



**Instituto Universitário de Lisboa**

Escola de Sociologia e Políticas Públicas

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

## **IDEIAS POLÍTICAS, ATORES E INSTITUIÇÕES DA MARCA PAÍS**

**ESTUDO DE CASO COMPARATIVO DAS FASES DA MARCA PORTUGAL (1999-2015) E  
ATRAVÉS DE MODELO DE COMPARABILIDADE INTERNACIONAL DE FATORES DE SUCESSO**

**Denise Marie Menezes Henriques Quintela**

Tese elaborada para obtenção do grau de

**Doutor em Políticas Públicas**

**Orientadora**

Professora Doutora Maria de Lurdes Reis Rodrigues, Professora Associada com Agregação

ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

outubro, 2019



# Instituto Universitário de Lisboa

Escola de Sociologia e Políticas Públicas

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

## **IDEIAS POLÍTICAS, ATORES E INSTITUIÇÕES DA MARCA PAÍS ESTUDO DE CASO COMPARATIVO DAS FASES DA MARCA PORTUGAL (1999-2015) E ATRAVÉS DE MODELO DE COMPARABILIDADE INTERNACIONAL DE FATORES DE SUCESSO**

**Denise Marie Menezes Henriques Quintela**

Tese elaborada para obtenção do grau de Doutor em Políticas Públicas

### **JÚRI**

**Presidente** Doutor Pedro Adão e Silva, Professor Auxiliar do ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

**Vogais** Doutor Frederico Guilherme Aguiar Pizarro D’Orey , Professor Auxiliar do Departamento de Economia e Gestão da Universidade Portucalense

Doutora Sara Margarida Isidoro Frade de Brito Filipe, Professora Adjunta da Escola Superior de Gestão do Instituto Politécnico de Castelo Branco

Doutora Sónia Margarida Pedro Sebastião, Professora Associada do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa

Doutora Maria Helena Chaves Carreiras, Professora Associada do ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

**Orientadora** Doutora Maria de Lurdes Reis Rodrigues, Professora Associada com Agregação do ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

março, 2019

*À memória do meu pai Francisco e da minha avó Carolina, meus protetores*

*Aos meus filhos, Afonso e Quico, minhas raízes e asas*

Eles não sabem que o sonho

é uma constante da vida

tão concreta e definida

como outra coisa qualquer

(...)

*E* que sempre que *uma mulher* sonha

o mundo pula e avança

como bola colorida

entre as mãos de uma criança.

António Gedeão (1956), “Pedra Filosofal”, *Movimento Perpétuo*

## **Agradecimentos**

Este trabalho não estaria completo sem um autêntico agradecimento ao ISCTE-IUL, em particular à ESPP e ao CIES-IUL, pela cultura de abertura, inovação e rigor científico que pautam a análise de políticas públicas e pela salutar marca identitária de proximidade entre alunos, investigadores e docentes.

Vota-se uma palavra de especial apreço à Professora Doutora Maria de Lurdes Rodrigues, pela muita atenção que dedicou à orientação desta pesquisa, e pelo encorajamento nos momentos difíceis deste trajeto.

Expressa-se também um sincero agradecimento à Professora Doutora Helena Carreiras, pelo grande apoio neste percurso e pela coordenação dos trabalhos desenvolvidos no âmbito da Bolsa do Doutoramento em Políticas Públicas, sem a qual esta tese não se teria concretizado.

Agradece-se ainda aos entrevistados neste estudo, que não teria sido possível sem a sua colaboração, e a todas as pessoas que ajudaram à realização da investigação.

Manifesta-se igualmente uma profunda gratidão ao marido e à mãe da autora e, acima de tudo, agradece-se a Deus.

## **Ideias Políticas, Atores e Instituições da Marca País: estudo de caso comparativo das fases da Marca Portugal (1999-2015) e através de modelo de comparabilidade internacional de fatores de sucesso**

### **Resumo:**

A globalização gera fenómenos de homogeneização e, simultaneamente, de forte competição entre os países. Desde os finais da década de 1990 que cada vez mais países têm promovido políticas de marca, com o objetivo de se distinguirem dos concorrentes e aumentarem o progresso sócioeconómico pela captação de investimento estrangeiro, turismo, imigração qualificada, exportações, influencia na diplomacia internacional e em organismos supranacionais, entre outras mais valias. O agendamento político da Marca Portugal surge neste contexto, em 1999, caracterizado pela difusão de ideias políticas de marca país. Mas, apesar do interesse e concretizações dos governos, e de outros agentes dos vários países, a questão da marca país ainda não dispõe de uma teoria sólida, emergente dos dados e com uma aceitação universal de conceitos, escasseando estudos de caso aprofundados e uma dinâmica de comparabilidade internacional. Com esta pesquisa, pretende-se contribuir para colmatar estas lacunas e, paralelamente, dotar os decisores (políticos) de conhecimento de suporte às futuras tomadas de decisão sobre a Marca Portugal. Através desta investigação, identificam-se e analisam-se ideias políticas, atores, instituições, constrangimentos, estratégias de mediação e recursos de poder prevaletentes em cada fase da Marca Portugal, observando o alinhamento das ideias com visões de desenvolvimento económico do País, de modo a compreender as causas e os processos subjacentes à Marca Portugal e a explicar as mudanças nas políticas de um período para o(s) seguinte(s). Integra-se também o caso português num modelo de comparabilidade internacional de fatores de (in)sucesso de marcas país.

**Palavras-chave:** Análise de Políticas Públicas; Marca Portugal; Marcas Portuguesas; Imagem País; Identidade Competitiva; Desenvolvimento Económico; Fatores de Sucesso

### **Abstract:**

Globalization generates homogenization phenomena and, simultaneously, strong competition between countries. Since the late 1990s, more and more countries have promoted brand policies to distinguish themselves from competitors and increase socioeconomic development by attracting foreign investment, tourism, skilled immigration, exports, influencing international diplomacy and supranational bodies, among other things. The political agenda of Portugal Brand appears in this context, in 1999, characterized by the diffusion of political ideas of country brand. But, despite the interest and achievements of governments and other actors in the various countries, the country-brand issue still lacks a solid theory emerging from the data and universal acceptance of concepts, lacking in-depth case studies and a dynamic of comparability. This research intends to contribute to fill these gaps and, at the same time, to give the (political) decision makers knowledge to support future decision-making process about the portuguese Country Brand. Through this research, political ideas, actors, institutions, constraints, mediation strategies and power resources prevailing in each phase of the Portugal Brand are identified and analyzed, observing the alignment of ideas with visions of the country's economic development, to understand the causes and processes underlying the construction of the Portugal Brand and to explain the policy changes from one period to the following(s). The Portuguese case is also included in a model of international comparability of (in)success factors of country brands.

**Key words:** Public Policies Analysis; Portugal Brand; Portuguese Brands; Country Image; Competitive Identity; Economic Development; Success Factors

## ÍNDICE

<b>ÍNDICE DE FIGURAS.....</b>	<b>X</b>
<b>ÍNDICE DE TABELAS .....</b>	<b>XII</b>
<b>GLOSSÁRIO DE SIGLAS .....</b>	<b>XIII</b>
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
OBJETIVOS E RELEVÂNCIA DO ESTUDO .....	4
QUESTÕES E HIPÓTESES DE INVESTIGAÇÃO.....	6
METODOLOGIA QUALITATIVA E COMPARATIVA NA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	11
MODELO DE ANÁLISE .....	19
ORGANIZAÇÃO DA TESE .....	21
<b>1    CAPÍTULO: A MARCA PAÍS COMO POLÍTICA PÚBLICA.....</b>	<b>23</b>
1.1    O FENÓMENO DO PLACE BRANDING .....	23
1.1.1    Emergência e evolução do <i>Place Marketing</i> .....	23
1.1.2    Da identidade à imagem e marca: os países podem ser marcas?.....	25
1.1.3    Contributos para um conceito de política de marca país .....	29
1.2    POLÍTICAS DE MARCA PAÍS .....	31
1.2.1    Causas e objetivos das políticas de marca país.....	31
1.2.2    O papel das ideias e dos atores .....	33
1.3    IMAGENS DOS PAÍSES .....	34
1.3.1    Gestão e índices de comparabilidade internacional .....	34
1.3.2    Efeitos da imagem país: do <i>Made in</i> ao <i>Tourism Destination Image</i> .....	37
1.3.3    Medição do valor da marca país.....	39
1.3.4    A imagem de Portugal de 1999 a 2015 .....	39
1.4    CONCLUSÕES.....	41
<b>2    CAPÍTULO: MODELOS DE CONSTRUÇÃO E PROMOÇÃO DA MARCA PAÍS .....</b>	<b>43</b>
2.1    IDENTIDADE E VANTAGENS COMPETITIVAS .....	43
2.1.1    O <i>hexágono</i> de Anholt.....	43
2.1.2    O <i>diamante</i> de Porter.....	45
2.1.3    Outras propostas: turismo e investimento .....	47
2.2    PROCESSOS E ESTRUTURA DA MARCA PAÍS .....	48
2.2.1 <i>Top down</i> ou <i>bottom up</i> : marca país ou marcas do país? .....	48
2.2.2    Arquitetura da marca país: do <i>ICON model</i> ao Plano Operacional .....	49
2.3    COMUNICAÇÃO DA MARCA PAÍS .....	52
2.3.1    Integrated Marketing Communications .....	52
2.3.2    A importância dos média (internacionais).....	53
2.3.3    O papel dos <i>slogans</i> e logotipos .....	53
2.3.4    Diplomacia pública e poder brando.....	55
2.4    CONCLUSÕES.....	58
<b>3    CAPÍTULO: ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>59</b>
3.1    DEFINIÇÃO E OBJETO DE ESTUDO.....	59
3.1.1    Origem e autonomia do campo de estudos das políticas públicas .....	59
3.1.2    Análise de políticas públicas em Portugal.....	62
3.2    QUADROS TEÓRICOS, MODELOS E CONCEITOS PARA A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE MARCA PAÍS.....	63
3.2.1    Dos minimalistas aos maximalistas cognitivos .....	64

