	16,8	12,7	9,7	9,0	21,5	11,2	18,0	11,7	13,3
ÍNDICE	12,6	12,7	11,8	13,4	12,8	14	10,7	13,0	12,3	12,5

SEGMENTAÇÃO 2										
% verticais (total de inquiridos)	Total	REGIÃO						HABITAT		
		Interior Norte Centro	Litoral Norte	A.M. Porto	Litoral Centro	A.M. Lisboa	Sul e Ilhas	Rural	Semi urbano	Urbano
Grande	26,1	12,7	18,2	29,3	24,5	36,4	20,5	20,1	20,2	30,8
Média	49,8	48,0	49,1	46,1	55,5	43,4	61,1	54,5	52,6	47
Pequena	10,5	16,8	21,8	10,0	10,5	4,6	6,9	12,3	11,2	9,6
Não tem opinião	13,6	22,5	10,9	14,6	9,5	15,6	11,5	13,1	16,1	12,6
ÍNDICE	12,6	10,5	10,6	12,9	12,5	14	12,6	11,9	12,0	13,1

SEGMENTAÇÃO 3									
% verticais (total de inquiridos)	Total	SEXO		GRUPO ETÁRIO				ESCOLARIDADE	
		Masculino	Feminino	18 a 34	35 a 49	50 a 64	65 ou mais	Obrigatória e menos	Mais que obrigatória
Grande	26,1	26,4	25,8	21,5	23,7	28,6	30,7	21,8	29,4
Média	49,8	46,5	52,8	50,9	57,3	44,9	45,0	49,7	49,8
Pequena	10,5	13,3	7,8	7,6	7,7	15,1	11,6	14,7	7,2
Não tem opinião	13,6	13,7	13,6	20	11,3	11,4	12,6	13,8	13,5
ÍNDICE	12,6	12,2	12,9	12,4	12,7	12,2	12,8	11,7	13,2

SEGMENTAÇÃO 4					
	Total	PRESENÇA DIPLOMÁTICA EM PAÍSES COM QUE PORTUGAL MANTÉM POUCAS RELAÇÕES		INFLUÊNCIA FUTURA DE PORTUGAL NO MUNDO	
		Juntar-se com países amigos para manterem aí uma embaixada comum	Outras respostas	Crescer	Não crescer
Grande	26,1	23,6	31,3	35,1	20,8
Média	49,8	53,4	42,0	49,2	50,1
Pequena	10,5	13,3	5,1	5,6	13,3
Não tem opinião	13,6	9,7	21,6	10,1	15,7
ÍNDICE	12,6	12,1	13,5	13,9	11,8

SEGMENTAÇÃO 5							
	Total	FORMA DE DIPLOMACIA MAIS IMPORTANTE		DIPLOMATAS DE CARREIRAS		PORTUGUESES EM LUGARES CIMEIROS DA DIPLOMACIA INTERNACIONAL	
		Diplomacia económica	Outras respostas	Só diplomatas de carreira	Outras respostas	Mais por mérito dos diplomatas portugueses	Outras respostas
Grande	26,1	26,4	25,8	28,2	24,6	24,4	28,8
Média	49,8	52,6	46,9	50,5	48,7	53,3	44,3
Pequena	10,5	11,6	9,3	12,9	8,7	10,7	10,1
Não tem opinião	13,6	9,4	18,0	8,3	18,0	11,6	16,9
ÍNDICE	12,6	12,5	12,6	12,5	12,6	12,4	12,8

EFICÁCIA DAS REPRESENTAÇÕES DIPLOMÁTICAS PORTUGUESAS

SEGMENTAÇÃO 1

% verticais (total de inquiridos)	Total	VOTO LEGISLATIVO 2015						INTERESSE PELA POLÍTICA		
		Abstenção	PaF	PS	BE	CDU	OBN	Grande	Médio	Pequeno
Grande	12,9	11,6	14,3	15,1	10,8	12,7	10,3	14,6	11,8	13,4
Média	58,4	53,1	58,6	68,5	57,3	62,7	52,3	56,1	64,6	50,9
Pequena	15	16,9	16,5	8	18,1	1,5	27,8	12,7	14,4	17,6
Não tem opinião	13,7	18,3	10,6	8,5	13,8	23	9,7	16,5	9,3	18,2
ÍNDICE	11	10,5	11	12,1	10,4	12,4	9,3	11,3	11	10,6

SEGMENTAÇÃO 2

% verticais (total de inquiridos)	Total	REGIÃO						HABITAT		
		Interior Norte Centro	Litoral Norte	A.M. Porto	Litoral Centro	A.M. Lisboa	Sul e Ilhas	Rural	Semi urbano	Urbano
Grande	12,9	16,5	6,3	11,3	18,0	13,9	10,5	12,9	13,7	12,5
Média	58,4	38	64,3	61,7	57,8	60,6	58	58,4	52,5	61,3
Pequena	15,0	25,1	17,2	7,4	14,6	13,3	19,4	14	18,4	13,6
Não tem opinião	13,7	20,4	12,3	19,6	9,7	12,2	12,2	14,7	15,4	12,6
ÍNDICE	11,0	9,9	10,2	11,6	11,5	11,3	10,3	11,1	10,6	11,1

SEGMENTAÇÃO 3

% verticais (total de inquiridos)	Total	SEXO		GRUPO ETÁRIO				ESCOLARIDADE	
		Masculino	Feminino	18 a 34	35 a 49	50 a 64	65 ou mais	Obrigatória e menos	Mais que obrigatória
Grande	12,9	15,4	10,6	6,0	9,4	18,5	17,8	15,4	11,0
Média	58,4	53,9	62,6	60,3	62,7	50,5	59,8	60,7	56,6
Pequena	15,0	18,9	11,3	12,4	18,6	16,8	11,3	11,2	17,9
Não tem opinião	13,7	11,9	15,4	21,2	9,3	14,3	11,1	12,7	14,5
ÍNDICE	11,0	10,7	11,2	10,6	10,3	11,2	11,9	11,6	10,4

SEGMENTAÇÃO 4

	Total	PRESENÇA DIPLOMÁTICA EM PAÍSES COM QUE PORTUGAL MANTÉM POUCAS RELAÇÕES		INFLUÊNCIA FUTURA DE PORTUGAL NO MUNDO	
		Juntar-se com países amigos para manterem aí uma embaixada comum	Outras respostas	Crescer	Não crescer
Grande	12,9	9,8	19,3	21,7	7,8
Média	58,4	59,7	55,2	55,3	60,2
Pequena	15,0	19,2	6,9	10,0	17,8
Não tem opinião	13,7	11,3	18,7	12,9	14,2
ÍNDICE	11,0	10,3	12,3	12,3	10,2

SEGMENTAÇÃO 5

	Total	FORMA DE DIPLOMACIA MAIS IMPORTANTE		DIPLOMATAS DE CARREIRAS		PORTUGUESES EM LUGARES CIMEIROS DA DIPLOMACIA INTERNACIONAL	
		Diplomacia económica	Outras respostas	Só diplomatas de carreira	Outras respostas	Mais por mérito dos diplomatas portugueses	Outras respostas
Grande	12,9	10,5	15,4	14,7	11,7	12,7	13,3
Média	58,4	65,5	51,1	63,7	53,8	60,5	55,2
Pequena	15,0	15,7	14,2	13,2	16,5	14,9	15,0
Não tem opinião	13,7	8,3	19,3	8,3	18,1	11,9	16,5
ÍNDICE	11,0	10,8	11,1	11,4	10,6	11,0	10,9

COMPETÊNCIA DOS DIPLOMATAS PORTUGUESES

SEGMENTAÇÃO 1

% verticais (total de inquiridos)	Total	VOTO LEGISLATIVO 2015						INTERESSE PELA POLÍTICA		
		Abstenção	PaF	PS	BE	CDU	OBN	Grande	Médio	Pequeno
Grande	24,1	23,8	23,6	27,0	22,8	30,3	14,5	27,9	19,4	28,1
Média	54,3	48,6	58,8	50,0	62,4	52,3	74,7	47	63,2	46,6
Pequena	8,5	11,4	8,5	9,2	5,8	0,0	0,0	5,1	7,7	12,3
Não tem opinião	13,1	16,3	9,0	13,7	9,0	17,4	10,8	20,0	9,7	13,0
ÍNDICE	12,6	12,2	12,7	12,8	13	14,1	12,9	13,2	12,4	12,5

SEGMENTAÇÃO 2

% verticais (total de inquiridos)	Total	REGIÃO						HABITAT		
		Interior Norte Centro	Litoral Norte	A.M. Porto	Litoral Centro	A.M. Lisboa	Sul e Ilhas	Rural	Semi urbano	Urbano
Grande	24,1	13,7	21,7	17,6	26,8	32,6	20,2	24,0	18,1	27,0
Média	54,3	53,9	58,7	55,4	52,3	51,1	57,8	57,5	57,8	51,6
Pequena	8,5	15,6	4,4	11,3	13,6	1,4	11,8	11,2	10,4	6,7
Não tem opinião	13,1	16,7	15,2	15,7	7,3	14,9	10,1	7,3	13,7	14,7
ÍNDICE	12,6	10,9	12,9	11,7	12,4	14,1	12	12,4	11,9	13,1

SEGMENTAÇÃO 3

% verticais (total de inquiridos)	Total	SEXO		GRUPO ETÁRIO				ESCOLARIDADE	
		Masculino	Feminino	18 a 34	35 a 49	50 a 64	65 ou mais	Obrigatória e menos	Mais que obrigatória
Grande	24,1	23,4	24,7	13,4	23,1	30,1	29,1	21,4	26,1
Média	54,3	51,8	56,6	55,3	57,3	49,6	54,6	55,4	53,5
Pequena	8,5	10,5	6,6	9,3	11,5	9,1	3,5	9,8	7,5
Não tem opinião	13,1	14,2	12,1	21,9	8,0	11,1	12,8	13,4	12,9
ÍNDICE	12,6	12,3	12,9	11,5	12,3	13,1	13,7	12,3	12,9

SEGMENTAÇÃO 4

	Total	PRESENCIA DIPLOMÁTICA EM PAÍSES COM QUE PORTUGAL MANTÉM POUCAS RELAÇÕES		INFLUÊNCIA FUTURA DE PORTUGAL NO MUNDO	
		Juntar-se com países amigos para manterem aí uma embaixada comum	Outras respostas	Crescer	Não crescer
Grande	24,1	18,9	34,5	33,1	18,8
Média	54,3	58,2	45,9	54,7	54,1
Pequena	8,5	11,9	1,9	3,0	11,7
Não tem opinião	13,1	10,9	17,7	9,1	15,5
ÍNDICE	12,6	11,9	14,2	14,1	11,8

SEGMENTAÇÃO 5

	Total	FORMA DE DIPLOMACIA MAIS IMPORTANTE		DIPLOMATAS DE CARREIRAS		PORTUGUESES EM LUGARES CIMEIROS DA DIPLOMACIA INTERNACIONAL	
		Diplomacia económica	Outras respostas	Só diplomatas de carreira	Outras respostas	Mais por mérito dos diplomatas portugueses	Outras respostas
Grande	24,1	22,8	25,3	23,8	24,5	23,1	25,5
Média	54,3	60,3	48,2	56,9	51,9	57,9	48,6
Pequena	8,5	11,4	5,5	12,4	5,5	7,9	9,5
Não tem opinião	13,1	5,5	21,0	6,9	18,1	11,1	16,4
ÍNDICE	12,6	12,3	13,0	12,3	12,9	12,7	12,6

EMPENHAMENTO DOS DIPLOMATAS PORTUGUESES

SEGMENTAÇÃO 1

% verticais (total de inquiridos)	Total	VOTO LEGISLATIVO 2015						INTERESSE PELA POLÍTICA		
		Abstenção	PaF	PS	BE	CDU	OBN	Grande	Médio	Pequeno
Grande	27,4	25,8	26,9	30,4	9,7	36,8	38,0	31,0	26,2	26,4
Média	45,5	38,8	49,4	51,6	63	36,4	37,6	38,6	48,5	46,2
Pequena	11,1	14,1	12,8	6,6	8,9	0,0	13,6	8,4	12,5	11,0
Não tem opinião	16,1	21,3	10,9	11,4	18,5	26,8	10,8	22,1	12,8	16,4
ÍNDICE	12,5	12,0	12,4	13,4	11,3	14,4	13,2	13,0	12,3	12,5

SEGMENTAÇÃO 2

% verticais (total de inquiridos)	Total	REGIÃO						HABITAT		
		Interior Norte Centro	Litoral Norte	A.M. Porto	Litoral Centro	A.M. Lisboa	Sul e Ilhas	Rural	Semi urbano	Urbano
Grande	27,4	24,9	26,0	24,1	24,7	33,9	25,1	28,1	24,1	28,7
Média	45,5	46,8	42,2	42,7	47,3	41,0	58,2	46,2	48,9	43,6
Pequena	11,1	13,1	15,2	10,5	13,7	9,6	5,4	13,9	9,6	10,9
Não tem opinião	16,1	15,2	16,5	22,7	14,3	15,6	11,3	11,8	17,4	16,7
ÍNDICE	12,5	12,1	11,9	12,2	12,1	13,2	13,1	12,3	12,4	12,7

SEGMENTAÇÃO 3

% verticais (total de inquiridos)	Total	SEXO		GRUPO ETÁRIO				ESCOLARIDADE	
		Masculino	Feminino	18 a 34	35 a 49	50 a 64	65 ou mais	Obrigatória e menos	Mais que obrigatória
Grande	27,4	26,9	27,8	14,0	24,2	32,7	38,3	30,3	25,1
Média	45,5	44,4	46,5	44,6	55,4	38,3	42,2	44,5	46,2
Pequena	11,1	13,7	8,6	17,8	8,3	12,5	6,4	10,4	11,6
Não tem opinião	16,1	15,0	17,1	23,5	12,1	16,5	13,0	14,7	17,1
ÍNDICE	12,5	12,2	12,9	10,5	12,7	12,8	14,0	12,9	12,3

SEGMENTAÇÃO 4

	Total	PRESENÇA DIPLOMÁTICA EM PAÍSES COM QUE PORTUGAL MANTÉM POUCAS RELAÇÕES		INFLUÊNCIA FUTURA DE PORTUGAL NO MUNDO	
		Juntar-se com países amigos para manterem aí uma embaixada comum	Outras respostas	Crescer	Não crescer
Grande	27,4	23,4	35,5	37,0	21,7
Média	45,5	51,4	34,6	46,1	45,2
Pequena	11,1	12,7	6,5	6,0	14,1
Não tem opinião	16,1	12,5	23,4	11,0	19
ÍNDICE	12,5	12,1	13,6	14,0	11,7

SEGMENTAÇÃO 5

	Total	FORMA DE DIPLOMACIA MAIS IMPORTANTE		DIPLOMATAS DE CARREIRAS		PORTUGUESES EM LUGARES CIMEIROS DA DIPLOMACIA INTERNACIONAL	
		Diplomacia económica	Outras respostas	Só diplomatas de carreira	Outras respostas	Mais por mérito dos diplomatas portugueses	Outras respostas
Grande	27,4	30	24,7	34,7	21,9	25,4	30,5
Média	45,5	49,7	41,2	45,2	46,1	49,3	39,5
Pequena	11,1	11,8	10,3	11,2	10,1	12,7	8,5
Não tem opinião	16,1	8,5	23,8	8,8	21,9	12,6	21,5
ÍNDICE	12,5	12,8	12,3	13,3	12,1	12,3	13,0

GRAU DE ATUALIZAÇÃO DOS DIPLOMATAS PORTUGUESES

SEGMENTAÇÃO 1

% verticais (total de inquiridos)	Total	VOTO LEGISLATIVO 2015						INTERESSE PELA POLÍTICA		
		Abstenção	PaF	PS	BE	CDU	OBN	Grande	Médio	Pequeno
Grande	18,3	17,1	18,2	19,5	11,1	15,4	30,5	19,6	21,3	12,7
Média	49,9	50,5	46,6	60,3	44,3	36	42,5	43,5	49,2	55,7
Pequena	9,4	6,2	17,8	3,0	17,4	3,5	12,9	10,8	11,6	5,3
Não tem opinião	22,4	26,2	17,4	17,2	27,1	45,1	14,1	26,1	17,9	26,4
ÍNDICE	11,9	12,1	11,0	12,9	10,3	11,9	12,6	11,8	12,0	11,9

SEGMENTAÇÃO 2

% verticais (total de inquiridos)	Total	REGIÃO						HABITAT		
		Interior Norte Centro	Litoral Norte	A.M. Porto	Litoral Centro	A.M. Lisboa	Sul e Ilhas	Rural	Semi urbano	Urbano
Grande	18,3	19,1	18,4	17,7	18,6	16,7	21,2	21,8	17,1	17,7
Média	49,9	46,8	57,6	41,6	53,3	55	38,9	46,2	47,4	52,2
Pequena	9,4	9,7	8,7	8,9	8,9	9,9	10,7	9,3	9,8	9,3
Não tem opinião	22,4	24,5	15,3	31,8	19,3	18,4	29,2	22,8	25,6	20,7
ÍNDICE	11,9	11,9	12,1	11,7	12,0	11,8	11,8	12,2	11,7	11,9

SEGMENTAÇÃO 3

% verticais (total de inquiridos)	Total	SEXO		GRUPO ETÁRIO				ESCOLARIDADE	
		Masculino	Feminino	18 a 34	35 a 49	50 a 64	65 ou mais	Obrigatória e menos	Mais que obrigatória
Grande	18,3	20,3	16,4	20,2	20,0	19,3	13,5	16,1	20,0
Média	49,9	51,7	48,2	45,1	53,6	42,2	58	54,1	46,6
Pequena	9,4	9,9	9,0	11,7	9,2	8,8	8,2	6,8	11,5
Não tem opinião	22,4	18,1	26,4	23,0	17,3	29,7	20,3	23,0	22,0
ÍNDICE	11,9	12,1	11,7	11,7	12,2	11,9	11,7	12,0	11,8

SEGMENTAÇÃO 4

	Total	PRESENÇA DIPLOMÁTICA EM PAÍSES COM QUE PORTUGAL MANTÉM POUCAS RELAÇÕES		INFLUÊNCIA FUTURA DE PORTUGAL NO MUNDO	
		Juntar-se com países amigos para manterem aí uma embaixada comum	Outras respostas	Crescer	Não crescer
Grande	18,3	16,7	21,7	27,0	13,2
Média	49,9	52,6	45,3	47,8	51,1
Pequena	9,4	11,6	5,4	7,5	10,6
Não tem opinião	22,4	19,1	27,6	17,7	25,2
ÍNDICE	11,9	11,6	12,5	12,9	11,3

SEGMENTAÇÃO 5

	Total	FORMA DE DIPLOMACIA MAIS IMPORTANTE		DIPLOMATAS DE CARREIRAS		PORTUGUESES EM LUGARES CIMEIROS DA DIPLOMACIA INTERNACIONAL	
		Diplomacia económica	Outras respostas	Só diplomatas de carreira	Outras respostas	Mais por mérito dos diplomatas portugueses	Outras respostas
Grande	18,3	17,1	19,5	18,7	18,2	18,3	18,2
Média	49,9	55,6	44,0	51,4	49,2	49,5	50,4
Pequena	9,4	12,4	6,4	8,5	10,2	11,7	5,9
Não tem opinião	22,4	14,9	30,1	21,4	22,4	20,4	25,5
ÍNDICE	11,9	11,6	12,2	12,0	11,8	11,7	12,2

CONHECIMENTO DOS DIPLOMATAS PORTUGUESES SOBRE A REALIDADE DOS PAÍSES ONDE ATUAM

SEGMENTAÇÃO 1

% verticais (total de inquiridos)	Total	VOTO LEGISLATIVO 2015						INTERESSE PELA POLÍTICA		
		Abstenção	PaF	PS	BE	CDU	OBN	Grande	Médio	Pequeno
Grande	26.6	24.8	26.2	32.3	31	24.5	18.2	34.6	23.1	25.8
Média	45.0	40.6	49.5	43.5	38.6	37.6	68.3	29.7	49.9	49.4
Pequena	10.7	13.2	10.7	6.6	13.7	5.8	10.6	9.8	12.5	8.5
Não tem opinião	17.7	21.4	13.7	17.5	16.8	32.1	2.8	25.9	14.4	16.3
ÍNDICE	12.5	12.0	12.5	13.4	12.5	12.6	12.1	13.1	12.1	12.7

SEGMENTAÇÃO 2

% verticais (total de inquiridos)	Total	REGIÃO						HABITAT		
		Interior Norte Centro	Litoral Norte	A.M. Porto	Litoral Centro	A.M. Lisboa	Sul e Ilhas	Rural	Semi urbano	Urbano
Grande	26.6	25.9	20.1	24.9	25.7	30.1	30.4	25.7	25	27.7
Média	45.0	42.8	41.1	39.3	50.7	48.7	42.3	52.5	50.1	40.2
Pequena	10.7	17.2	10.3	12.8	11.8	7.0	10.0	10.7	10.6	10.7
Não tem opinião	17.7	14.1	28.5	23.0	11.8	14.1	17.3	11.1	14.4	21.3
ÍNDICE	12.5	11.7	11.8	12.0	12.4	13.3	12.9	12.6	12.4	12.5

SEGMENTAÇÃO 3

% verticais (total de inquiridos)	Total	SEXO		GRUPO ETÁRIO				ESCOLARIDADE	
		Masculino	Feminino	18 a 34	35 a 49	50 a 64	65 ou mais	Obrigatória e menos	Mais que obrigatória
Grande	26.6	27.4	25.9	23.4	27.5	31.8	23.2	22.4	29.9
Média	45.0	44.3	45.7	35.6	50.5	40.9	51.8	46.4	44.0
Pequena	10.7	10.8	10.6	11.4	12.2	9.3	9.6	11.6	10.0
Não tem opinião	17.7	17.6	17.8	29.5	9.7	18	15.4	19.6	16.2
ÍNDICE	12.5	12.5	12.4	11.9	12.5	13.1	12.4	12.0	12.9

SEGMENTAÇÃO 4

	Total	PRESENÇA DIPLOMÁTICA EM PAÍSES COM QUE PORTUGAL MANTÉM POUÇAS RELAÇÕES		INFLUÊNCIA FUTURA DE PORTUGAL NO MUNDO	
		Juntar-se com países amigos para manterem aí uma embaixada comum	Outras respostas	Crescer	Não crescer
Grande	26.6	25.7	28.9	37.6	20.2
Média	45.0	48.3	39.2	42.3	46.6
Pequena	10.7	12.7	6.8	7.7	12.4
Não tem opinião	17.7	13.2	25.0	12.4	20.8
ÍNDICE	12.5	12.3	13.0	13.8	11.7