3.2.2	Modelo dos Fluxos Múltiplos .....	66
3.2.3	Teoria do Equilíbrio Interrompido .....	67
3.2.4	Paradigma de Política Pública .....	68
3.2.5	Referencial .....	69
3.2.6	Quadro Teórico das Coligações de Causa: abordagens <i>bottom up</i> e <i>top down</i> .....	74
3.2.7	<i>Viragem</i> discursiva .....	81
3.2.8	Neoinstitucionalismo Discursivo .....	82
3.2.9	Quadro analítico das Narrativas de Política Pública .....	84
3.2.10	Ideias Causais .....	86
3.3	<b>MECANISMOS DE TRANSFERÊNCIA E DIFUSÃO DE POLÍTICAS DE MARCA PAÍS</b> 88	
3.3.1	Da convergência à aprendizagem .....	88
3.3.2	Difusão de ideias políticas de marca país na era da globalização .....	89
3.4	<b>CONCLUSÕES</b> .....	90
<b>4</b>	<b>CAPÍTULO: ESTUDO COMPARATIVO DAS (SUB)FASES DA MARCA PORTUGAL: IDEIAS, ATORES, POLÍTICAS, INSTITUIÇÕES E ALINHAMENTO COM VISÕES DE DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO</b> .....	<b>96</b>
4.1	<b>ANTECEDENTES (1992-1998)</b> .....	96
4.1.1	Logotipo de José de Guimarães (1992) .....	96
4.1.2	Relatório Porter: Construir as Vantagens Competitivas de Portugal (1994) .....	97
4.1.3	Expo '98 (1998) .....	100
4.2	<b>FASE 1: PROJETO MARCA PORTUGAL (1999-2001)</b> .....	102
4.2.1	Da ideia de marca país ao Fórum Portugal .....	102
4.2.2	Projeto Marca Portugal: uma nova dinâmica para um novo milénio .....	105
4.2.3	O Processo e as Causas .....	110
4.2.4	Ideias, atores e instituições .....	114
4.2.5	Constrangimentos .....	121
4.2.6	Estratégias de mediação .....	122
4.2.7	Recursos de poder .....	123
4.2.8	Alinhamento com visão de desenvolvimento económico: do “bom aluno” ao preconizador de uma Europa de valores .....	124
4.3	<b>FASE 2: PROJETO MARCAS PORTUGUESAS (2002-2004)</b> .....	128
4.3.1	Projeto Marcas portuguesas .....	128
4.3.2	Programa Dínamo: dinamização da moda e calçado .....	129
4.3.3	Portugal Trade .....	129
4.3.4	Diplomacia Económica .....	130
4.3.5	Relatório da Comissão Estratégica dos Oceanos .....	131
4.3.6	Sistema de Identidade para o Turismo Português .....	133
4.3.7	<i>Bottom up</i> : APICCAPS e internacionalização do calçado português .....	134
4.3.8	O Processo e as Causas .....	135
4.3.9	Ideias, atores e instituições .....	138
4.3.10	Constrangimentos .....	147
4.3.11	Estratégias de mediação .....	150
4.3.12	Recursos de poder .....	151
4.3.13	Alinhamento com a visão de desenvolvimento económico: a competitividade internacional via marcas de excelência .....	152
4.4	<b>FASE 3: DO PROGRAMA PORTUGAL MARCA AO PORTUGAL SOU EU</b> .....	156
4.4.1	<b>SUBFASE 3.1: PROGRAMA PORTUGAL MARCA (2005-2011)</b> .....	156
4.4.1.1	Programa Portugal Marca .....	156
4.4.1.2	<i>Portugality: the portuguese spirit</i> .....	159
4.4.1.3	(O)USE .....	160

4.4.1.4	Campanha <i>Portugal, Europe's West Coast</i> : Costa da inovação, do talento e das renováveis.....	162
4.4.1.5	Turismo: Marca Destino Portugal .....	165
4.4.1.6	<i>Bottom up</i> : AEP e Compro o que é Nosso.....	166
4.4.1.7	O Processo e as Causas.....	166
4.4.1.8	Ideias, atores e instituições .....	169
4.4.1.9	Constrangimentos .....	183
4.4.1.10	Estratégias de mediação .....	185
4.4.1.11	Recursos de poder .....	186
4.4.1.12	Alinhamento com a visão de desenvolvimento económico: um Portugal do Conhecimento e do Turismo 188	
4.4.2	SUBFASE 3.2: PORTUGAL SOU EU (2011-2015).....	192
4.4.2.1	Portugal Sou Eu.....	192
4.4.2.2	Turismo: do <i>Visit</i> ao <i>Livingin</i> .....	193
4.4.2.3	O processo e as causas.....	195
4.4.2.4	Ideias, atores e instituições .....	200
4.4.2.5	Constrangimentos .....	215
4.4.2.6	Estratégias de mediação .....	218
4.4.2.7	Recursos de poder .....	220
4.4.2.8	Alinhamento com a visão de desenvolvimento económico: etnocentrismo em contexto de crise e turismo (residencial) .....	221
4.5	CONCLUSÕES: MARCA PORTUGAL E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO.....	227
4.5.1	Balanço de um percurso .....	227
4.5.2	Visões dos atores para o futuro .....	236
<b>5</b>	<b>CAPÍTULO: FATORES DE (IN)SUCESSO DE MARCAS PAÍS.....</b>	<b>247</b>
5.1	MODELO DE RAINISTO: FATORES DE SUCESSO DE MARCAS PAÍS .....	247
5.1.1	Fatores internos .....	249
5.1.2	Fatores externos .....	252
5.1.3	Comparabilidade entre países do Norte da Europa e EUA.....	253
5.1.4	Causas de insucesso de marcas país .....	255
5.1.5	Exemplos de sucesso de marcas país .....	256
5.2	ANÁLISE DO CASO PORTUGUÊS NO MODELO DE RAINISTO .....	258
5.2.1	FATORES INTERNOS .....	258
5.2.1.1	Grupo de planeamento.....	258
5.2.1.2	Visão e Análise estratégica .....	258
5.2.1.3	Identidade e imagem do lugar .....	259
5.2.1.4	Parcerias público-privadas.....	260
5.2.1.5	Liderança.....	260
5.2.2	FATORES EXTERNOS .....	261
5.2.2.1	Unidade política .....	261
5.2.2.2	Mercado global e desenvolvimento local .....	261
5.2.2.3	Coincidências no processo.....	261
5.3	CONCLUSÕES.....	262
	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>267</b>
	QUESTÕES E HIPÓTESES DE INVESTIGAÇÃO: RESULTADOS.....	268
	LIMITAÇÕES E PESQUISAS FUTURAS .....	278
	<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>279</b>
	<b>FONTES LEGISLATIVAS .....</b>	<b>300</b>
	<b>ANEXO – ENTREVISTAS .....</b>	<b>I</b>
	MANUEL CARLOS SILVA .....	II
	PAULO NUNES DE ALMEIDA .....	V



BARRY HATTON .....	VIII
FREDERICO D' OREY .....	X
TERESA FIGUEIREDO DE CARVALHO.....	XIV
CARLOS TAVARES .....	XVIII
PEDRO LÍBANO MONTEIRO .....	XXII
MANUEL PINHO .....	XXIV
BASÍLIO HORTA.....	XXVII
HENRIQUE CAYATTE .....	XXIX
LUÍS PATRÃO.....	XXXII
CARLOS COELHO .....	XXXVI
CARLOS PACHECO .....	XL
MIGUEL CAMPOS CRUZ.....	XLIV
PEDRO REIS .....	XLVII
MIGUEL FRASQUILHO.....	LI
JOÃO CÉSAR DAS NEVES .....	LIV
JOÃO CRAVINHO.....	LVII
JOSÉ FÉLIX RIBEIRO .....	LXI
LUÍS MIRA AMARAL.....	LXVII
RICARDO PAES MAMEDE.....	LXXII
VÍTOR BENTO .....	LXXVII

## INDICE DE FIGURAS

Figura 1 Fórmula de Pawson e Tilly (1997) modificada por Byrne (2002) .....	14
Figura 2 Modelo de análise .....	20
Figura 3 Ranking mundial de países .....	37
Figura 4 Que países são marcas .....	41
Figura 5 Hexágono da Identidade Competitiva.....	44
Figura 6 Diamante de Porter .....	46
Figura 7 Relação da diplomacia pública e do poder brando com a marca país.....	56
Figura 8 Diferenças entre as abordagens bottom up e top down na ACF .....	79
Figura 9 Estruturas de oportunidade das coligações na ACF.....	80
Figura 10 Logotipo do Turismo de José de Guimarães.....	96
Figura 11 Diamante português em 1994 .....	97
Figura 12 Clusters da economia portuguesa em 1994 (Portugal continental).....	98
Figura 13 Políticas públicas para a vantagem competitiva de Portugal .....	99
Figura 14 Logotipo Expo´98.....	100
Figura 15 Gil, a mascote da Expo´98 .....	100
Figura 16 Edifício da Marca Portugal .....	104
Figura 17 Fase 1 da Marca Portugal: Ideias políticas.....	114
Figura 18 Fase 1 da Marca Portugal: Ideias em Marcas .....	115
Figura 19 Fase 1 da Marca Portugal: Outras ideias.....	116
Figura 20 Fase 1 da Marca Portugal: Ideias em Cultura .....	117
Figura 21 Fase 1 da Marca Portugal: Ideias em Pessoas .....	118
Figura 22 Fase 1 da Marca Portugal: Ideias em Políticas .....	119
Figura 23 Fase 1 da Marca Portugal: Perfil de Atores .....	120
Figura 24 Fase 1 da Marca Portugal: Tipologia de Atores.....	120
Figura 25 Fase 1 da Marca Portugal: Instituições .....	121
Figura 26 Fase 1 da Marca Portugal: Gabinetes Governamentais Setoriais.....	121
Figura 27 Fase 1 da Marca Portugal: Constrangimentos.....	122
Figura 28 Fase 1 da Marca Portugal: Estratégias de mediação .....	123
Figura 29 Fase 1 da Marca Portugal: Recursos de poder .....	124
Figura 30 Diamante português em 2002 .....	135
Figura 31 Fase 2 da Marca Portugal: Ideias políticas.....	138
Figura 32 Fase 2 da Marca Portugal: Ideias em Marcas .....	140
Figura 33 Fase 2 da Marca Portugal: Outras ideias.....	141
Figura 34 Fase 2 da Marca Portugal: Ideias em Cultura .....	144
Figura 35 Fase 2 da Marca Portugal: Perfil de Atores .....	145
Figura 36 Fase 2 da Marca Portugal: Tipologia de Atores.....	145
Figura 37 Fase 2 da Marca Portugal: Organismos da Administração Pública .....	146
Figura 38 Fase 2 da Marca Portugal: Gabinetes Governamentais Setoriais.....	147
Figura 39 Fase 2 da Marca Portugal: Instituições .....	147
Figura 40 Fase 2 da Marca Portugal: Constrangimentos.....	150
Figura 41 Fase 2 da Marca Portugal: Estratégias de mediação .....	151
Figura 42 Fase 2 da Marca Portugal: Recursos de poder .....	152
Figura 43 Logotipo (O)USE.....	161