SEGMENTAÇÃO 5

	Total	FORMA DE DIPLOMACIA MAIS IMPORTANTE		DIPLOMATAS DE CARREIRAS		PORTUGUESES EM LUGARES CIMEIROS DA DIPLOMACIA INTERNACIONAL	
		Diplomacia económica	Outras respostas	Só diplomatas de carreira	Outras respostas	Mais por mérito dos diplomatas portugueses	Outras respostas
Grande	26.6	25.5	27.8	29.0	25.0	25.8	28.0
Média	45.0	59.3	30.3	49.1	42.3	47.4	41.3
Pequena	10.7	8.1	13.4	9.5	11.7	12.3	8.2
Não tem opinião	17.7	7.1	28.5	12.5	21.0	14.6	22.6
ÍNDICE	12.5	12.9	12.0	12.9	12.2	12.3	12.8

GRAU DE PREPARAÇÃO DOS DIPLOMATAS PORTUGUESES PARA A DIPLOMACIA ECONÓMICA

SEGMENTAÇÃO 1

% verticais (total de inquiridos)	Total	VOTO LEGISLATIVO 2015						INTERESSE PELA POLÍTICA		
		Abstenção	PaF	PS	BE	CDU	OBN	Grande	Médio	Pequeno
Grande	13,4	12,9	11,5	17,6	9,3	11,1	16,0	15,1	10,3	16,8
Média	54,4	51,1	56,4	58,6	53,7	45,8	59,0	38,4	60,1	58
Pequena	16,0	17,3	19,7	11,2	18,5	7,8	14,2	18,2	18,7	10,2
Não tem opinião	16,2	18,7	12,5	12,6	18,5	35,3	10,8	28,3	10,9	15,1
ÍNDICE	10,8	10,6	10,3	11,8	10,2	11,2	11,4	10,5	10,4	11,8

SEGMENTAÇÃO 2

% verticais (total de inquiridos)	Total	REGIÃO						HABITAT		
		Interior Norte Centro	Litoral Norte	A.M. Porto	Litoral Centro	A.M. Lisboa	Sul e Ilhas	Rural	Semi urbano	Urbano
Grande	13,4	13,8	12,8	12,0	18,7	12,7	9,5	15,2	12,5	13,3
Média	54,4	50,7	51,6	53,3	58,5	54,2	55,9	58,9	56,8	51,9
Pequena	16,0	22,7	12,6	15,7	11,5	16,5	20,5	16,7	12,6	17,4
Não tem opinião	16,2	12,7	23,0	19,0	11,2	16,6	14,1	9,2	18,1	17,4
ÍNDICE	10,8	10,1	11,0	10,7	11,9	10,7	10,0	11,0	11,1	10,6

SEGMENTAÇÃO 3

% verticais (total de inquiridos)	Total	SEXO		GRUPO ETÁRIO				ESCOLARIDADE	
		Masculino	Feminino	18 a 34	35 a 49	50 a 64	65 ou mais	Obrigatória e menos	Mais que obrigatória
Grande	13,4	13,1	13,6	8,7	12,8	18,7	13,0	16,1	11,3
Média	54,4	52,8	56	41,3	63,6	48,9	61,7	57,9	51,7
Pequena	16,0	17,1	14,9	24,1	12,6	16,8	11,5	10,4	20,3
Não tem opinião	16,2	17,0	15,5	26	11,0	15,6	13,8	15,6	16,7
ÍNDICE	10,8	10,7	11,0	9,3	11,3	11,2	11,4	11,7	10,1

SEGMENTAÇÃO 4

	Total	PRESENÇA DIPLOMÁTICA EM PAÍSES COM QUE PORTUGAL MANTÉM POUCAS RELAÇÕES		INFLUÊNCIA FUTURA DE PORTUGAL NO MUNDO	
		Juntar-se com países amigos para manterem aí uma embaixada comum	Outras respostas	Crescer	Não crescer
Grande	13,4	10,6	18,9	21,4	8,7
Média	54,4	57,1	49,2	56,3	53,3
Pequena	16,0	17,9	12,3	10,0	19,5
Não tem opinião	16,2	14,5	19,6	12,3	18,5
ÍNDICE	10,8	10,4	11,6	12,3	10,0

SEGMENTAÇÃO 5

	Total	FORMA DE DIPLOMACIA MAIS IMPORTANTE		DIPLOMATAS DE CARREIRAS		PORTUGUESES EM LUGARES CIMEIROS DA DIPLOMACIA INTERNACIONAL	
		Diplomacia económica	Outras respostas	Só diplomatas de carreira	Outras respostas	Mais por mérito dos diplomatas portugueses	Outras respostas
Grande	13,4	15,0	11,7	18,4	9,5	13,6	13,0
Média	54,4	60,4	48,2	59,9	50,2	53,4	56,0
Pequena	16,0	16,0	16,0	10,8	20	17,1	14,2
Não tem opinião	16,2	8,6	24,1	10,9	20,4	15,8	16,8
ÍNDICE	10,8	11,1	10,5	12,0	10,0	10,7	11,0

CONFIANÇA NOS DIPLOMATAS PORTUGUESES

SEGMENTAÇÃO 1

% verticais (total de inquiridos)	Total	VOTO LEGISLATIVO 2015						INTERESSE PELA POLÍTICA		
		Abstenção	PaF	PS	BE	CDU	OBN	Grande	Médio	Pequeno
Grande	18,3	15,0	16,0	24,6	22,9	19,7	19,2	24,7	15,8	17,2
Média	56,2	53,4	61	60	33,6	59,7	60,9	48,6	57,6	59,9
Pequena	17,4	20,8	18,3	8,7	31,5	3,5	19,8	15,4	18,9	16,6
Não tem opinião	8,1	10,7	4,7	6,7	12,0	17,0	0,0	11,2	7,7	6,3
ÍNDICE	11,2	10,5	11,0	12,8	9,8	12,8	11,2	11,9	10,8	11,3

SEGMENTAÇÃO 2

% verticais (total de inquiridos)	Total	REGIÃO						HABITAT		
		Interior Norte Centro	Litoral Norte	A.M. Porto	Litoral Centro	A.M. Lisboa	Sul e Ilhas	Rural	Semi urbano	Urbano
Grande	18,3	20,3	10,3	15,0	24,4	23,8	9,9	17,1	23,1	16,3
Média	56,2	43,7	65,8	54,4	50,5	56,0	65,2	59,3	54,1	56,3
Pequena	17,4	35,0	12,8	16,0	18,7	14,2	17,2	19,9	17,4	16,6
Não tem opinião	8,1	1,0	11,1	14,6	6,5	6,0	7,7	3,8	5,3	10,8
ÍNDICE	11,2	9,4	11,1	11,0	11,6	12,1	10,6	10,9	11,7	11,1

SEGMENTAÇÃO 3

% verticais (total de inquiridos)	Total	SEXO		GRUPO ETÁRIO				ESCOLARIDADE	
		Masculino	Feminino	18 a 34	35 a 49	50 a 64	65 ou mais	Obrigatória e menos	Mais que obrigatória
Grande	18,3	21,4	15,4	5,5	18,1	27,7	21,1	19,7	17,2
Média	56,2	50,4	61,7	50	61,0	51,6	61,4	57,0	55,6
Pequena	17,4	18,1	16,8	24,4	16,2	16,3	13,3	17,0	17,7
Não tem opinião	8,1	10,2	6,1	20,1	4,8	4,4	4,2	6,3	9,5
ÍNDICE	11,2	11,3	11,1	9,1	11,4	12,2	12,0	11,4	11,1

SEGMENTAÇÃO 4

	Total	PRESENÇA DIPLOMÁTICA EM PAÍSES COM QUE PORTUGAL MANTÉM POUCAS RELAÇÕES		INFLUÊNCIA FUTURA DE PORTUGAL NO MUNDO	
		Juntar-se com países amigos para manterem aí uma embaixada comum	Outras respostas	Crescer	Não crescer
Grande	18,3	16,7	21,8	26,1	13,7
Média	56,2	57,2	55,2	54,8	57,1
Pequena	17,4	21,8	9,1	14,3	19,2
Não tem opinião	8,1	4,4	13,9	4,8	10,0
ÍNDICE	11,2	10,6	12,4	12,3	10,6

SEGMENTAÇÃO 5

	Total	FORMA DE DIPLOMACIA MAIS IMPORTANTE		DIPLOMATAS DE CARREIRAS		PORTUGUESES EM LUGARES CIMEIROS DA DIPLOMACIA INTERNACIONAL	
		Diplomacia económica	Outras respostas	Só diplomatas de carreira	Outras respostas	Mais por mérito dos diplomatas portugueses	Outras respostas
Grande	18,3	17,7	18,9	21,5	16	17,9	18,9
Média	56,2	58,9	53,4	56,6	56,4	57,9	53,6
Pequena	17,4	20,1	14,6	18,8	16,5	20,6	12,3
Não tem opinião	8,1	3,3	13,1	3,1	11,1	3,5	15,2
ÍNDICE	11,2	10,9	11,5	11,4	11,1	10,9	11,7

ESTATUTO ECONÓMICO DOS DIPLOMATAS PORTUGUESES

SEGMENTAÇÃO 1

% verticais (total de inquiridos)	Total	VOTO LEGISLATIVO 2015						INTERESSE PELA POLÍTICA		
		Abstenção	PaF	PS	BE	CDU	OBN	Grande	Médio	Pequeno
Demasiadamente bem pagos	44.5	46.3	43.6	40.5	54.7	26.3	54.2	31.8	44.7	53.7
Adequadamente pagos	21.9	16.5	24.4	27.1	15.6	29.7	25.9	27.8	23.8	14.7
Demasiadamente mal pagos	3.7	4.4	3.9	3.6	1.9	2.4	2.7	5.2	2.2	4.9
Não tem opinião	29.9	32.8	28.1	28.8	27.7	41.7	17.1	35.2	29.3	26.7

SEGMENTAÇÃO 2

% verticais (total de inquiridos)	Total	REGIÃO						HABITAT		
		Interior Norte Centro	Litoral Norte	A.M. Porto	Litoral Centro	A.M. Lisboa	Sul e Ilhas	Rural	Semi urbano	Urbano
Demasiadamente bem pagos	44.5	54.9	41.4	40.8	55.2	34.2	51.3	48.7	49.7	40.6
Adequadamente pagos	21.9	6.8	17.9	24.3	20.1	28.4	22.6	17.4	22.2	23.2
Demasiadamente mal pagos	3.7	6.0	2.9	4.1	4.1	3.6	2.5	6.1	1.5	4.1
Não tem opinião	29.9	32.3	37.8	30.8	20.6	33.8	23.7	27.8	26.5	32.1