Figura 44 Subfase 3.1 da Marca Portugal: Ideias políticas .....	170
Figura 45 Subfase 3.1 da Marca Portugal: Outras ideias .....	172
Figura 46 Subfase 3.1 da Marca Portugal: Ideias em Marcas .....	172
Figura 47 Subfase 3.1 da Marca Portugal: Ideias em Cultura .....	176
Figura 48 Subfase 3.1 da Marca Portugal: Ideias em Políticas .....	179
Figura 49 Subfase 3.1 da Marca Portugal: Ideias em Pessoas.....	180
Figura 50 Subfase 3.1 da Marca Portugal: Perfil de Atores .....	180
Figura 51 Subfase 3.1 da Marca Portugal: Tipologia de Atores .....	181
Figura 52 Subfase 3.1 da Marca Portugal: Instituições .....	181
Figura 53 Subfase 3.1 da Marca Portugal: Gabinetes Governamentais Setoriais .....	182
Figura 54 Subfase 3.1 da Marca Portugal: Organismos da Administração Pública .....	183
Figura 55 Subfase 3.1 da Marca Portugal: Constrangimentos .....	185
Figura 56 Subfase 3.1 da Marca Portugal: Estratégias de mediação.....	186
Figura 57 Subfase 3.1 da Marca Portugal: Recursos de poder.....	188
Figura 58 Subfase 3.2 da Marca Portugal: Ideias políticas .....	200
Figura 59 Subfase 3.2 da Marca Portugal: Ideias em Marcas .....	202
Figura 60 Subfase 3.2 da Marca Portugal: Outras ideias .....	206
Figura 61 Subfase 3.2 da Marca Portugal: Ideias em Pessoas.....	209
Figura 62 Subfase 3.2 da Marca Portugal: Ideias em Políticas .....	211
Figura 63 Subfase 3.2 da Marca Portugal: Ideias em Cultura .....	212
Figura 64 Subfase 3.2 da Marca Portugal: Perfil de Atores .....	213
Figura 65 Subfase 3.2 da Marca Portugal: Tipologia de Atores .....	213
Figura 66 Subfase 3.2 da Marca Portugal: Instituições .....	214
Figura 67 Subfase 3.2 da Marca Portugal: Gabinetes Governamentais Setoriais .....	214
Figura 68 Subfase 3.2 da Marca Portugal: Organismos da Administração Pública .....	215
Figura 69 Subfase 3.2 da Marca Portugal: Constrangimentos .....	218
Figura 70 Subfase 3.2 da Marca Portugal: Estratégias de mediação.....	220
Figura 71 Subfase 3.2 da Marca Portugal: Recursos de poder.....	221
Figura 72 Futuro da Marca Portugal: Ideias.....	237
Figura 73 Futuro da Marca Portugal: Outras ideias .....	237
Figura 74 Futuro da Marca Portugal: Ideias em Marcas .....	238
Figura 75 Futuro da Marca Portugal: Ideias em Pessoas .....	239
Figura 76 Marca Portugal no Modelo de Fatores de Sucesso do Marcas País .....	266
Figura 77 Cronologia da Marca Portugal .....	267

## **INDICE DE TABELAS**

Tabela 1 Entrevistados sobre as (sub)fases da Marca Portugal.....	9
Tabela 2 Entrevistados sobre as visões de desenvolvimento económico.....	10
Tabela 3 Diferenças entre a metodologia quantitativa e a qualitativa.....	12
Tabela 4 Diferenças entre a marca país e a marca empresarial.....	29
Tabela 5 Etapas e trabalho desenvolvido pelo ICEP de janeiro a julho de 1999.....	103
Tabela 6 Factos e Argumentos para a construção da Marca Portugal.....	103
Tabela 7 Presença de fatores de sucesso em marcas país europeias e norte americana.....	254

## **GLOSSÁRIO DE SIGLAS**

ACF – *Advocacy Coalition Framework*

AEP - Associação Empresarial de Portugal

AHRSP-Associação da Hotelaria, Restauração e Similares de Portugal

AICEP Portugal Global – Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal

AIP - Associação Industrial Portuguesa

APED-Associação Portuguesa de Empresas de Distribuição

API - Agência Portuguesa do Investimento

APICCAPS - Associação Portuguesa dos Industriais de Calçado, Componentes, Artigos de Pele e Sucedâneos

BCE - Banco Central Europeu

CAP - Confederação dos Agricultores de Portugal

CCP – Confederação do Comércio e Serviços de Portugal

CDS-PP - Centro Democrático Social-Partido Popular

CE - Comunidade Europeia

CEE – Comunidade Económica Europeia

CEO – Comissão Estratégica dos Oceanos

CES - Centro de Estudos Sociais

CIES-IUL – Centro de Investigação e Estudos de Sociologia

CIP - Confederação Empresarial de Portugal

COMPETE - Programa Operacional Fatores de Competitividade

CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

CTP - Confederação do Turismo Português

C&T – Ciência e Tecnologia

DGT – Direcção-Geral de Turismo

DI - *Discursive Institutionalism*

DL – Decreto-lei

EFTA – European Free Trade Association

ESPP – Escola de Sociologia e Políticas Públicas

EUA – Estados Unidos da América

FDI – *Foreign Direct Investment*

FEDER - Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

FMI – Fundo Monetário Internacional

FSE - Fundo Social Europeu

GC - Governo Constitucional

GPS - *Global Positioning System*

IAPMEI – Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas

ICEP – Instituto de Comércio Externo Português

ICS - Instituto de Ciências Sociais

IDE – Investimento Direto Estrangeiro

INE - Instituto Nacional de Estatística

INPI – Instituto Nacional de Propriedade Industrial

IRC - Imposto sobre o Rendimento das pessoas Coletivas

IRS - Imposto sobre o Rendimento das pessoas Singulares

ISCSP - Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas

ISCTE-IUL – Instituto Universitário de Lisboa

ISEG – Instituto Superior de Economia e Gestão

ITP – Instituto de Turismo de Portugal

I&D – Investigação e Desenvolvimento

I&DT - Investigação e Desenvolvimento Tecnológico

M€ - Milhões de Euros

NEPE – Núcleo Empresarial de Promoção Externa

NPF - *Narrative Policy Framework*

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OMC – Organização Mundial do Comércio

OMT - Organização Mundial do Turismo

ONG - Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PAC – Política Agrícola Comum

PCI – Product Country Image

PEC - Programa de Estabilidade e Crescimento

PEDIP - Programa Específico de Desenvolvimento da Indústria Portuguesa

PENT - Plano Estratégico Nacional de Turismo

PIB – Produto Interno Bruto

PIDDAC - Programa de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central

PLOP – Países de Língua Oficial Portuguesa

PME – Pequena(s) e Média(s) Empresa(s)

PO – Programa Operacional

POE – Programa Operacional da Economia

PPCE - Programa para a Produtividade e o Crescimento da Economia

PPP – Parcerias público-privadas

PRACE – Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado

PRIME- Programa de Incentivos à Modernização da Economia

PS – Partido Socialista

PSD – Partido Social Democrata

PSE – Portugal Sou Eu

QCA – Quadro Comunitário de Apoio

QREN - Quadro de Referência Estratégico Nacional

RCM – Resolução do Conselho de Ministros

SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

SIAC - Sistema de Apoio às Ações Coletivas

SIME Internacional - Sistema de Incentivos à Modernização Empresarial

SIUPI - Sistema de Incentivos à Utilização da Propriedade Industrial

SPI - Sociedade Portuguesa de Inovação

SWOT – *Strengths Weaknesses Opportunities Threats*

TDI – *Tourism Destination Image*

TIC – Tecnologias de Informação e de Comunicação

TP – Turismo de Portugal, I.P.

UC - Universidade de Coimbra

UE – União Europeia

UL - Universidade de Lisboa

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura



## INTRODUÇÃO

Atualmente, existe uma gradual tomada de consciência entre governos, tecido privado e sociedade civil de um número crescente de países, regiões e cidades em relação ao problema da diferenciação dos lugares no contexto da globalização, geradora de fenómenos de homogenia e de uma economia fortemente competitiva. Este enquadramento tem impulsionado cada vez mais países a desenvolverem políticas de marca país, com o intuito de se distinguirem dos concorrentes e assim promoverem o progresso económico através do aumento das exportações, da atração de investimento estrangeiro (capitais, indústria e serviços), da captação de imigração qualificada (estudantes e profissionais), do fomento do turismo (incluindo o residencial), entre outras mais valias que englobam o alargamento da esfera de influência na diplomacia internacional e em organismos supranacionais (Olins, 2002a; Anholt, 2007; 2011; Moilanen e Rainisto, 2009; Fujita e Dinnie, 2010). A globalização ocasiona igualmente fenómenos de transferência de ideias políticas, e de mecanismos inerentes aos processos de construção das marcas país, num quadro de rápidas mutações tecnológicas e de sistemas comunicacionais, nos quais os atores interagem à escala global (Dolowitz e Marsh, 1996; 2000).

A partir da década de 1990, a noção de competitividade económica passou a estar ligada à identidade e reputação dos lugares, iniciando-se o que Moilanen e Rainisto (2009: 5) designam por “strategic ‘niche’ generation of place marketing” - que se relaciona com as propostas da *identidade competitiva* de Anholt (2007) e de *vantagens competitivas* de Porter (1993) utilizadas na presente investigação - e que postula que cada país, independentemente do seu tamanho e grau de desenvolvimento económico, possui características próprias que, se forem corretamente geridas, permitem ao país ser competitivo em nichos de mercado aos quais pode disponibilizar benefícios exclusivos. Assim, as políticas de marca país apresentam-se como uma solução nacional para o contexto global (Aronczyk, 2008). É neste âmbito que emerge o problema da Marca Portugal e o seu agendamento político, em 1999.

Apesar da consensualidade em torno da associação de conceitos de identidade e imagem aos países, e da importância da gestão da reputação dos lugares, medida por índices de comparabilidade internacional que evidenciam a supremacia dos locais percecionados como marcas (Future Brand, 2015), não é unânime a ligação do termo *marca* aos países (Olins, 2002a) e há divergências em relação ao modelo a seguir: se o de uma marca país *umbrella*, numa lógica *top down*, se o de marcas do país que, num processo *bottom up*, constroem o renome do país

(Dinnie, 2008). O caso português insere-se, desde o início, nesta dicotomia de marca país/marcas do país.

Mas, se por um lado se verifica a aplicabilidade de políticas de marca por uma quantidade exponencial de países, por outro, as concetualizações teóricas sobre as questões da marca país não têm acompanhado esta dinâmica. O *place marketing* ainda não dispõe de uma teoria robusta, baseada em evidências empíricas e numa metodologia comparativa (Fujita e Dinnie, 2010; Elliot e Papadopoulos, 2016; Papadopoulos, Hamzaoui-Essoussi e El Banna, 2016). Nem há um entendimento universal relativamente a muitas das noções utilizadas na literatura científica e nos debates (Skinner e Croft, 2004 *apud* Skinner e Kubacki, 2007; Hanna e Rowley, 2008; Gertner, 2011). Existe a necessidade de realizar estudos de caso único aprofundados (Dinnie et. al., 2010), que permitam uma posterior comparação internacional e formulações teóricas a partir dos dados (Gertner, 2016). Pretendendo dar um contributo neste sentido, realiza-se uma análise das *Ideias Políticas, Atores e Instituições da Marca País, no estudo de caso comparativo das (sub)fases da Marca Portugal e através de modelo de comparabilidade internacional de fatores de sucesso* de marcas país. Perante a dificuldade em encontrar um conceito de *política pública de marca país*, propôs-se a definição de trabalho seguinte:

*Política transversal, simbólica e instrumental que define a identidade e as vantagens competitivas do país, promovendo uma imagem consensual que o distingue dos concorrentes no mercado global, visando captar mais valias geradoras de progresso socioeconómico – como o aumento de exportações, a captação de investimento estrangeiro (capitais, indústria e serviços), a atração de imigração qualificada (profissionais e estudantes), o crescimento do turismo (incluindo residencial), a melhoria da imagem nos média internacionais e nas redes sociais, o alargamento da influência na diplomacia internacional e em organismos supranacionais – funcionando simultaneamente, no plano interno, como mecanismo de agregação de interesses, reforço da auto estima e de mobilização coletiva.*

Esta investigação tem também o objetivo de preencher uma lacuna existente nos trabalhos encontrados sobre a Marca Portugal, incidentes na imagem do País, observada sob diversos ângulos e junto de vários públicos.

Deste modo, através de métodos valorizados na análise de políticas públicas - a metodologia qualitativa, baseada no estudo de caso único, e na comparabilidade intra caso através do *process tracing* - que permitem perceber e explicar os processos e as causas inerentes às políticas, dotando os decisores de conhecimento para a tomada de decisão, visa-se observar: 1) atores,

ideias, instituições, constrangimentos, estratégias de mediação e recursos de poder prevaletentes em cada (sub)fase da Marca Portugal, comparando as diversas etapas para compreender as mudanças nas políticas de um governo para outro; 2) se as ideias políticas associadas à Marca Portugal estiveram alinhadas com visões de desenvolvimento económico do País, se foram consensuais e para onde se direccionaram.

Seguidamente, introduz-se o caso português no modelo de comparação internacional de Rainisto (2003), que afere fatores de (in)sucesso de marcas país, comparando exemplos europeus entre si e com um norte americano.

A divisão da construção da Marca Portugal em três momentos cronológicos, coincidentes com legislaturas – primeiro, de 1999 a 2001; segundo, de 2002 a 2004; terceiro, de 2005 em diante – deriva de uma organização pré-estabelecida nos diversos trabalhos encontrados sobre a Marca Portugal e é consensual entre os agentes envolvidos na questão. A subdivisão do último período em dois - um de 2005 a 2011; outro de 2011 a 2015 – justifica-se pelo facto de constituírem duas visões distintas da Marca Portugal, postuladas em dois governos de diferente orientação partidária.

No trinómio ideias-atores-instituições (Palier e Surel, 2005), o papel das ideias, e dos atores que as veiculam, são especialmente importantes nos processos políticos (Gormley, 2007). Numa marca país afiguram-se particularmente relevantes por se tratar de uma política simbólica que procura materializar uma visão de país. Assim, recorre-se a quadros teóricos, modelos e conceitos cognitivos para a análise das ideias e atores predominantes nas políticas da Marca Portugal, abordando-se as instituições na ótica do neoinstitucionalismo discursivo (Schmidt, 2006; 2008; 2010a; 2010b; 2012).

A operacionalização da pesquisa faz-se através da análise documental e de conteúdo de documentos, discursos e narrativas (como sessões de trabalho, estudos, projetos, programas, planos, relatórios, legislação, materiais de campanhas de comunicação/*branding*, de feiras internacionais, *sites* e publicações institucionais, recortes de imprensa, entre outros). Complementa-se com entrevistas semi-estruturadas aos principais agentes intervenientes nos vários momentos da Marca Portugal e a atores com ações significativas no âmbito de estratégias de desenvolvimento económico do País. Os dados são trabalhos com recurso ao *software* MAXQDA.

## Objetivos e relevância do estudo

*In-depth, single country case studies are also required in order to evaluate context-specific performance*  
(Dinnie et. al., 2010: 399)

A globalização gera fenómenos de homogenia e, simultaneamente, de forte concorrência económica mundial, que motivam os países a desenvolver políticas de marca país, com o objetivo de se diferenciarem dos concorrentes e assim fomentarem o desenvolvimento económico através do aumento das exportações, da captação de investimento estrangeiro (capitais, indústria e serviços), da atração de imigração qualificada (estudantes e profissionais), do crescimento do turismo (incluindo o residencial), entre outras mais valias que incluem a expansão da influência na diplomacia internacional e em organismos supranacionais. A globalização incentiva também fenómenos de difusão de ideias políticas, e de mecanismos inerentes aos processos de construção de marca país, num contexto de aceleradas transformações tecnológicas e de sistemas comunicacionais, nos quais os atores interagem à escala global. É neste enquadramento que emerge o problema da Marca Portugal e o seu agendamento político.

A Marca Portugal tem sido objeto de diversas reflexões e estudos. As pesquisas desenvolvidas incidem no diagnóstico da imagem do País, e dos portugueses, e em propostas para a melhoria da mesma. Existem análises mais genéricas (Sousa, 2007; Lopes, 2010; Teresa, 2014) e mais específicas, nomeadamente sobre produtos e marcas (Filipe, 2010); reputação na internet (Godinho e Teixeira, 2014); perceções nacionais e da comunidade emigrante (Dias, 2011; Veríssimo, 2012) e de jornalistas estrangeiros correspondentes em Portugal (Almeida, 2008); impactos da cultura (Murraças, 2008), do turismo (Jesus, 2012), do *design* e tecnologias web (Rodrigues, 2014), de grandes eventos internacionais, como a Expo'98 (Santos e Costa, 1999) e o Euro 2004 (Custódio e Gouveia, 2007; Melo, 2007); efeitos da crise económico financeira (Fonseca, 2011; Pacheco, 2012); entre outros.

Sendo as soluções políticas indissociáveis das marcas país, mesmo nos modelos *bottom up*, não se encontrou nenhum trabalho que reconstruísse e analisasse a trajetória da Marca Portugal através do levantamento das ideias políticas que lhe têm subjazido, e do seu alinhamento com visões de desenvolvimento económico do País, identificando também os protagonistas – atores e instituições - deste percurso, bem como constrangimentos sentidos, estratégias de mediação e recursos de poder mobilizados e, ainda, reunindo propostas para o caminho futuro da Marca Portugal, provenientes de um conjunto de agentes que tem estado, ou

que esteve, envolvido neste processo. Do mesmo modo, não se descobriu nenhuma pesquisa que integrasse o caso português num modelo de comparabilidade internacional que permitisse diagnosticar e explicar fatores de sucesso e de insucesso.

A pertinência deste estudo deriva da necessidade de preencher estas lacunas. Pretende-se, assim, compreender de forma mais abrangente e aprofundada, os processos de construção da Marca Portugal, no contexto global das marcas país, disponibilizando aos decisores políticos uma ferramenta que possa contribuir para uma tomada de decisão mais informada no desenho de estratégias futuras.

Deste modo, a pesquisa é desenvolvida com os seguintes três objetivos:

1) Identificar e analisar o papel dos atores, das ideias e das instituições, bem como dos constrangimentos, estratégias de mediação e recursos de poder prevaletentes em cada (sub)fase da Marca Portugal, comparando as diversas etapas para compreender causas, processos e mudanças nas políticas de um governo para outro;

2) Perceber se as ideias políticas associadas à Marca Portugal estiveram alinhadas com visões de desenvolvimento económico do País, se foram consensuais e para onde se direccionaram;

3) Inserir e observar a Marca Portugal no modelo teórico-empírico de Rainisto (2003), de fatores de sucesso de marcas país, que compara casos europeus entre si e com um exemplo norte americano, permitindo introduzir o caso português numa dinâmica de comparabilidade internacional.

No primeiro objetivo, estuda-se o trinómio ideias-interesses-instituições (Palier e Surel, 2005) observando, em relação aos atores, perfis e tipologias (Muller, 2005), recursos de poder (Sabatier e Weible, 2007), estratégias de mediação (Jones e Mc Beth, 2010; Shanahan, Jones e Mc Beth, 2011), constrangimentos, coligações de causa (Sabatier e Jenkins-Smith, 1993), modelos *bottom up* e *top down* (Sabatier, 1986; Sabatier e Weible, 2007) e o papel da aprendizagem (Sabatier e Jenkins-Smith, 1993). Relativamente às ideias, analisa-se a relevância dos quadros cognitivos e normativos, das *ideias em ação* que deram lugar a políticas (Jobert e Muller, 1987; Sabatier e Jenkins-Smith, 1993; Sabatier, 1998; Muller, 2000; Muller, 2014a; Sabatier, 2014), das *ideias causais* (Stone, 1989; 2002) e das *narrativas de políticas* (Jones e Mc Beth, 2010; Shanahan, Jones e Mc Beth, 2011). As instituições são abordadas na ótica do *neoinstitucionalismo discursivo* (Schmidt, 2006; 2008; 2010a; 2010b; 2012).

No segundo objetivo, analisa-se se as ideias políticas subjacentes à formulação da Marca Portugal estiveram ligadas a visões de desenvolvimento económico relativas a (que) vantagens competitivas do País (Porter, 1994; 2002; Anholt, 2007; 2008b) e se esses desenvolvimentos foram consensualizados.

No terceiro objetivo, observa-se os fatores de (in)sucesso da construção da Marca Portugal à luz do modelo concetual e empírico de Rainisto (2003), de modo a inserir o caso português numa medida de comparabilidade internacional.

### **Questões e hipóteses de investigação**

De acordo com os objetivos acima enunciados, este trabalho procura responder a três perguntas de partida:

- 1) Que ideias políticas, atores e instituições influenciaram cada uma das (sub)fases da Marca Portugal?
- 2) Qual a visão de país, e do seu desenvolvimento económico, associadas a essas ideias?
- 3) Dos processos de construção das diversas (sub)fases da Marca Portugal resultou uma imagem fragmentada ou uma marca país?

Estas questões desdobram-se nas hipóteses de investigação seguintes:

*H1:* A dicotomia marca país/marcas do país assinala o debate da Marca Portugal.

*H2:* Cada (sub)fase da Marca Portugal expressa ideias políticas sobre as vantagens competitivas do País.

*H3:* No agendamento da Marca Portugal, de uma etapa para a seguinte, registaram-se diferentes ideias políticas e visões sobre a estratégia de desenvolvimento económico a incorporar na formulação da marca país.

*H4:* A existência de diferentes imagens de país em cada uma das (sub)fases da Marca Portugal gerou descontinuidades políticas na passagem de uma (sub)fase para a seguinte e, aliada à dificuldade em envolver os *stakeholders*, comprometeu o estabelecimento de consensos amplos e de compromissos duradouros, necessários à construção de uma imagem de país consolidada.