SEGMENTAÇÃO 3

% verticais (total de inquiridos)	Total	SEXO		GRUPO ETÁRIO				ESCOLARIDADE	
		Masculino	Feminino	18 a 34	35 a 49	50 a 64	65 ou mais	Obrigatória e menos	Mais que obrigatória
Demasiadamente bem pagos	44.5	38.5	50	49.1	53.9	37.4	36.3	46	43.3
Adequadamente pagos	21.9	26.5	17.7	17.8	23	18.5	28.2	16.7	26.0
Demasiadamente mal pagos	3.7	4.2	3.3	3.2	1.0	5.8	5.3	5.5	2.4
Não tem opinião	29.9	30.8	29	29.9	22.1	38.3	30.1	31.8	28.4

SEGMENTAÇÃO 4

	Total	PRESENÇA DIPLOMÁTICA EM PAÍSES COM QUE PORTUGAL MANTÉM POUCAS RELAÇÕES		INFLUÊNCIA FUTURA DE PORTUGAL NO MUNDO	
		Juntar-se com países amigos para manterem aí uma embaixada comum	Outras respostas	Crescer	Não crescer
Demasiadamente bem pagos	44.5	49.6	35.1	45.9	43.6
Adequadamente pagos	21.9	22.3	21.6	24	20.7
Demasiadamente mal pagos	3.7	3.1	3.5	2.8	4.3
Não tem opinião	29.9	25.1	39.7	27.2	31.4

SEGMENTAÇÃO 5

	Total	FORMA DE DIPLOMACIA MAIS IMPORTANTE		DIPLOMATAS DE CARREIRAS		PORTUGUESES EM LUGARES CIMEIROS DA DIPLOMACIA INTERNACIONAL	
		Diplomacia económica	Outras respostas	Só diplomatas de carreira	Outras respostas	Mais por mérito dos diplomatas portugueses	Outras respostas
Demasiadamente bem pagos	44.5	52.6	36.1	47.6	42.4	48.3	38.4
Adequadamente pagos	21.9	23.3	20.5	23.3	21.1	22.0	21.9
Demasiadamente mal pagos	3.7	3.3	4.1	5.0	1.8	3.3	4.4
Não tem opinião	29.9	20.7	39.2	24.1	34.6	26.4	35.3

PRESENÇA DIPLOMÁTICA EM PAÍSES COM QUE PORTUGAL MANTÉM POUCAS RELAÇÕES

SEGMENTAÇÃO 1

% verticais (total de inquiridos)	Total	VOTO LEGISLATIVO 2015						INTERESSE PELA POLÍTICA		
		Abstenção	PaF	PS	BE	CDU	OBN	Grande	Médio	Pequeno
Manter aí uma embaixada autónoma, só de Portugal	23.7	13.6	32.2	29.5	19.4	25.4	30.3	32.5	26.7	12.7
Juntar-se com países amigos para manterem aí uma embaixada comum	66.2	76.1	57.0	61.1	65.6	59.6	69.7	58.0	61.2	79.7
Não tem opinião	10.1	10.4	10.8	9.4	15.1	15.0	0.0	9.5	12.1	7.7

SEGMENTAÇÃO 2

% verticais (total de inquiridos)	Total	REGIÃO						HABITAT		
		Interior Norte Centro	Litoral Norte	A.M. Porto	Litoral Centro	A.M. Lisboa	Sul e Ilhas	Rural	Semi urbano	Urbano
Manter aí uma embaixada autónoma, só de Portugal	23.7	19.2	23.1	32.7	13.9	29.3	18.8	15.5	19.9	28.1
Juntar-se com países amigos para manterem aí uma embaixada comum	66.2	62.2	66.6	56.5	79.3	60.9	72.4	76.9	71.1	60.4
Não tem opinião	10.1	18.5	10.3	10.8	6.8	9.9	8.8	7.7	9.0	11.5

SEGMENTAÇÃO 3

% verticais (total de inquiridos)	Total	SEXO		GRUPO ETÁRIO				ESCOLARIDADE	
		Masculino	Feminino	18 a 34	35 a 49	50 a 64	65 ou mais	Obrigatória e menos	Mais que obrigatória
Manter aí uma embaixada autónoma, só de Portugal	23.7	25.5	22	9.1	26.5	22.5	35.3	25.8	22.1
Juntar-se com países amigos para manterem aí uma embaixada comum	66.2	64.4	67.8	69.5	69.2	71.6	53.9	63.6	68.1
Não tem opinião	10.1	10	10.2	21.4	4.4	5.9	10.7	10.6	9.8

SEGMENTAÇÃO 4

	Total	PRESENÇA DIPLOMÁTICA EM PAÍSES COM QUE PORTUGAL MANTÉM POUCAS RELAÇÕES		INFLUÊNCIA FUTURA DE PORTUGAL NO MUNDO	
		Juntar-se com países amigos para manterem aí uma embaixada comum	Outras respostas	Crescer	Não crescer
Manter aí uma embaixada autónoma, só de Portugal	23.7	0.0	70.1	30.3	19.8
Juntar-se com países amigos para manterem aí uma embaixada comum	66.2	100.0	0.0	64.4	67.2
Não tem opinião	10.1	0.0	29.9	5.4	12.9

SEGMENTAÇÃO 5

	Total	FORMA DE DIPLOMACIA MAIS IMPORTANTE		DIPLOMATAS DE CARREIRAS		PORTUGUESES EM LUGARES CIMEIROS DA DIPLOMACIA INTERNACIONAL	
		Diplomacia económica	Outras respostas	Só diplomatas de carreira	Outras respostas	Mais por mérito dos diplomatas portugueses	Outras respostas
Manter aí uma embaixada autónoma, só de Portugal	23.7	24.4	22.9	26.3	21.7	23.4	24.3
Juntar-se com países amigos para manterem aí uma embaixada comum	66.2	71.6	60.6	68.4	64.4	71.3	58.0
Não tem opinião	10.1	4.0	16.5	5.4	13.9	5.4	17.7

INFLUÊNCIA FUTURA DE PORTUGAL NO MUNDO

SEGMENTAÇÃO 1

% verticais (total de inquiridos)	Total	VOTO LEGISLATIVO 2015						INTERESSE PELA POLÍTICA		
		Abstenção	PaF	PS	BE	CDU	OBN	Grande	Médio	Pequeno
Crescer	36,9	33,9	33,6	47,9	39,1	35,2	30,5	36,4	37,5	36,4
Manter-se	41,3	44,9	42,1	35,2	39,1	42,4	39,0	38,3	41,4	43,3
Diminuir	16,1	15,3	21,7	11,1	14,8	5,1	25,4	18,9	14,4	16,5
Não tem opinião	5,7	5,9	2,6	5,8	7,0	17,2	5,2	6,4	6,7	3,7
ÍNDICE	12,9	12,8	12,0	14,4	13,2	13,9	11,3	12,5	13,1	12,9

SEGMENTAÇÃO 2

% verticais (total de inquiridos)	Total	REGIÃO						HABITAT		
		Interior Norte Centro	Litoral Norte	A.M. Porto	Litoral Centro	A.M. Lisboa	Sul e Ilhas	Rural	Semi urbano	Urbano
Crescer	36,9	26,8	29,4	37,9	41,3	42,7	32,5	39,0	35,7	36,9
Manter-se	41,3	41,6	50,1	40,8	37,5	39,8	40,9	42,0	43,1	40,2
Diminuir	16,1	31,6	12,9	15,9	18,8	9,6	19,1	17,0	18,6	14,6
Não tem opinião	5,7	0,0	7,6	5,5	2,4	8,0	7,5	2,0	2,6	8,3
ÍNDICE	12,9	10,4	12,6	13,0	13,0	14,1	12,2	13,0	12,6	13,0

SEGMENTAÇÃO 3

% verticais (total de inquiridos)	Total	SEXO		GRUPO ETÁRIO				ESCOLARIDADE	
		Masculino	Feminino	18 a 34	35 a 49	50 a 64	65 ou mais	Obrigatória e menos	Mais que obrigatória
Crescer	36,9	30,4	43,1	27,9	36,7	36,6	46,1	40,1	34,4
Manter-se	41,3	41,6	41,0	42,5	43,2	46,0	33,0	36,5	45,0
Diminuir	16,1	21,2	11,3	14,3	19,5	15,8	14,2	18,6	14,2
Não tem opinião	5,7	6,8	4,6	15,3	0,6	1,6	6,7	4,8	6,4
ÍNDICE	12,9	11,7	14,0	12,2	12,6	13,0	13,9	12,9	12,9

SEGMENTAÇÃO 4

	Total	PRESENÇA DIPLOMÁTICA EM PAÍSES COM QUE PORTUGAL MANTÉM POUCAS RELAÇÕES		INFLUÊNCIA FUTURA DE PORTUGAL NO MUNDO	
		Juntar-se com países amigos para manterem aí uma embaixada comum	Outras respostas	Crescer	Não crescer
Crescer	36,9	36,1	39,1	27,0	13,2
Manter-se	41,3	44,7	35,2	47,8	51,1
Diminuir	16,1	17,8	11,4	7,5	10,6
Não tem opinião	5,7	1,3	14,3	17,7	25,2
ÍNDICE	12,9	12,7	13,5	12,9	11,3

SEGMENTAÇÃO 5

	Total	FORMA DE DIPLOMACIA MAIS IMPORTANTE		DIPLOMATAS DE CARREIRAS		PORTUGUESES EM LUGARES CIMEIROS DA DIPLOMACIA INTERNACIONAL	
		Diplomacia económica	Outras respostas	Só diplomatas de carreira	Outras respostas	Mais por mérito dos diplomatas portugueses	Outras respostas
Crescer	36,9	37,4	36,5	34,1	39,5	41,2	30,2
Manter-se	41,3	42,1	40,5	43,0	40,4	42,3	39,7
Diminuir	16,1	18,3	13,9	20,4	11,9	15,7	16,7
Não tem opinião	5,7	2,3	9,2	2,6	8,2	0,8	13,4
ÍNDICE	12,9	12,7	13,1	12,2	13,6	13,4	12,1

FORMA DE DIPLOMACIA MAIS IMPORTANTE

SEGMENTAÇÃO 1

% verticais (total de inquiridos)	Total	VOTO LEGISLATIVO 2015						INTERESSE PELA POLÍTICA		
		Abstenção	PaF	PS	BE	CDU	OBN	Grande	Médio	Pequeno
Diplomacia política	20,1	14,2	21,2	26,1	34,4	21,6	13,5	31,5	21,0	9,9
Diplomacia económica	50,7	53,2	51,6	50,2	37,5	49,0	49,1	39,9	47,7	63,4
Diplomacia cultural	21,5	23,3	23,6	15,5	16,8	16,0	31,3	17,9	24,1	20,3
Não tem opinião	7,8	9,2	3,6	8,2	11,4	13,5	6,1	10,7	7,2	6,4

SEGMENTAÇÃO 2

% verticais (total de inquiridos)	Total	REGIÃO						HABITAT		
		Interior Norte Centro	Litoral Norte	A.M. Porto	Litoral Centro	A.M. Lisboa	Sul e Ilhas	Rural	Semi urbano	Urbano
Diplomacia política	20,1	21,6	20,6	13,9	20,3	22	22,2	15,2	19,5	21,9
Diplomacia económica	50,7	54,7	43,6	49,9	53,4	55,3	43,2	55,4	48,9	50,1
Diplomacia cultural	21,5	20,8	25,1	23,8	22,9	14	28,2	24,5	22,5	20,0
Não tem opinião	7,8	2,9	10,7	12,4	3,4	8,7	6,3	4,9	9,1	8,0

SEGMENTAÇÃO 3

% verticais (total de inquiridos)	Total	SEXO		GRUPO ETÁRIO				ESCOLARIDADE	
		Masculino	Feminino	18 a 34	35 a 49	50 a 64	65 ou mais	Obrigatória e menos	Mais que obrigatória
Diplomacia política	20,1	20,3	19,8	19,6	16,6	22,3	22,3	18,0	21,7
Diplomacia económica	50,7	48,6	52,6	43,8	63,7	46,3	46,5	51,3	50,2
Diplomacia cultural	21,5	22,1	20,9	19,5	17,4	25,1	24,4	21,4	21,5
Não tem opinião	7,8	9,0	6,7	17,1	2,3	6,3	6,9	9,3	6,5

SEGMENTAÇÃO 4

	Total	PRESENÇA DIPLOMÁTICA EM PAÍSES COM QUE PORTUGAL MANTÉM POUCAS RELAÇÕES		INFLUÊNCIA FUTURA DE PORTUGAL NO MUNDO	
		Juntar-se com países amigos para manterem aí uma embaixada comum	Outras respostas	Crescer	Não crescer
Diplomacia política	20,1	18,9	22,7	22,1	18,9
Diplomacia económica	50,7	55,1	42,8	51,3	50,3
Diplomacia cultural	21,5	21,4	22,1	21,5	21,5
Não tem opinião	7,8	4,6	12,5	5,1	9,3

SEGMENTAÇÃO 5

	Total	FORMA DE DIPLOMACIA MAIS IMPORTANTE		DIPLOMATAS DE CARREIRAS		PORTUGUESES EM LUGARES CIMEIROS DA DIPLOMACIA INTERNACIONAL	
		Diplomacia económica	Outras respostas	Só diplomatas de carreira	Outras respostas	Mais por mérito dos diplomatas portugueses	Outras respostas
Diplomacia política	20,1	0,0	40,7	16,7	22,9	21,6	17,6
Diplomacia económica	50,7	100,0	0,0	57,0	46,1	52,2	48,3
Diplomacia cultural	21,5	0,0	43,5	23,1	20,4	22,3	20,1
Não tem opinião	7,8	0,0	15,7	3,1	10,6	3,9	13,9

SEGUNDA FORMA DE DIPLOMACIA MAIS IMPORTANTE

SEGMENTAÇÃO 1										
% verticais (total de inquiridos)	Total	VOTO LEGISLATIVO 2015						INTERESSE PELA POLÍTICA		
		Abstenção	PaF	PS	BE	CDU	OBN	Grande	Médio	Pequeno
Diplomacia política	30,3	25,0	34,8	36,2	12,8	43,4	28,8	30,1	28,0	33,7
Diplomacia económica	32,4	32,4	34,1	28,5	36,6	27,2	37,9	33,7	36,6	25,3
Diplomacia cultural	35,6	40,4	30,5	33,9	50,7	29,4	26,4	33,7	34,5	38,8
Não tem opinião	1,7	2,2	0,6	1,4	0,0	0,0	6,9	2,5	1,0	2,2

SEGMENTAÇÃO 2										
% verticais (total de inquiridos)	Total	REGIÃO						HABITAT		
		Interior Norte Centro	Litoral Norte	A.M. Porto	Litoral Centro	A.M. Lisboa	Sul e Ilhas	Rural	Semi urbano	Urbano
Diplomacia política	30,3	27,2	32,6	35,9	25,9	26,5	36,6	37,4	29,9	28,1
Diplomacia económica	32,4	29,6	39,2	31,5	32,1	30,5	32,7	28,3	28,4	35,6
Diplomacia cultural	35,6	43,1	26,4	28,3	41,7	42,2	27,2	32,6	39,8	34,6
Não tem opinião	1,7	0,0	1,7	4,3	0,3	0,7	3,5	1,7	1,8	1,7

SEGMENTAÇÃO 3									
% verticais (total de inquiridos)	Total	SEXO		GRUPO ETÁRIO				ESCOLARIDADE	
		Masculino	Feminino	18 a 34	35 a 49	50 a 64	65 ou mais	Obrigatória e menos	Mais que obrigatória
Diplomacia política	30,3	29,1	31,3	32,2	36,2	22,2	29,6	31,1	29,6
Diplomacia económica	32,4	37,5	27,7	39,6	26	32,5	33,8	32,2	32,6
Diplomacia cultural	35,6	31,9	39,1	24,8	36,8	42,6	36,5	35,3	35,9
Não tem opinião	1,7	1,5	1,9	3,4	1,0	2,7	0,0	1,4	1,9

SEGMENTAÇÃO 4					
	Total	PRESENÇA DIPLOMÁTICA EM PAÍSES COM QUE PORTUGAL MANTÉM POUCAS RELAÇÕES		INFLUÊNCIA FUTURA DE PORTUGAL NO MUNDO	
		Juntar-se com países amigos para manterem aí uma embaixada comum	Outras respostas	Crescer	Não crescer
Diplomacia política	30,3	32,9	25,2	30,8	29,9
Diplomacia económica	32,4	30,0	38,0	31,4	33,0
Diplomacia cultural	35,6	35,7	36,2	37,2	34,7
Não tem opinião	1,7	1,4	0,5	0,5	2,4

SEGMENTAÇÃO 5							
	Total	FORMA DE DIPLOMACIA MAIS IMPORTANTE		DIPLOMATAS DE CARREIRAS		PORTUGUESES EM LUGARES CIMEIROS DA DIPLOMACIA INTERNACIONAL	
		Diplomacia económica	Outras respostas	Só diplomatas de carreira	Outras respostas	Mais por mérito dos diplomatas portugueses	Outras respostas
Diplomacia política	30,3	46,8	10,3	34,8	26,7	29,1	32,2
Diplomacia económica	32,4	0,0	71,4	28,9	35,7	36,2	25,9
Diplomacia cultural	35,6	53,1	14,7	34,7	36,8	34,3	37,9
Não tem opinião	1,7	0,1	3,6	1,6	0,8	0,4	3,9

MELHOR FORMA DE ESCOLHER OS DIPLOMATAS EM PORTUGAL

SEGMENTAÇÃO 1										
% verticais (total de inquiridos)	Total	VOTO LEGISLATIVO 2015						INTERESSE PELA POLÍTICA		
		Abstenção	PaF	PS	BE	CDU	OBN	Grande	Médio	Pequeno
Escolher só diplomatas de carreira	43.9	33.3	51.0	47.6	52.7	42.5	54.7	37.8	42.0	51.3
Escolher diplomatas de carreira e outras pessoas que não o sejam	47.7	58.9	40.4	44.9	38.3	33.7	45.3	51.8	48.0	44.2
Não tem opinião	8.3	7.8	8.6	7.5	9.0	23.8	0.0	10.4	9.9	4.4

SEGMENTAÇÃO 2										
% verticais (total de inquiridos)	Total	REGIÃO						HABITAT		
		Interior Norte Centro	Litoral Norte	A.M. Porto	Litoral Centro	A.M. Lisboa	Sul e Ilhas	Rural	Semi urbano	Urbano
Escolher só diplomatas de carreira	43.9	59.0	37.5	40.8	54.9	31.5	54.3	56.9	50.5	36.7
Escolher diplomatas de carreira e outras pessoas que não o sejam	47.7	40.0	52.5	48.9	37.9	61.8	31.9	35.5	42.6	54.1
Não tem opinião	8.3	1.0	10.0	10.3	7.2	6.7	13.8	7.6	7.0	9.2

SEGMENTAÇÃO 3									
% verticais (total de inquiridos)	Total	SEXO		GRUPO ETÁRIO				ESCOLARIDADE	
		Masculino	Feminino	18 a 34	35 a 49	50 a 64	65 ou mais	Obrigatória e menos	Mais que obrigatória
Escolher só diplomatas de carreira	43.9	47.7	40.5	18.8	38.2	56.3	61.3	58.7	32.5
Escolher diplomatas de carreira e outras pessoas que não o sejam	47.7	42.5	52.6	61.7	57.8	42.3	28.5	32.0	59.9
Não tem opinião	8.3	9.8	7.0	19.5	4.0	1.3	10.2	9.2	7.6

SEGMENTAÇÃO 4					
	Total	PRESENÇA DIPLOMÁTICA EM PAÍSES COM QUE PORTUGAL MANTÉM POUCAS RELAÇÕES		INFLUÊNCIA FUTURA DE PORTUGAL NO MUNDO	
		Juntar-se com países amigos para manterem aí uma embaixada comum	Outras respostas	Crescer	Não crescer
Escolher só diplomatas de carreira	43,9	45,4	41,1	40,3	46,1
Escolher diplomatas de carreira e outras pessoas que não o sejam	47,7	52,1	39,3	55,4	43,2
Não tem opinião	8,3	2,6	19,6	4,2	10,7

SEGMENTAÇÃO 5							
	Total	FORMA DE DIPLOMACIA MAIS IMPORTANTE		DIPLOMATAS DE CARREIRAS		PORTUGUESES EM LUGARES CIMEIROS DA DIPLOMACIA INTERNACIONAL	
		Diplomacia económica	Outras respostas	Só diplomatas de carreira	Outras respostas	Mais por mérito dos diplomatas portugueses	Outras respostas
Escolher só diplomatas de carreira	43.9	49.2	38.4	100	0.0	41.7	47.5
Escolher diplomatas de carreira e outras pessoas que não o sejam	47.7	49.0	46.5	0.0	85.1	54.0	37.8
Não tem opinião	8.3	1.8	15.1	0.0	14.9	4.3	14.7

MÉRITO DA ESCOLHA DE DIPLOMATAS PORTUGUESES PARA CARGOS INTERNACIONAIS

SEGMENTAÇÃO 1

% verticais (total de inquiridos)	Total	VOTO LEGISLATIVO 2015						INTERESSE PELA POLÍTICA		
		Abstenção	PaF	PS	BE	CDU	OBN	Grande	Médio	Pequeno
Mais por mérito dos portugueses escolhidos	61,2	59,7	66	60,5	69,0	70,3	38,8	67,6	64,8	50,8
Mais por mérito da diplomacia portuguesa	27,8	24,9	27,3	32	23,4	5,3	53,2	20,8	23,0	40,3
Não tem opinião	11,1	15,3	6,7	7,5	7,6	24,5	8,0	11,6	12,2	8,9

SEGMENTAÇÃO 2

% verticais (total de inquiridos)	Total	REGIÃO						HABITAT		
		Interior Norte Centro	Litoral Norte	A.M. Porto	Litoral Centro	A.M. Lisboa	Sul e Ilhas	Rural	Semi urbano	Urbano
Mais por mérito dos portugueses escolhidos	61,2	68,5	66,0	53,5	67,6	57,9	58,7	64,1	64,5	58,6
Mais por mérito da diplomacia portuguesa	27,8	25,3	25,0	28,8	28,7	30,9	23,3	25,8	28,4	28,1
Não tem opinião	11,1	6,2	9,1	17,7	3,7	11,2	17,9	10,2	7,0	13,3