*H5*: Vários atores influenciaram a produção de ideias políticas e de quadros cognitivos e normativos no subsistema de política da Marca Portugal, mas a sua influência na formulação da política, e nos processos de decisão, foi dependente dos seus recursos de poder político.

*H6*: Neste processo constituíram-se mediadores cuja ação foi decisiva na construção da Marca Portugal.

A operacionalização das hipóteses de investigação faz-se mediante a análise documental e de conteúdo de documentos e narrativas (sessões de trabalho, estudos, projetos, programas, planos, relatórios, legislação, materiais de campanhas de comunicação/*branding*, de feiras internacionais, *sites* e publicações institucionais, recortes de imprensa, entre outros), discursos e entrevistas semi-estruturadas. Para o efeito, recorre-se ao *software* MAXQDA. Esta ferramenta analítica é indicada à análise *Small-N* dos trabalhos qualitativos: possibilita simplificar a complexidade ao selecionar uma codificação em torno de categorias centrais, que emergem dos dados, à volta de um conceito explanatório; facilita o reconhecimento de conexões entre as variáveis independentes, e com a variável dependente, e a identificação de relações causais, propiciando uma interpretação objetiva dos resultados.

Para melhor identificar e perceber o papel das variáveis explicativas – ideias, atores e instituições – e, num plano secundário – constrangimentos, estratégias de mediação e recursos de poder – realizou-se 18 entrevistas semi-estruturadas aos principais agentes da Marca Portugal, nas suas diversas (sub)fases. Foi igualmente recolhida a visão destes atores sobre que *caraterísticas devem ser valorizadas no País numa política futura de Marca Portugal*.

Complementarmente, para perceber o alinhamento dos desenvolvimentos da Marca Portugal com crenças sobre o desenvolvimento económico e a identidade e/ou vantagens competitivas do País, efetuou-se seis entrevistas semi-estruturadas a atores que corporizaram visões e momentos importantes no desenvolvimento económico nacional e/ou que têm publicadas obras de referência sobre o tema. Foi-lhes também perguntada *qual deve ser a futura aposta de desenvolvimento económico do País*, no âmbito da Marca Portugal.

O total das 24 entrevistas respeitou o consentimento dos entrevistados e a sua posterior validação das respostas (Bryman, 2012).

Optou-se por esta tipologia de entrevista por ser a mais geradora de dados explanatórios do *como* e *porquê* do fenómeno, e apropriada à identificação de ligações que é necessário rastrear ao longo do tempo, permitindo colocar questões abertas e retrospectivas, que refletem o ponto de vista dos atores, de modo aprofundado e flexível. Segundo Molloy (2010), as entrevistas

(presenciais) a informadores privilegiados são a técnica mais interessante nas pesquisas de políticas públicas. Citando Lofland e Lofland (1995: 16 *apud* Bryman, 2012: 399):

face-to-face interaction is the fullest condition of participating in the mind of another human being (...) you must participate in the mind of another human being (in sociological terms, “take the role of the other”) to acquire social knowledge<sup>1</sup>.

Os quadros abaixo listam os entrevistados e os cargos exercidos nas instituições nas várias (sub)fases da Marca Portugal.

---

<sup>1</sup> Os agentes a entrevistar podem ser decisores políticos que forneçam informação importante sobre os (bastidores dos) processos de decisão, funcionários da administração encarregues da implementação da política e *stakeholders* relevantes (Molloy, 2010). Autores que efetuaram estudos de caso sobre marcas país, como Rainisto (2003), Skinner (2005), Fujita e Dinnie (2010) e Warren e Dinnie (2018) realizaram entrevistas semi-estruturadas presenciais (ou por correio eletrónico ou *Skype*) às entidades oficiais e não oficiais mais relevantes para a pesquisa.



*Tabela 1 Entrevistados sobre as (sub)fases da Marca Portugal*

Entrevistado	Cargo	(Sub)fase(s)
Manuel Carlos Silva	Diretor Geral da APICCAPS (desde 1977); Presidente do Conselho de Administração do ICEP e IAPMEI (2004-2005)	2/Todas
Paulo Nunes de Almeida	Presidente da AEP (desde 2014) e seu anterior Vice-Presidente	3.2/Todas
Barry Hatton	Jornalista estrangeiro correspondente em Portugal (desde 1986), da Associated Press (EUA) desde 1997, e autor do livro <i>Os Portugueses</i>	Todas
Lídia Monteiro	Coordenadora da Promoção Turística do ICEP (1993-2004); Diretora de Comunicação do Turismo de Portugal (2007-2015); Diretora Coordenadora da Direção de Apoio à Venda do Turismo de Portugal (desde 2015)	Todas
Frederico D'Orey	Diretor de Comunicação, Imagem e Marketing do ICEP (1998-2002)	1
Teresa Figueiredo de Carvalho	Coordenadora de Estratégia do Projeto Marca Portugal no ICEP (1999-2002); Diretora de Comunicação, Imagem e Marketing do ICEP (2003-2009)	1; 2; 3.1
Carlos Tavares	Ministro da Economia (2002-2004)	2
Pedro Líbano Monteiro	Presidente do Conselho de Administração do ICEP e IAPMEI, (2002-2004)	2
Manuel Pinho	Ministro da Economia e da Inovação (2005-2009)	3.1
Basílio Horta	Presidente do Conselho de Administração da AICEP (2007- 2010)	3.1
Henrique Cayatte	Presidente do Centro Português de <i>Design</i> (2004-2012)	3.1
Luís Patrão	Presidente do Conselho Diretivo do Turismo de Portugal (2006/7-2011)	3.1
Pedro Bidarra	Chief Creative Officer da BBDO (1999-2011); criativo da campanha <i>Portugal: Europe's West Coast</i>	3.1
Carlos Coelho	Presidente da Iivity Brand Corporation (desde 2007) e da Associação Portugal Genial (desde 2017); autor do livro <i>Portugal Genial</i> e criativo do Portugal Sou Eu	3.2
Carlos Pacheco	Diretor de Comunicação e Marketing da AICEP (2014-2016) e autor da dissertação <i>Avaliação das consequências da instabilidade política e económica na imagem externa de Portugal</i>	3.2
Miguel Campos Cruz	Presidente do Conselho Diretivo do IAPMEI (desde 2014) e Vogal do Conselho Diretivo do IAPMEI (2005 -2014)	3.1; 3.2
Pedro Reis	Presidente do Conselho de Administração da AICEP (2011-2014)	3.2
Miguel Frاسquilho	Presidente do Conselho de Administração da AICEP (2014-2017)	3.2

*Tabela 2 Entrevistados sobre as visões de desenvolvimento económico*

Entrevistado	Cargo
João César das Neves	Economista catedrático; Assessor do Ministro das Finanças (1990-1991); Assessor de Economia do Primeiro Ministro (1991-1995); Presidente do Conselho Científico da Católica Lisbon School of Business & Economics; autor de mais de trinta livros e de dezenas de artigos científicos; colunista na imprensa escrita.
João Cravinho	Deputado na I, II, IV, VI, VII, VIII, IX e X legislaturas; Conselheiro de Estado; Ministro da Indústria e Tecnologia no IV Governo Provisório; Ministro do Planeamento e Administração do Território e Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, no XIII GC (PS: 1995-1999); Vice Presidente do Parlamento Europeu; Consultor da OCDE, da UNESCO e da Comissão Europeia; autor das obras “A Dívida Pública Portuguesa” e “Visões do Mundo: as Relações Internacionais e o Mundo Contemporâneo”.
José Félix Ribeiro	Assessor e posterior Subdiretor Geral do Departamento de Prospectiva e Planeamento do Ministério da Economia (1993-2011); Coordenador da publicação “Informação Internacional: Análise Económica e Política” (1994-2006); Coordenador dos trabalhos preparatórios dos programas estruturais para o desenvolvimento da Ciência e Tecnologia negociados com a Comissão Europeia (1986-1992); Membro dos trabalhos preparatórios de três Planos de Desenvolvimento cofinanciados pelos Fundos Estruturais da CE (1995-2007) e do QREN 2007/13; autor de dezenas de estudos e publicações sobre prospectiva e desenvolvimento económico (industrial, internacional e geopolítico).
Luís Mira Amaral	Administrador da SPI e Presidente dos conselhos da Indústria e da Energia da CIP; Presidente do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (1984-1985); Ministro do Trabalho e Segurança Social no X GC (PSD: 1985-1987); Ministro da Indústria e Energia nos XI e XII GC (PSD: 1987-1991; PSD: 1991-1995); Vogal dos conselhos de administração do Banco Português de Investimento, do Banco de Fomento de Angola, de Moçambique e do BCI Fomento (1998-2002); Presidente da Comissão Executiva da Caixa Geral de Depósitos (2004) e do Banco BIC Português (2007-2016); Administrador não executivo da EDP, Unicer, Cimpor, Vista Alegre e Repsol.
Ricardo Paes Mamede	Membro do Conselho Económico e Social, eleito na qualidade de Personalidade de Reconhecido Mérito; Diretor de Serviços de Análise Económica e Previsão do Gabinete de Estratégia e Estudos do Ministério da Economia e da Inovação (2007-2008); Coordenador do Núcleo de Estudos e Avaliação do Observatório do QREN (2008-2014); autor das obras “A Economia como Desporto de Combate”; “O que Fazer com este País” e “A Crise, a Troika e as Alternativas Urgentes”.
Vítor Bento	Presidente do Conselho de Administração da Sociedade Interbancária de Serviços; Diretor do Departamento de Estrangeiros do Banco de Portugal (1985); Administrador Executivo do Instituto Emissor de Macau (atual Autoridade Monetária de Macau); Membro do Subcomité de Política Cambial do Comité de Governadores dos Bancos Centrais da CE (1989-1994); Diretor-Geral do Tesouro; Presidente da Junta do Crédito Público e Membro do Comité Monetário Europeu (1994-1995); Fundador e Presidente do Instituto de Gestão do Crédito Público (1996); Presidente do Conselho de Administração da Unicer; Conselheiro de Estado (2009-2015); Autor das obras “Os Estados Nacionais e a Economia Global”; “Perceber a Crise para Encontrar o Caminho”; “O Nó Cego da Economia”; “Economia, Moral e Política”; “Euro forte, Euro fraco: Duas culturas, uma moeda. Um convívio (im)possível?”.