SEGMENTAÇÃO 3

% verticais (total de inquiridos)	Total	SEXO		GRUPO ETÁRIO				ESCOLARIDADE	
		Masculino	Feminino	18 a 34	35 a 49	50 a 64	65 ou mais	Obrigatória e menos	Mais que obrigatória
Mais por mérito dos portugueses escolhidos	61,2	56,2	65,8	68,1	61,4	55,8	59,9	60,1	62,0
Mais por mérito da diplomacia portuguesa	27,8	29,7	26,0	11,0	35,0	31,7	31,3	28,2	27,5
Não tem opinião	11,1	14,1	8,2	20,9	3,6	12,5	8,8	11,7	10,5

SEGMENTAÇÃO 4

	Total	PRESENÇA DIPLOMÁTICA EM PAÍSES COM QUE PORTUGAL MANTÉM POUCAS RELAÇÕES		INFLUÊNCIA FUTURA DE PORTUGAL NO MUNDO	
		Juntar-se com países amigos para manterem aí uma embaixada comum	Outras respostas	Crescer	Não crescer
Mais por mérito dos portugueses escolhidos	61,2	66,2	52,3	68,3	57,0
Mais por mérito da diplomacia portuguesa	27,8	28,4	26,9	27,3	28,1
Não tem opinião	11,1	5,4	20,8	4,5	14,9

SEGMENTAÇÃO 5

	Total	FORMA DE DIPLOMACIA MAIS IMPORTANTE		DIPLOMATAS DE CARREIRAS		PORTUGUESES EM LUGARES CIMEIROS DA DIPLOMACIA INTERNACIONAL	
		Diplomacia económica	Outras respostas	Só diplomatas de carreira	Outras respostas	Mais por mérito dos diplomatas portugueses	Outras respostas
Mais por mérito dos portugueses escolhidos	61,2	63,0	59,3	58,4	63,9	100,0	0,0
Mais por mérito da diplomacia portuguesa	27,8	31,3	24,1	32,8	24,1	0,0	71,5
Não tem opinião	11,1	5,7	16,6	8,8	12,0	0,0	28,5

EMBAIXADA MAIS IMPORTANTE PARA PORTUGAL

SEGMENTAÇÃO 1										
% verticais (total de inquiridos)	Total	VOTO LEGISLATIVO 2015						INTERESSE PELA POLÍTICA		
		Abstenção	PaF	PS	BE	CDU	OBN	Grande	Médio	Pequeno
Estados Unidos da América	34,0	34,4	35,9	32,1	27,1	25,2	43,8	30,8	32	39,4
Brasil	8,8	9,1	12,8	5,0	9,4	9,7	2,6	7,9	10,1	7,4
Alemanha	8,7	6,4	9,4	12,6	13,7	2,1	7,1	6,5	9,7	8,9
França	5,9	3,4	6,3	8,7	10,7	8,6	2,2	4,2	8,6	3,2
Angola	5,8	5,4	6,8	9,4	0	4,0	0,0	4,3	5,6	7,2
Reino Unido	4,7	6,8	2,7	4,1	0	2,5	9,7	4,2	3,8	6,6
China	4,6	3,1	2,5	4,7	4,3	16,2	10,9	6,6	5,1	2,4
Bélgica	3,4	4,3	3,3	1,7	3,1	6,0	2,9	5,5	3,7	1,4
Outros Europa	4,3	4,6	1,2	6,0	2,5	2,2	12,5	8,5	2,1	4,4
Outros Mundo	3,4	3,7	3,4	2,5	11,1	0,0	0,0	6,1	2,8	2,2
Sem opinião	16,4	18,7	15,8	13,2	18,1	23,5	8,4	15,5	16,5	16,8

SEGMENTAÇÃO 2										
% verticais (total de inquiridos)	Total	REGIÃO						HABITAT		
		Interior Norte Centro	Litoral Norte	A.M. Porto	Litoral Centro	A.M. Lisboa	Sul e Ilhas	Rural	Semi urbano	Urbano
Estados Unidos da América	34,0	24,4	36,9	30,6	38,3	31,5	40,5	39,9	38,2	30,1
Brasil	8,8	8,3	10,8	6,8	6,7	11,2	7,3	8,4	3,4	11,5
Alemanha	8,7	18,8	8,0	5,4	2,6	11,3	10,4	0,4	12,1	9,7
França	5,9	4,0	6,9	8,9	4,4	7,4	1,4	5,2	3,8	7,1
Angola	5,8	6,4	4,6	5,9	10,3	2,5	6,7	10,3	5,3	4,6
Reino Unido	4,7	2,6	4,1	8,0	4,6	4,8	2,8	1,8	4,4	5,8
China	4,6	7,3	1,5	2,5	2,2	8,2	4,9	5,3	3,4	5,0
Bélgica	3,4	7,7	0,0	4,5	4,9	3,8	0,0	4,3	3,2	3,2
Outros Europa	4,3	4,8	6,2	2,1	5,5	4,8	2,1	5,5	2,6	4,8
Outros Mundo	3,4	1,0	0,4	6,9	5,6	1,1	5,4	0,5	5,3	3,4
Sem opinião	16,4	14,7	20,7	18,4	14,8	13,3	18,5	18,4	18,3	14,8

SEGMENTAÇÃO 3									
% verticais (total de inquiridos)	Total	SEXO		GRUPO ETÁRIO				ESCOLARIDADE	
		Masculino	Feminino	18 a 34	35 a 49	50 a 64	65 ou mais	Obrigatória e menos	Mais que obrigatória
Estados Unidos da América	34,0	34,8	33,2	31,6	39,0	35,3	28,9	29,0	37,9
Brasil	8,8	12,2	5,6	10,0	11,5	6,8	6,4	5,6	11,2
Alemanha	8,7	8,4	9,1	10,5	9,2	5,1	10,2	9,3	8,3
França	5,9	5,9	5,9	2,1	6,9	7,5	6,8	3,4	7,8
Angola	5,8	7,2	4,5	6,1	5,9	2,6	8,7	7,4	4,5
Reino Unido	4,7	4,2	5,2	2,5	3,4	7,2	5,8	5,7	4,0
China	4,6	5,4	3,9	4,6	4,5	6,3	3,1	3,6	5,4
Bélgica	3,4	3,2	3,7	6,7	2,5	0,9	3,9	2,6	4,1
Outros Europa	4,3	4,8	3,8	7,6	4,4	4,8	0,6	4,2	4,4
Outros Mundo	3,4	4,4	2,5	5,0	1,7	5,2	2,0	4,1	2,9
Sem opinião	16,4	9,6	22,6	13,4	10,9	18,2	23,7	25,1	9,6

SEGMENTAÇÃO 4

	Total	PRESENÇA DIPLOMÁTICA EM PAÍSES COM QUE PORTUGAL MANTÉM POUCAS RELAÇÕES		INFLUÊNCIA FUTURA DE PORTUGAL NO MUNDO	
		Juntar-se com países amigos para manterem aí uma embaixada comum	Outras respostas	Crescer	Não crescer
Estados Unidos da América	34.0	37.0	28.5	34.9	33.4
Brasil	8.8	7.7	11.1	8.8	8.8
Alemanha	8.7	10.0	6.5	6.1	10.3
França	5.9	5.2	7.4	8.1	4.6
Angola	5.8	5.5	6.4	5.6	5.9
Reino Unido	4.7	5.2	3.8	3.2	5.6
China	4.6	3.5	7.0	4.4	4.8
Bélgica	3.4	3.4	3.6	3.7	3.2
Outros Europa	4.3	5.7	1.6	3.0	5.0
Outros Mundo	3.4	3.1	2.4	4.7	2.6
Sem opinião	16.4	13.8	21.7	17.5	15.7

SEGMENTAÇÃO 5

	Total	FORMA DE DIPLOMACIA MAIS IMPORTANTE		DIPLOMATAS DE CARREIRAS		PORTUGUESES EM LUGARES CIMEIROS DA DIPLOMACIA INTERNACIONAL	
		Diplomacia económica	Outras respostas	Só diplomatas de carreira	Outras respostas	Mais por mérito dos diplomatas portugueses	Outras respostas
Estados Unidos da América	34.0	37.5	30.3	38.7	30.6	35.3	31.9
Brasil	8.8	7.9	9.7	7.5	9.8	8.1	9.8
Alemanha	8.7	12.1	5.3	10.8	7.2	11.6	4.3
França	5.9	7.2	4.6	4.8	6.8	3.9	9.0
Angola	5.8	5.4	6.1	6.9	5.0	4.9	7.2
Reino Unido	4.7	3.6	5.9	5.1	4.5	3.9	6.1
China	4.6	4.0	5.3	4.3	4.9	4.7	4.4
Bélgica	3.4	2.5	4.3	2.9	3.9	5.4	0.3
Outros Europa	4.3	3.0	5.7	3.8	4.7	5.2	2.9
Outros Mundo	3.4	2.9	3.9	4.2	1.9	3.6	3.1
Sem opinião	16.4	13.9	18.8	11.0	20.7	13.5	20.8

SEGUNDA EMBAIXADA MAIS IMPORTANTE PARA PORTUGAL

SEGMENTAÇÃO 1										
% verticais (total de inquiridos)	Total	VOTO LEGISLATIVO 2015						INTERESSE PELA POLÍTICA		
		Abstenção	PaF	PS	BE	CDU	OBN	Grande	Médio	Pequeno
Estados Unidos da América	13.3	14.6	12.7	13.9	14.5	9.3	9.3	17.3	11.4	13.2
Brasil	7.7	10.7	6.5	5.7	0.0	4.8	12.6	9.2	5.7	9.7
Alemanha	10.1	7.5	11.7	7.7	15.9	12.0	17.5	12.0	10.3	8.2
França	10.5	8.3	12.6	12.6	13.2	7.8	7.7	9.8	11.7	9.3
Angola	7.0	2.6	9.6	14.8	2.8	7.7	0.0	2.3	10.5	5.3
Reino Unido	6.5	7.8	7.5	4.8	7.9	5.9	0.0	4.0	4.9	10.7
China	9.0	8.4	6.1	8.9	5.0	15.1	21.6	11.8	7.8	8.6
Bélgica	1.8	2.2	1.8	1.5	0.0	0.0	2.7	0.2	3.2	0.8
Outros Europa	7.9	4.0	11.9	9.5	7.0	7.3	10.1	11.0	10.0	2.4
Outros Mundo	6.2	4.8	3.4	5.8	15.4	13.4	10.2	7.0	7.9	3.0
Sem opinião	20.1	29.1	16.1	14.8	18.1	16.7	8.4	15.4	16.7	28.9

SEGMENTAÇÃO 2										
% verticais (total de inquiridos)	Total	REGIÃO						HABITAT		
		Interior Norte Centro	Litoral Norte	A.M. Porto	Litoral Centro	A.M. Lisboa	Sul e Ilhas	Rural	Semi urbano	Urbano
Estados Unidos da América	13.3	25.8	9.9	9.2	7.9	17.7	12.6	10.5	11.6	15.1
Brasil	7.7	2.5	4.8	6.7	10.9	8.6	9.3	7.4	10.1	6.7
Alemanha	10.1	6.3	10.9	12.1	10	11.5	6.2	8.7	7.1	11.9
França	10.5	21.8	15.5	6.6	6.3	10.4	9.2	13.5	8.7	10.5
Angola	7.0	6.2	3.9	4.1	10.1	7.3	9.5	8.5	9.4	5.4
Reino Unido	6.5	5.8	5.2	4.7	11.2	7.2	2.3	6.9	4.9	7.1
China	9.0	5.8	5.4	6.6	9.9	8.6	17.3	7.9	12.3	7.7
Bélgica	1.8	0.6	1.2	3.5	1.0	2.7	0.0	2.1	0.0	2.5
Outros Europa	7.9	6.2	19.1	9.8	3.0	6.0	5.3	6.3	5.3	9.6
Outros Mundo	6.2	5.5	3.3	11.8	6.5	3.1	8.1	7.5	5.5	6.1
Sem opinião	20.1	13.4	20.7	24.8	23.4	16.9	20.1	20.7	25.2	17.5