## Metodologia qualitativa e comparativa na análise de políticas públicas

*Bring theory closer to what is going on in the real world. It has been used within the fields of political science, comparative politics (...) in addition to examining the cognitive processes underlying decision making, creativity, and problem solving.*

(Reilly, 2010: 734)

Mais do que elaborar previsões sobre o que resulta nas políticas, a análise de políticas públicas tem incidido na compreensão (*como*) e explicação (*porquê*) da complexidade dos processos de decisão política, de modo exploratório e aprofundado. A esta necessidade primordial de *abrir a caixa negra do Estado* junta-se a da construção de narrativas políticas de suporte à governação, o que tem originado uma crescente valorização dos estudos qualitativos no campo das políticas públicas, uma vez que os trabalhos quantitativos não cumprem aqueles propósitos (Byrne, Olsen e Duggan, 2009). Nas palavras de May (2005: 526–527 *apud* Byrne, Olsen e Duggan, 2009: 511):

The state in contemporary Britain is increasingly characterized by new kinds of reflexivity, mediated through systems and institutions of technical expertise – in which policy rooted in evidence [original emphasis] is central to its strategic practices, and thus to political discourse (...) this has involved the rapid development of policy mechanisms and agencies through which this work can be effectively delegated to the Academy. ... One outcome of this is that sociologists might now find themselves among the outsourced civil servants of the evidence based state. This is why political contests about methods are important.

A metodologia qualitativa é intensiva, exploratória e interpretativa. Permite conhecer a fundo o objeto de estudo, através de evidências empíricas que dão um entendimento profundo do fenómeno (Bryman, 2012). Nas pesquisas qualitativas chega-se ao conhecimento científico através da análise do “ponto de vista” dos atores (Armstrong, 1993: 5-6 *apud* Bryman, 2012: 400), no seu contexto real e com ênfase na observação dos processos durante um horizonte temporal (Bryman, 2012). Geralmente, na investigação qualitativa, a teoria emerge dos dados analisados (*grounded theory*) (Ragin, 1987; Bryman, 2012), embora também se possa comprovar determinado postulado pelas evidências (George e Bennett, 2005; Bryman, 2012).

A figura abaixo sintetiza alguns dos principais contrastes entre os métodos qualitativos e quantitativos<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Ambas as metodologias partilham a preocupação de responder a questões de partida; de recolher, sintetizar e simplificar dados para análise; de encontrar correspondências e dissimilaridades entre as evidências empíricas e a

*Tabela 3 Diferenças entre a metodologia quantitativa e a qualitativa*

<b>Metodologia quantitativa</b>	<b>Metodologia qualitativa</b>
(Mais) números	(Mais) palavras
Ponto de vista do investigador	Ponto de vista dos atores
Pesquisa distante, à margem dos dados; perspectiva a partir de fora	Pesquisa próxima dos dados; perspectiva a partir de dentro
Probatória, inferencial e dedutiva	Descritiva, exploratória e indutiva
Testa teorias	Gera teorias
Estática: focada nos resultados	Dinâmica: orientada para os processos
Estrutura rigorosa	Estrutura flexível
Generalização	Compreensão contextual
Dados concretos e repetíveis (numéricos; percentuais)	Dados reais, profundos e ricos
Análise macro	Análise micro
Comportamento	Significado
Observação controlada e laboratorial	Observação natural, em ambiente real

Fonte: Adaptado de Ragin (1987) e de Bryman (2012: 408)

Para a análise das *Ideias Políticas, Atores e Instituições da Marca País*, no estudo de caso comparativo das (sub)fases da *Marca Portugal* e através de modelo de comparabilidade internacional de fatores de sucesso de marcas país, a metodologia qualitativa é a mais indicada porque se trata de um tema que ainda não foi trabalhado, relativo a um fenómeno social complexo e sobre o qual há pouca informação, para além dos dados estarem dispersos e serem de difícil acesso. Neste trabalho importa conhecer o problema a partir de dentro, da ótica dos agentes que têm estado envolvidos no processo, dos documentos específicos referentes à *Marca Portugal*, das instituições que se têm dedicado a esta marca país. Trata-se de uma pesquisa fundamentada em dados reais, profundos e ricos, com a qual se pretende descrever o processo

---

teoria; de observar variações, frequências e distorções; de assegurar a transparência na análise dos dados e de minimizar a hipótese de erro. A opção por um ou por outro método depende do que se pretende investigar (Bryman, 2012).

da Marca Portugal de modo exploratório e dinâmico, efetuando uma análise micro que permita interpretar e explicar esta trajetória.

### *Estudo de caso na análise de políticas públicas*

O estudo de caso permite investigar fenômenos contemporâneos no seu contexto real, revelando-se a melhor estratégia metodológica quando se colocam as questões do *como* e *porquê* (Yin, 2003). É através do estudo de caso que se pode alcançar uma adequada e explícita síntese dialética entre a causa e o significado (interpretação), de modo a chegar a uma explicação (Byrne, 2009). O estudo de caso está para além de métodos qualitativos e quantitativos (Ragin, 1987), podendo combinar ambos em *mix methods researchs* (Bryman, 2012). O estudo de caso é uma pesquisa empírica exploratória, descritiva e indutiva, a que se recorre principalmente quando as fronteiras entre o fenómeno e o seu contexto não são evidentes (Yin, 2003). Os métodos do estudo de caso combinam a observação da causalidade, a análise interpretativa e a formação concetual (Ragin, 1987).

O recurso ao estudo de caso na análise de políticas públicas tem sido crescente pelas potencialidades que esta pesquisa qualitativa oferece na compreensão do processo de *policy-making* (Molloy, 2010:117):

By using case studies, one can learn how public policy is designed and implemented. Public policy case studies provide insight not only into decision making processes, but also into the political and organizational environments from which public policy emerges. Through the use of public policy case studies, one is able to test case study research data against a range of decision-making theories and models.

Ragin e Becker (1992 *apud* Byrne, 2009) definem o estudo de caso como um sistema complexo no qual as trajetórias e as transformações dependem do todo, das partes, da interação entre as partes e o todo, e das interações do sistema com outro(s) sistema(s) complexo(s) no qual se insere e com o qual intersesta. É o que sucede na pesquisa em apreço: cada (sub)fase da Marca Portugal (respetivas ideias políticas, atores e instituições) está relacionada com as outras, seja em trajetórias de dependência ou em ações de rutura, e com todo o processo de construção da Marca Portugal que, por sua vez, se relaciona com as visões de desenvolvimento económico do País.

Embora o fenómeno da marca país decorra da globalização, e seja transversal a todos os países, cada política de marca país tem o seu contexto e mecanismos específicos. O contexto, em interação com o mecanismo, gera o resultado, como ilustrado na fórmula abaixo.

*Figura 1 Fórmula de Pawson e Tilly (1997) modificada por Byrne (2002)*

**Context @ Mecanism → Outcome**

Fonte: Adaptado de Byrne, Olsen e Duggan (2009: 515)

Dada a especificidade e desconhecimento do fenómeno da Marca Portugal, do seu contexto, mecanismos e resultados, justifica-se a estratégia do estudo de caso único. Como frisa Dinnie (et. al., 2010: 399): “In-depth, single country case studies are also required in order to evaluate context-specific performance”.

#### *Estudo de caso único*

A opção entre selecionar vários casos, ou um caso único, decorre da pesquisa que se pretende levar a cabo. Geralmente, escolhe-se um único caso quando a comunidade científica ainda não conhece determinado fenómeno cujo estudo se justifica por si (Ragin, 1987; Yin, 2003; Xiao, 2010). Conforme frisam George e Bennett (2005), um caso único pode contribuir para todas as etapas da construção teórica, não sendo uma mera medida de análise mas antes um conjunto de acontecimentos que devem ser estudados e comparados. É o que acontece em relação ao estudo em apreço<sup>3</sup>.

Yin (2003) e Byrne (2009) sublinham o potencial descritivo e explicativo do caso único, bem como a capacidade para produzir pressupostos teóricos, que podem ser aplicados a outros casos numa lógica de *generalização analítica*, que é distinta da generalização universal e replicabilidade características das pesquisas quantitativas (Bryman, 2012). Ou, no parecer de Harlow (2010: 237-238):

The potential to make theoretical contributions is a particular strength of case study research. In a new and unexplored area, contributions can be original. In established areas, contributions are more likely to be incremental developments of the work of previous theorists: New empirical evidence from case study research can provide theoretical insights that can confirm or challenge existing theory.

Molloy (2010: 119-120) realça a aplicabilidade destas possibilidades ao estudo das políticas públicas, exemplificando com o que considera ser o estudo de caso único mais

---

<sup>3</sup> O estudo de caso único pode ter diversos tipos de desenho: *holístico*; *embutido/intrínseco*; *instrumental*; *coletivo* (Xiao, 2010). O caso em observação insere-se num desenho do tipo *embutido/intrínseco* visto que é exploratório e releva por si: o objetivo principal é explorar um fenómeno desconhecido, em vez de generalizar teorias ou estender conclusões a outros casos.

representativo nesta área científica, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, de Graham T. Allison:

The descriptive and explanatory power of Allison's case study has led to continuous debate regarding the lessons and theoretical models associated with the single case study. Yin points out that the explanatory power of that case study has caused researchers to generalize beyond the political case narrative into a wide range of government policy activities.

A validade científica de um estudo de caso passa pela sua complementaridade com uma análise comparativa (Sartori e Morlino, 1994) que, nos casos únicos, se pode concretizar através da técnica de *process tracing* dentro de um mesmo caso (*within-case analysis*), proposta por George e Bennett (2005).

### *Process-tracing*

A análise comparativa e o estudo de caso são métodos que se complementam e reforçam mutuamente (Sartori e Morlino, 1994). O método comparativo pode ser aplicado para estabelecer comparações entre diversos casos ou dentro de um mesmo estudo de caso (Ragin, 1987; Lijphart, 1971 *apud* Collier, 1993; Campbell, 1975 *apud* Collier, 1993; Lijphart, 1975 *apud* Collier, 1993; Collier, 1991 *apud* Collier, 1993; Sartori e Morlino, 1994; George e Bennett, 2005).

George e Bennett (2005) sugerem que, em vez de se procurar dois ou mais casos que sejam comparáveis, pode dividir-se um único caso em dois ou mais subcasos e propõem a aplicação da metodologia comparativa ao estudo de caso único através de uma de duas técnicas: 1) *congruence* (congruência); 2) *process-tracing* (evolução do processo).

Na primeira técnica - *congruence* – formula-se ou reproduz-se uma teoria, prevendo o resultado das circunstâncias, no caso em observação. Se o resultado do caso for consistente com a previsão da teoria, existe uma possível relação de causalidade entre as circunstâncias e o fenómeno.

Na segunda técnica – *process-tracing* – examinam-se sistematicamente os passos intermédios entre as condições iniciais e a ocorrência de um determinado fenómeno. Ao produzir-se uma descrição e uma análise detalhadas do processo, comparando-o em diferentes momentos, vai-se estreitando a lista de potenciais causas do fenómeno, encontrando pistas e ligações entre possíveis causas e resultados.

George e Bennett (2005) defendem que os métodos da congruência (*congruence*) e, sobretudo, da evolução do processo (*process-tracing*) dentro de um mesmo estudo de caso

(*within-case*) permitem a comparação, funcionando como alternativa ou complemento a outros métodos comparativos como os propostos por Mill (1843 *apud* Ragin, 1987) - o método positivo da *concordância*, que busca semelhanças na variável independente associada a um resultado comum em dois ou mais casos; o método negativo da *diferença*, que procura identificar variáveis independentes associadas a diferentes resultados; e o método das *variações concomitantes*, uma versão mais sofisticada do método das diferenças – e por Ragin (1987) - orientados para as variáveis (*variable-oriented*), ou para os casos (*case oriented*), e a Análise Qualitativa Comparativa (QCA-*Qualitative Comparative Analysis*).

De acordo com George e Bennett (2005: 166), a correta utilização da congruência e, principalmente, da evolução do processo, pode produzir conhecimento científico extremamente relevante na área das políticas públicas: “(...) when this type of quasi experimental research design is imaginatively and carefully employed, it can be extremely useful in policy evaluation research”.

Pettigrew (1997 *apud* Bryman, 2012) define *processo* como a sequência de acontecimentos e ações individuais e coletivas, que se desenrolam ao longo do tempo, num contexto específico. O processo permite estudar as formas como diversos elementos do sistema social – ideias, valores, crenças, atores, ações e instituições, entre outros – se desenvolvem e interrelacionam, num determinado contexto. O contexto é pertinente porque, examinando as diferenças e as semelhanças num contexto concreto, pode observar-se, por exemplo, como diferentes combinações de condições podem ter o mesmo significado causal, e como fatores causais semelhantes operam em diferentes direções (Ragin, 1987).

George e Bennett (2005) enfatizam que o *process-tracing* é particularmente adequado quando se desconhece um fenómeno e os seus efeitos interativos internos, que é o que sucede com o trabalho em questão. Nestas circunstâncias, o investigador deve recorrer à *triangulação* (Bryman, 2012)<sup>4</sup>, começando com uma revisão de literatura sobre o tema e partindo depois para o terreno, baseando-se na sua experiência direta com a questão em investigação mediante a recolha de informação específica através de entrevistas, documentos (oficiais) (George e Bennett, 2005; Reilly, 2010), recortes de imprensa e materiais de campanhas de comunicação (Moilanen e Rainisto, 2009). Foi nesta linha que se prosseguiu com a investigação.

---

<sup>4</sup> A *triangulação* consiste no uso de mais do que uma fonte de dados para o estudo de um fenómeno social, para que os dados possam ser objeto de uma verificação cruzada.



O cruzamento e análise dos dados devem ser executados com recurso a um programa informático específico - como por exemplo o MAXQDA, que se utiliza neste estudo - que dê uma maior transparência aos procedimentos usados para analisar os dados qualitativos, e que proporcione uma codificação e interpretação mais objetivas (Bryman, 2012), permitindo identificar relações de causalidade e efetuar uma análise longitudinal do fenómeno (Fielding e Warnes, 2009; Humble, 2010).

Nos estudos de caso relevam as explicações causais e a interpretação histórica (Ragin, 1987). Neste sentido, o *process-tracing* captura efetivamente como um problema ou processo evolui, especialmente quando o foco da pesquisa está sujeito à dinâmica da mudança, e quando o tempo (fases cronológicas) é uma categoria organizadora dos dados na comparabilidade intra caso. É assim utilizado para destapar as ligações causais que conectam variáveis independentes e resultados na variável dependente, identificando os mecanismos inerentes. Permite ainda interpretar as ideias e as ações dos agentes no seu contexto real, bem como rastrear a evolução dos acontecimentos numa perspetiva dinâmica de mobilização de recursos de poder, de estratégias e de interesses, ultrapassando uma ótica estática de causalidade. O *process-tracing* possibilita portanto minimizar enviesamentos teóricos e erros inferenciais que derivam de comparações mais estáticas e genéricas (George e Bennett, 2005; Reilly, 2010).

O *process-tracing* apresenta-se assim como a técnica mais indicada à análise comparativa do estudo em apreço, proporcionando o exame da relação entre as variáveis independentes ideias, atores e instituições, e entre estas e a variável dependente Marca Portugal, bem como a observação do alinhamento dos processos com as estratégias de desenvolvimento económico do País, que também se segmentam em momentos cronológicos. O *process-tracing* viabiliza encontrar causas, relações de causalidade e explicações para as mudanças ocorridas na variável dependente Marca Portugal.

#### *Potencial explicativo do caso único e do process tracing em políticas públicas*

Na análise de políticas públicas, e nos processos de decisão e formulação de políticas, Byrne, Olsen e Duggan (2009: 517) sublinham o poder explicativo das *narrativas* de caso único, que são produzidas após a análise de dados: “in the policy formation process as well, context and narrative matter far more in influencing policy makers”.

As narrativas que resultam dos estudos de caso único, e da aplicação da técnica de *process-tracing* aos mesmos, revelam mecanismos causais, hipóteses teóricas e relações entre variáveis, bem como o seu desenvolvimento em diversos momentos ao longo do tempo. Como alude Reilly (2010: 735):

The narrative functions as an explanation in which the movement through time and space of the process or event under investigation is deliberately couched in an analytic framing of interactions with the Dynamics that will explain the phenomenon of interest.

Este tipo de análise permite ligar condições iniciais diversas a resultados (distintos), constituindo informações e narrativas que podem servir de suporte à decisão política.

George e Bennett (2005) lembram ainda que existe um *gap* entre o tempo necessário à produção de conhecimento científico sobre políticas públicas e o curto prazo de que os decisores dispõem para tomar resoluções. A aplicação do estudo de caso (único) e da técnica do *process-tracing* contribuem para diminuir o fosso entre conhecimento e ação pois inserem-se numa análise micro e meso (George e Bennett, 2005; Merton, 1968 *apud* Byrne, 2009). Diversamente, as abordagens macro, e os modelos conceituais mais genéricos, oferecem pouca informação que permita aos decisores políticos escolherem os instrumentos de política adequados à obtenção dos resultados pretendidos, como explanam George e Bennett (2005: 270):

First, a general conceptual model is *not* itself a strategy but merely the starting point for constructing a strategy that fits a specific situation and is likely to influence a specific actor. (...) The policymaker has to convert the abstract model into a specific strategy that fits a particular situation

## Modelo de análise

Para esquematizar o desenho da pesquisa delineou-se o modelo de análise constante da figura 2.

Este esquema integra a variável dependente *Marca Portugal* e as variáveis independentes *Ideias*, *Atores* e *Instituições* (Palier e Surel, 2005). Pretende-se identificar e analisar ideias que se materializaram em medidas de política, relacionando-as com os seus atores mediadores (tipologia, perfil), respetivos *constrangimentos* sentidos, a par de *recursos de poder e estratégias de mediação* mobilizadas, e com as instituições que corporizaram essas ideias, comparando estes processos nas diversas etapas cronológicas da Marca Portugal - fase 1 (1999-2001); fase 2 (2002-2004); subfase 3.1 (2005-2011); subfase 3.2 (2011-2015) – coincidentes com diferentes governos.

Visa-se assim caracterizar cada um destes momentos, compreendendo os seus mecanismos (*como*), causalidades (*porquê*) e a forma como as variáveis explicativas se relacionam e influenciam a variável dependente, tanto em cada etapa como nas mudanças nas políticas, de um estágio para o(s) seguinte(s). Pretende-se igualmente explicar o alinhamento das ideias com visões de desenvolvimento económico do País. E também perceber a influência de fatores externos e internos nestas dinâmicas (Sabatier e Weible, 2007), incorporando ainda o papel da *aprendizagem* (Sabatier e Jenkins-Smith, 1993). Por último, integra-se os mecanismos de construção da Marca Portugal no modelo de Rainisto (2003), de comparabilidade internacional de fatores de sucesso de marcas país.

As categorias da variável *Ideias* resultam de uma adaptação do hexágono da Identidade Competitiva de Anholt (2007), contemplando os seis principais eixos projetados pelos países e percebidos pelos públicos: 1) *Turismo*; 2) *Marcas/Exportações*; 3) *Políticas/Governança*; 4) *Investimento/Imigração*; 5) *Cultura/Tradição*; 6) *Pessoas*. A estes vetores acrescentou-se um sétimo – *Outras ideias* - que emergiu dos dados analisados sobre o caso português.

A categorização da variável *Atores* identifica sete *Perfis*, extraídos dos dados observados – 1) *Académico*; 2) *Associação Empresarial/Setorial*; 3) *Consultor*; 4) *(Alto) Dirigente Administrativo*; 5) *Empresário*; 6) *Líder de Opinião/Jornalista*; 7) *Político* - e *Tipologia*, a partir da triologia de Muller (2005): 1) *Ator providencial*; 2) *Grupo de agentes*; 3) *Campo de mediação*.

Os oito tipos de *constrangimentos* identificados derivam da análise dos dados: 1) *Complexidade e multiplicidade de ideias, atores e instituições* 2) *Falha de comunicação*; 3)

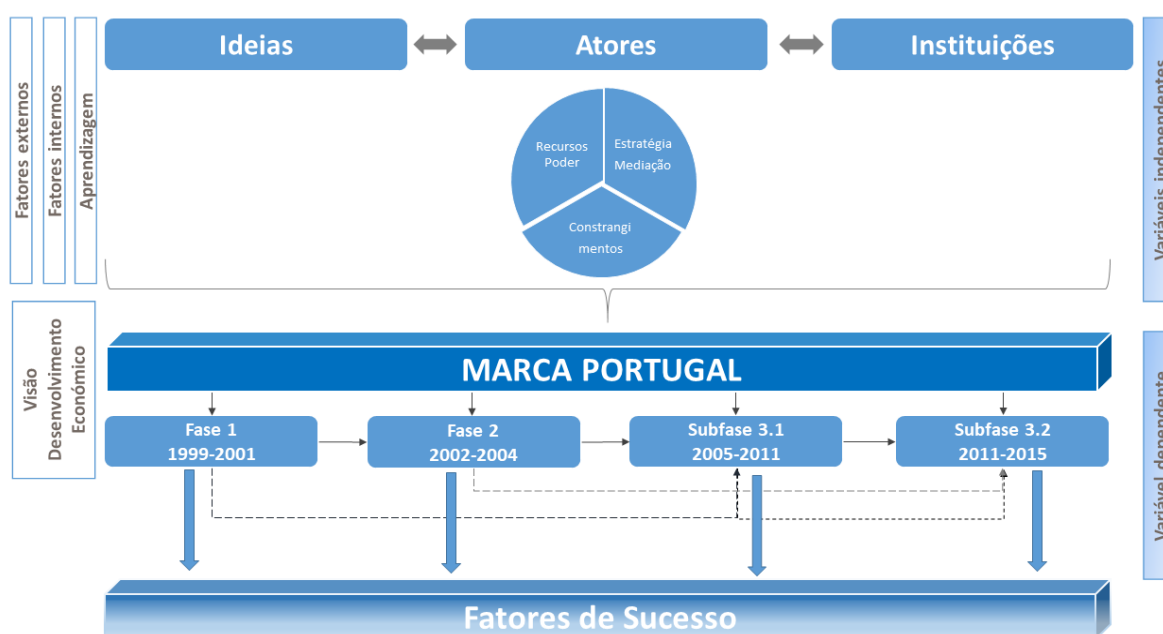
*Falta de consensos e compromissos; 4) Falta de cooperação e cofinanciamento público-privado; 5) Falta de organismo independente; 6) Falta de visão e análise estratégica; 7) Poder local; 8) Politização/descontinuidades políticas.*

As seis *estratégias de mediação* enunciam-se igualmente dos dados e da proposta de Jones e Mc Beth (2010) e de Shanahan, Jones e Mc Beth (2011): 1) *Consenso amplo*; 2) *Cooperação*; 3) *Mobilização*; 4) *Negociação*; 5) *Pressão*; 6) *Sensibilização/auscultação*.