SEGMENTAÇÃO 3									
% verticais (total de inquiridos)	Total	SEXO		GRUPO ETÁRIO				ESCOLARIDADE	
		Masculino	Feminino	18 a 34	35 a 49	50 a 64	65 ou mais	Obrigatória e menos	Mais que obrigatória
Estados Unidos da América	13.3	12.9	13.7	15.6	16.5	13.1	7.6	9.3	16.5
Brasil	7.7	8.8	6.7	11.5	11.1	5.0	3.0	5.0	9.8
Alemanha	10.1	11.4	8.8	8.6	10.3	9.8	11.4	7.4	12.1
França	10.5	10.7	10.3	11.2	5.2	10.3	16.4	13.2	8.5
Angola	7.0	8.7	5.4	0.4	7.0	5.5	14.8	8.4	5.9
Reino Unido	6.5	6.5	6.4	7.5	10.5	5.6	1.8	4.8	7.8
China	9.0	8.7	9.2	15.3	9.2	8.3	3.4	1.5	14.8
Bélgica	1.8	2.7	0.9	4.1	1.5	0.9	0.8	1.6	1.9
Outros Europa	7.9	12.3	3.8	5.8	10.9	7.4	6.8	10.4	5.9
Outros Mundo	6.2	6.0	6.3	6.4	3.1	9.9	5.6	7.9	4.8
Sem opinião	20.1	11.3	28.5	13.6	14.8	24.1	28.4	30.4	12.1

SEGMENTAÇÃO 4

	Total	PRESENÇA DIPLOMÁTICA EM PAÍSES COM QUE PORTUGAL MANTÉM POUCAS RELAÇÕES		INFLUÊNCIA FUTURA DE PORTUGAL NO MUNDO	
		Juntar-se com países amigos para manterem aí uma embaixada comum	Outras respostas	Crescer	Não crescer
Estados Unidos da América	13,3	14,6	11,2	11,3	14,5
Brasil	7,7	8,4	6,5	10,4	6,2
Alemanha	10,1	9,3	11,6	9,7	10,2
França	10,5	11,1	9,7	11,3	10,1
Angola	7,0	5,4	10,2	7,9	6,5
Reino Unido	6,5	6,6	6,2	5,4	7,1
China	9,0	10,8	5,6	7,6	9,8
Bélgica	1,8	0,6	4,1	1,6	1,9
Outros Europa	7,9	8,0	7,8	6,0	8,9
Outros Mundo	6,2	6,3	4,3	7,9	5,1
Sem opinião	20,1	18,9	22,9	20,9	19,7

SEGMENTAÇÃO 5

	Total	FORMA DE DIPLOMACIA MAIS IMPORTANTE		DIPLOMATAS DE CARREIRAS		PORTUGUESES EM LUGARES CIMEIROS DA DIPLOMACIA INTERNACIONAL	
		Diplomacia económica	Outras respostas	Só diplomatas de carreira	Outras respostas	Mais por mérito dos diplomatas portugueses	Outras respostas
Estados Unidos da América	13,3	13,6	13,1	9,9	16,2	16,2	8,9
Brasil	7,7	8,9	6,5	6,4	8,8	9,8	4,5
Alemanha	10,1	9,0	11,1	13,5	7,5	8,8	12,1
França	10,5	9,4	11,7	12,4	9,2	12,3	7,8
Angola	7	10,4	3,5	10,5	4,3	6,4	8,0
Reino Unido	6,5	8,5	4,4	8,0	5,3	6,2	6,9
China	9	8,2	9,8	5,0	12,2	8,6	9,5
Bélgica	1,8	0,5	3,0	1,0	2,3	0,7	3,5
Outros Europa	7,9	6,1	9,7	7,2	8,4	7,9	7,9
Outros Mundo	6,2	4,8	7,6	8,6	3,4	6,0	6,4
Sem opinião	20,1	20,6	19,7	17,5	22,4	17,2	24,7

“GEOGRAFIA” DO CORAÇÃO

SEGMENTAÇÃO 1										
% verticais (total de inquiridos)	Total	VOTO LEGISLATIVO 2015						INTERESSE PELA POLÍTICA		
		Abstenção	PaF	PS	BE	CDU	OBN	Grande	Médio	Pequeno
Brasil	19.0	23.7	14.4	17.5	17.8	20.5	16.1	18.1	18.0	21.4
Espanha	15.9	15.3	19.2	11.8	14.2	11.8	23.8	16.5	16.2	14.9
França	13.6	13.0	16.4	17.7	12.8	5.3	2.2	10.6	14.2	15.2
Angola	4.6	4.8	2.9	3.5	1.9	21.5	2.6	2.9	3.2	8.1
Suíça	3.9	3.2	2.8	5.2	3.1	0.0	10.7	3.9	3.4	4.6
Alemanha	3.9	2.5	5.9	2.7	12.6	2.1	0.0	3.6	4.4	3.2
Reino Unido	3.5	4.1	3.9	5.1	0.0	0.0	0.0	3.0	4.4	2.6
Outros PALOPS	3.9	4.6	5.8	1.5	0.0	2.7	5.5	6.0	3.4	3.1
Outros Europa	7.7	7.6	5.5	8.1	11.1	8.6	10.1	10.3	8.0	5.2
Outros resto mundo	11.0	9.3	9.6	14.1	11.3	3.7	16.4	7.3	12.3	11.0
Sem opinião	13.0	11.8	13.2	12.7	11.9	23.8	12.7	17.6	12.2	10.8

SEGMENTAÇÃO 2										
% verticais (total de inquiridos)	Total	REGIÃO						HABITAT		
		Interior Norte Centro	Litoral Norte	A.M. Porto	Litoral Centro	A.M. Lisboa	Sul e Ilhas	Rural	Semi urbano	Urbano
Estados Unidos da América	19.0	5.8	26.5	24.2	15.5	20.9	14.5	17.0	13.8	22.2
Brasil	15.9	15.1	20	21.2	13.4	9.0	22.6	13.3	20.5	14.4
Alemanha	13.6	19.5	19.1	7.6	14.2	14.5	9.2	17.1	11.2	13.8
França	4.6	6.6	0.0	1.7	8.4	3.9	7.9	13.1	3.7	2.4
Angola	3.9	6.9	1.3	3.3	3.7	6.0	1.5	2.0	3.7	4.6
Reino Unido	3.9	9.2	5.0	0.3	5.1	3.6	2.6	4.0	2.4	4.5
China	3.5	0.0	0.7	3.4	4.2	3.9	6.7	1.9	5.3	3.1
Bélgica	3.9	2.1	0.0	0.8	2.8	8	6.4	2.3	3.0	4.8
Outros Europa	7.7	0.0	7.3	12.0	10.0	8.9	1.6	7.7	5.4	8.7
Outros Mundo	11.0	12.7	7.5	7.2	13.4	9.1	16.7	10.3	15	8.8
Sem opinião	13.0	22.2	12.2	18.3	8.2	12	10.3	11.1	15.1	12.6

SEGMENTAÇÃO 3									
% verticais (total de inquiridos)	Total	SEXO		GRUPO ETÁRIO				ESCOLARIDADE	
		Masculino	Feminino	18 a 34	35 a 49	50 a 64	65 ou mais	Obrigatória e menos	Mais que obrigatória
Estados Unidos da América	19.0	23.6	14.8	29.7	19.4	18.2	9.3	15.5	21.8
Brasil	15.9	17.7	14.1	8.6	18.6	22.6	12.7	15.1	16.5
Alemanha	13.6	10.7	16.4	9.9	15.2	14.3	14.8	14	13.4
França	4.6	3.3	5.8	3.3	2.6	3.2	9.7	4.8	4.4
Angola	3.9	2.6	5.1	3.1	4.1	3.8	4.4	4.7	3.3
Reino Unido	3.9	3.0	4.7	1.7	3.1	3.7	6.9	5.1	2.9
China	3.5	3.3	3.7	1.6	3.4	3.7	5.1	4.2	2.9
Bélgica	3.9	3.2	4.5	4.1	3.7	4.4	3.6	4.4	3.5
Outros Europa	7.7	9.1	6.4	13.0	8.5	6.4	2.9	4.6	10.1
Outros Mundo	11.0	11.3	10.2	7.1	12.1	6.8	16.6	11.1	10.4
Sem opinião	13.0	11.7	14.3	17.9	9.3	11.8	14.0	16.1	10.7

SEGMENTAÇÃO 4

	Total	PRESENÇA DIPLOMÁTICA EM PAÍSES COM QUE PORTUGAL MANTÉM POUCAS RELAÇÕES		INFLUÊNCIA FUTURA DE PORTUGAL NO MUNDO	
		Juntar-se com países amigos para manterem aí uma embaixada comum	Outras respostas	Crescer	Não crescer
Estados Unidos da América	19.0	19.9	17.8	13.1	22.5
Brasil	15.9	16.9	14.1	13.4	17.3
Alemanha	13.6	15.5	10.2	19.8	10.1
França	4.6	5.7	2.5	5.6	4.0
Angola	3.9	4.8	2.2	5.0	3.2
Reino Unido	3.9	2.2	7.3	4.9	3.3
China	3.5	3.5	3.6	2.3	4.2
Bélgica	3.9	3.9	3.9	2.3	4.8
Outros Europa	7.7	7.3	8.4	8.7	7.1
Outros Mundo	11.0	11.2	9.9	10.9	10.6
Sem opinião	13.0	8.8	20.0	13.3	12.9

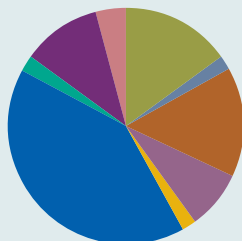
SEGMENTAÇÃO 5

	Total	FORMA DE DIPLOMACIA MAIS IMPORTANTE		DIPLOMATAS DE CARREIRAS		PORTUGUESES EM LUGARES CIMEIROS DA DIPLOMACIA INTERNACIONAL	
		Diplomacia económica	Outras respostas	Só diplomatas de carreira	Outras respostas	Mais por mérito dos diplomatas portugueses	Outras respostas
Estados Unidos da América	19.0	18.3	19.8	16.6	21.1	18.5	20.0
Brasil	15.9	15.2	16.6	16.1	15.9	14.7	17.8
Alemanha	13.6	16.0	11.2	14	13.5	14.2	12.7
França	4.6	6.8	2.3	8.3	1.7	4.6	4.6
Angola	3.9	3.6	4.1	4.6	3.3	3.9	3.9
Reino Unido	3.9	2.7	5.1	4.3	3.6	4.0	3.7
China	3.5	3.2	3.8	4.3	2.9	4.9	1.3
Bélgica	3.9	3.5	4.3	3.5	4.3	4.2	3.4
Outros Europa	7.7	7.8	7.6	5.0	9.8	8.3	6.6
Outros Mundo	11.0	11.8	9.6	12.4	9.5	10.1	11.7
Sem opinião	13.0	10.5	15.6	10.3	14.3	12.2	14.3

DADOS ADICIONAIS DE INFORMAÇÃO

EFETIVOS EM 2017 – PESO RELATIVO POR AGRUPAMENTO PROFISSIONAL

- Diplomatas – 441 (15%)
- Pessoal Especializado – 65 (2%)
- Pessoal Técnico – 451 (15%)
- Assistente Técnico – 250 (8%)
- Assistente Operacional – 65 (2%)
- Pessoal Local (Serviços Externos) – 1249 (41%)
- Leitores e Docentes – 51 (2%)
- Professores e Coordenadores – 328 (11%)
- Agentes Cooperação – 130 (4%)



Fonte: Orçamento do Estado 2018, Programa Orçamental Representação Externa, disponível em <https://www.parlamento.pt/Documents/OE2018/NotaExplicativaMNE2018CAE.PDF>

LOCALIZAÇÃO DE EFETIVOS EM 2017 E DISTRIBUIÇÃO POR AGRUPAMENTO PROFISSIONAL

	PORTUGAL	ESTRANGEIRO	TOTAL
Diplomatas	203	238	441
Pessoal Especializado		65	65
Pessoal Técnico	449	2	451
Assistente Técnico	250	0	250
Assistente Operacional	65	0	65
Pessoal Local (Serviços Externos)		1249	1249
Leitores e Docentes		51	51
Professores e Coordenadores		328	328
EFETIVOS MNE	967	1933	2900
Agentes Cooperação		130	130
TOTAL C/AGENTES DA COOPERAÇÃO	967	2063	3030

Obs.: Não inclui os efetivos da AICEP e o pessoal dos centros culturais (contratados). Fonte: MNE

REPRESENTAÇÕES MÚLTIPLAS	
PAÍSES AFRICANOS ONDE OS EMBAIXADORES PORTUGUESES ESTÃO ACREDITADOS NOUTROS PAÍSES	
África do Sul	Botswana, Comores, Lesoto, Madagáscar (4)
Congo (Rep. Democrática)	Burundi, Rep. Centro-Africana, Rep. Congo, Ruanda (4)
Egipto	Eritreia, Jordânia, Sudão (3)
Etiópia	Djibuti, Somália (2)
Moçambique	Maurícias, Seicheles, Suazilândia, Tanzânia (4)
Nigéria	Benim, Camarões, Chade, Gana, Niger, Togo (6)
São Tomé e Príncipe	Gabão (1)
Senegal	Burkina Faso, Gâmbia, Guiné, Libéria, Mali, Mauritânia, Serra Leoa (7)
Zimbábue	Malawi, Zâmbia (2)
PAÍSES AMERICANOS ONDE OS EMBAIXADORES PORTUGUESES ESTÃO ACREDITADOS NOUTROS PAÍSES	
Argentina	Paraguai (1)
Colômbia	Costa Rica, Dominica, Equador, Jamaica, Santa Lúcia (5)
Cuba	Haiti (1)
EUA	Bahamas (1)
México	Rep. Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua (5)
Peru	Bolívia (1)
Venezuela	Antigua e Barbuda, Barbados, Grenada, Guiana, São Cristóvão e Nevis, São Vicente e Granadinos, Suriname, Trinidad e Tobago (8)
PAÍSES ASIÁTICOS ONDE OS EMBAIXADORES PORTUGUESES ESTÃO ACREDITADOS NOUTROS PAÍSES	
Árabia Saudita	Bahrein, Iémen (2)
China	Mongólia (1)
Índia	Bangladesh, Maldivas, Nepal, Sri Lanka (4)
Indonésia	Brunei, Filipinas (2)
Irão	Paquistão (1)
Iraque	Abu Dhabi, Kuwait (2)
Qatar	Omã (1)
Tailândia	Camboja, Laos, Malásia, Myanmar, Vietnam (5)
PAÍSES EUROPEUS ONDE OS EMBAIXADORES PORTUGUESES ESTÃO ACREDITADOS NOUTROS PAÍSES	
Áustria	Eslovénia
Chipre	Libano, Síria (2)
Dinamarca	Lituânia
Espanha	Andorra
Finlândia	Estónia
França	Mónaco
Hungria	Kosovo
Itália	Albânia, Malta, San Marino (3)
Noruega	Islândia
Roménia	Moldova
Rússia	Arménia, Bielorrússia, Quirguizistão, Tadjiquistão, Uzbequistão (5)
Santa Sé	Ordem de Malta
Sérvia	Bósnia-Herzegovina, Macedónia, Montenegro (3)
Suécia	Letónia
Suíça	Liechtenstein
Turquia	Afeganistão, Geórgia, Turquemenistão (3)
PAÍS DA OCEÂNIA ONDE O EMBAIXADOR PORTUGUÊS ESTÁ ACREDITADO NOUTROS PAÍSES	
Austrália	Fidji, Ilhas Cook, Ilhas Marshall, Ilhas Salomão, Micronésia, Nova Zelândia, Palau, Papua-Nova Guiné, Samoa, Vanuatu (10)

NÚMERO DE FUNCIONÁRIOS DIPLOMÁTICOS EM POSTO			
PAÍS	TIPO DE POSTO	POSTO	NÚMERO
EAU	Embaixada	Abu Dhabi	2
Nigéria	Embaixada	Abuja	2
Etiópia	Embaixada	Adis Abeba	2
Turquia	Embaixada	Ankara	4
Argélia	Embaixada	Argel	2
Cazaquistão	Embaixada	Astana	1
Grécia	Embaixada	Atenas	2
Tailândia	Embaixada	Bangucoque	1
Sérvia	Embaixada	Belgrado	2
Alemanha	Embaixada	Berlim	5
Suíça	Embaixada	Berna	2
Guiné-Bissau	Embaixada	Bissau	2
Colômbia	Embaixada	Bogotá	2
Brasil	Embaixada	Brasília	4
Eslováquia	Embaixada	Bratislava	1
Bélgica	Embaixada	Bruxelas	3
Roménia	Embaixada	Bucareste	2
Hungria	Embaixada	Budapeste	1
Argentina	Embaixada	Buenos Aires	2
Egipto	Embaixada	Cairo	2
Austrália	Embaixada	Canberra	2
Venezuela	Embaixada	Caracas	2
Dinamarca	Embaixada	Copenhaga	2
Senegal	Embaixada	Dacar	2
Timor-Leste	Embaixada	Dili	3
Catar	Embaixada	Doha	2
Irlanda	Embaixada	Dublin	2
Suécia	Embaixada	Estocolmo	2
Países Baixos	Embaixada	Haia	2
Zimbábue	Embaixada	Harare	1
Cuba	Embaixada	Havana	2
Finlândia	Embaixada	Helsínquia	1
Indonésia	Embaixada	Jakarta	2
Ucrânia	Embaixada	Kiev	2
R.D. Congo	Embaixada	Kinshasa	2
Perú	Embaixada	Lima	2
Reino Unido	Embaixada	Londres	3
Angola	Embaixada	Luanda	4
Luxemburgo	Embaixada	Luxemburgo	1
Espanha	Embaixada	Madrid	5
Guiné-Equatorial	Embaixada	Malabo	1
Moçambique	Embaixada	Maputo	4
México	Embaixada	México	2
Uruguai	Embaixada	Montevideo	1
Rússia	Embaixada	Moscovo	3
Quênia	Embaixada	Nairobi	1

NÚMERO DE FUNCIONÁRIOS DIPLOMÁTICOS EM POSTO			
PAÍS	TIPO DE POSTO	POSTO	NÚMERO
Chipre	Embaixada	Nicosia	1
Índia	Embaixada	Nova Deli	3
Noruega	Embaixada	Oslo	1
Paquistão	Embaixada	Islamabad	1
Canadá	Embaixada	Otava	2
Panamá	Embaixada	Panamá	1
França	Embaixada	Paris	4
China	Embaixada	Pequim	4
Rep. Checa	Embaixada	Praga	2
Cabo Verde	Embaixada	Praia	3
África do Sul	Embaixada	Pretória - Cabo	2
Marrocos	Embaixada	Rabat	3
Arábia Saudita	Embaixada	Riade	2
Itália	Embaixada	Roma	3
Vaticano	Embaixada	Santa Sé	2
Chile	Embaixada	Santiago	2
São Tomé e Príncipe	Embaixada	São Tomé	2
Coreia do Sul	Embaixada	Seul	2
Singapura	Embaixada	Singapura	2
Bulgária	Embaixada	Sofia	1
Irão	Embaixada	Teerão	2
Israel	Embaixada	Telavive	2
Japão	Embaixada	Tóquio	3
Tunísia	Embaixada	Tunes	2
Polónia	Embaixada	Varsóvia	2
Áustria	Embaixada	Viena	3
EUA	Embaixada	Washington	5
Namíbia	Embaixada	Windhoek	1
Croácia	Embaixada	Zagreb	1
Espanha	Consulado	Barcelona CG	1
Moçambique	Consulado	Beira CG	1
Brasil	Consulado	Belo Horizonte C	1
Angola	Consulado	Benguela CG	1
França	Consulado	Bordéus CG	1
EUA	Consulado	Boston CG	1
China	Consulado	Cantão CG	1
Venezuela	Consulado	Caracas CG	2
África do Sul	Consulado	Cabo CG	1
Alemanha	Consulado	Dusseldórfia CG	1
Alemanha	Consulado	Estrasburgo CG	1
Alemanha	Consulado	Estugarda CG	1
Suíça	Consulado	Genebra CG	1
Índia	Consulado	Goa CG	1
Alemanha	Consulado	Hamburgo CG	1
África do Sul	Consulado	Joanesburgo CG	1
Reino Unido	Consulado	Londres CG	2

NÚMERO DE FUNCIONÁRIOS DIPLOMÁTICOS EM POSTO			
PAÍS	TIPO DE POSTO	POSTO	NÚMERO
Angola	Consulado	Luanda CG	2
Luxemburgo	Consulado	Luxemburgo CG	1
França	Consulado	Lyon CG	1
China	Consulado	Macao CG	1
Reino Unido	Consulado	Manchester CG	1
Moçambique	Consulado	Maputo CG	1
França	Consulado	Marselha CG	1
Canadá	Consulado	Montreal CG	1
EUA	Consulado	New Bedford CG	1
EUA	Consulado	Newark CG	1
EUA	Consulado	Nova Iorque CG	1
França	Consulado	Paris CG	2
Brasil	Consulado	Rio de Janeiro CG	2
Brasil	Consulado	Salvador da Baía	1
EUA	Consulado	São Francisco CG	1
Brasil	Consulado	São Paulo CG	2
Espanha	Consulado	Sevilha CG	1
Austrália	Consulado	Sidney CG	1
Canadá	Consulado	Toronto CG	1
Venezuela	Consulado	Valência CG	1
China	Consulado	Xangai CG	1
Suíça	Consulado	Zurique CG	1
França	Missão	Conselho da Europa	2
Bélgica	Missão	DELNATO	5
Suíça	Missão	NUOI	7
França	Missão	OCDE	2
EUA	Missão	ONU	10
Áustria	Missão	OSCE	3
Palestina	Missão	Ramallah	1
Bélgica	Missão	REPER	16
Bélgica	Missão	UNESCO	1
Total			256

Fonte: MNE, janeiro 2018.