A tipologia de *recursos de poder* é, do mesmo modo, vertida dos dados e adaptada de Sabatier e Weible (2007): 1) *Campanhas de comunicação e marketing/branding*; 2) *Conhecimento científico*; 3) *Conhecimento técnico*; 4) *Feiras/eventos/ reuniões/conteúdos*; 5) *Financeiros*; 6) *Legislação/normas*; 7) *Liderança*; 8) *Média (internacionais/digitais)*; 9) *Opinião pública/líderes de opinião*; 10) *Poder político/económico*.

Na variável *Instituições*, as categorias emergem dos dados: 1) *Associações empresariais/setoriais*; 2) *Centros de investigação/tecnológicos*; 3) *Consultoras/agências de branding*; 4) *Empresas*; 5) *Gabinetes governamentais setoriais*; 6) *Municípios*; 7) *Organismos da Administração Pública*.

Figura 2 Modelo de análise



## Organização da tese

A tese está organizada em três capítulos iniciais de enquadramento teórico do tema da marca país, e das abordagens cognitivas e normativas de análise das políticas públicas, seguidos de dois capítulos de natureza empírica.

No capítulo 1 apresenta-se o estado da arte do fenómeno do *place marketing*, termo introduzido por Kotler, Haider e Rein (1993), desde os seus desenvolvimentos iniciais, na primeira metade do século XIX, nos EUA, até à sua presente crescente aplicabilidade a cidades, regiões e países. Reflete-se sobre as noções de identidade, imagem e marca associadas aos países e acerca da adaptação, não consensual, de um conceito de marca aos países. No âmbito da atual falta de definições unanimemente aceites e partilhadas pela comunidade científica, dá-se um contributo sugerindo um conceito de política de marca país, que a autora utiliza como definição de trabalho. Neste capítulo, faz-se igualmente um levantamento de causas e objetivos das políticas de marca país, sublinhando o papel das ideias e dos atores. Por último, em relação à imagem dos países, enunciam-se os principais índices internacionais de aferição das mesmas, a par dos efeitos que lhes estão mais ligados, referindo-se ainda propostas de medição do valor (financeiro e de fatores intangíveis) de uma marca país. Termina-se fazendo uma síntese da imagem de Portugal de 1999 a 2015.

No capítulo 2 expõe-se modelos relevantes para a formulação de políticas de marca país – a *identidade competitiva*, de Anholt (2007), e correspondente *hexágono*; as *vantagens competitivas*, de Porter (1993), e respetivo *diamante* – que se recuperam na parte empírica da tese. Mencionam-se também outras abordagens mais centradas no turismo ou no investimento estrangeiro. Focam-se igualmente mecanismos de construção *bottom up* e *top down*, a par de processos de estruturação de marcas país, como o *ICON model*, de Dinnie (2016), e o plano operacional, de Moilanen e Rainisto (2009). Por fim, lembra-se a ação da comunicação, e respetivos meios, nestes mecanismos, e distingue-se o conceito de diplomacia pública do de poder brando.

No capítulo 3 faz-se uma revisão de literatura dos principais quadros teóricos, modelos e conceitos cognitivos e normativos de análise das políticas públicas, que são mobilizados para explicar o caso em observação. Complementarmente, faz-se um enquadramento da origem e evolução do campo de estudos das políticas públicas, especificando alguns dos seus desenvolvimentos mais relevantes em Portugal. Evoca-se também os mecanismos de

transferência, difusão e convergência de ideias políticas de marca país, e de aprendizagem de lições.

No capítulo 4, realiza-se a análise empírica das (sub)fases da Marca Portugal. Começa-se por contextualizar os seus antecedentes para depois caracterizar cada uma das etapas quanto às medidas de política; processos e causas; ideias, atores e instituições; constrangimentos; estratégias de mediação e recursos de poder mobilizados; e alinhamento com visões de desenvolvimento económico. Na explicação de cada (sub)fase, a mesma é comparada com a antecedente e, nos aspetos que se afiguram pertinentes, com outra(s) (sub)fase(s), de modo a compreender as mudanças nas políticas. No final, efetua-se um balanço desta trajetória, seguido de uma síntese analítica das visões dos atores entrevistados sobre qual deve ser o caminho a prosseguir na Marca Portugal e no seu alinhamento com uma estratégia de desenvolvimento económico do País.

No capítulo 5 observa-se o caso português à luz do modelo de Rainisto (2003), de fatores de sucesso de marcas país, identificando também fatores de insucesso na Marca Portugal e expondo exemplos de marcas país bem sucedidas.

Na conclusão sistematizam-se as observações que o estudo possibilitou, respondendo-se às questões de partida e às hipóteses de investigação formuladas, explicando as limitações da pesquisa e apontando linhas de investigação futuras.

# 1 CAPÍTULO: A MARCA PAÍS COMO POLÍTICA PÚBLICA

## 1.1 O FENÓMENO DO PLACE BRANDING

### 1.1.1 Emergência e evolução do *Place Marketing*

Kotler, Haider e Rein (1993) inauguraram o conceito de *place marketing*, aplicando-o a países, regiões, cidades e outros locais. Kotler (et. al., 1999) e Moilanen e Rainisto (2009) consideram que o conceito evoluiu de acordo com as três fases seguintes:

- O nascimento do *place marketing* na primeira metade do século XIX, nos EUA, quando se procurou atrair habitantes de outras regiões e imigrantes para a Costa Oeste, para a corrida ao ouro na “terra prometida”, o que resultou na prosperidade da Califórnia;
- Na década de 1960, com o início das pesquisas sobre os efeitos do lugar de origem dos produtos e das marcas no comportamento dos consumidores, versando inicialmente os conceitos de *Made in* e *Country Of Origin* e, posteriormente, de *Product Country Image* e *Country Equity*, temas que permanecem dos mais analisados no *marketing* internacional (Papadopoulos e Heslop, 2002; Papadopoulos et. al., 2012) e medidos nos índices de marca país (Future Brand, 2015; Brand Finance, 2016);
- A fase atual, que começou nos anos 90, na qual se desenvolveu, por um lado, o estudo do *Destination Image/Branding*, relativo à relevância do turismo para a imagem dos locais e, por outro, se inaugurou a noção de competitividade económica ligada à identidade e à reputação dos lugares, que Moilanen e Rainisto (2009: 5) designam por “strategic ‘niche’ generation of place marketing” e que visa alcançar competitividade em nichos de mercado aos quais o país possa propiciar benefícios exclusivos. Este conceito relaciona-se com o de *identidade competitiva* de Anholt (2007)<sup>5</sup> e com o de *vantagens competitivas* de Porter (1993).

---

<sup>5</sup> Anholt é um consultor de governos para o desenvolvimento de políticas públicas de marca país, que se debruça sobre estas questões desde 1996. Em 1998, publicou o artigo “Nation brands of the 21st century” no *Journal of Brand Management* e marcou um ponto de viragem no debate. O interesse por este campo intensificou-se e, em 2002, este jornal dedicou uma edição especial ao tema “Country as brand”. Em 2004, Anholt lançou a primeira revista científica inteiramente dedicada a esta temática, o *Place Branding (and Public Diplomacy)*. Em 2005, criou o Nation Brands Index, um índice de medição e comparação internacional de marcas país baseado num hexágono com os seis eixos mais projetados pelos países e percebidos pelas audiências mundiais, nomeadamente: 1) turismo; 2) exportações; 3) governação, 4) investimento e imigração; 5) cultura; 6) pessoas. Em 2007, propôs o conceito de *identidade competitiva*, substituindo uma conceção de *branding* como definidora da marca país por uma noção de política pública. Neste sentido, apresentou o hexágono da identidade competitiva composto pelos seis vetores seguintes: 1) turismo; 2) marcas; 3) políticas, 4) investimento e imigração; 5) cultura; 6) pessoas.

Apesar do crescente interesse pela temática pela parte de governos, académicos, consultores e outros especialistas (Anholt, 2005b; Skinner e Kubacki, 2007; Dinnie, 2008; 2016; Kotler, 2009; Gertner, 2011), o fenómeno do *place marketing/branding* ainda não beneficia de uma teoria robusta, necessitando de evoluir de um estágio descritivo para um estado normativo (Fan, 2006; Skinner e Kubacki, 2007; Hanna e Rowley, 2008; Anholt, 2010b; Gertner, 2011), consubstanciado em evidências empíricas e numa metodologia comparativa (Fujita e Dinnie, 2010; Elliot e Papadopoulos, 2016; Papadopoulos, Hamzaoui-Essoussi e El Banna, 2016). Presentemente, ainda não existe um entendimento universal em relação a muitos dos termos usados nos debates (Skinner e Croft, 2004 *apud* Skinner e Kubacki, 2007; Hanna e Rowley, 2008; Gertner, 2011) e há autores que sugerem uma construção teórica a partir das práticas (Gertner, 2016).

Nisco, Elliot e Papadopoulos (2013) consideram existir três causas que dificultam a construção de uma abordagem teórica para a marca país: 1) o facto de os autores que têm refletido sobre a questão provirem de áreas tão diversas como ciência política, gestão, comunicação, *marketing*, planeamento urbanístico, *design* e geografia, entre outras, subordinando a análise do tema aos paradigmas dos seus campos de estudos (em vez de promoverem o diálogo entre as várias ciências que se cruzam na abordagem da marca país), desvalorizando definições pré-existentes e introduzindo novas concetualizações, em lugar de construírem uma terminologia comum; 2) a prevalência de pesquisas isoladas sobre determinadas vertentes da marca país, como por exemplo o *Tourism Destination Image*, ou o *Product Country Image* ou o *Foreign Direct Investment*, e não de trabalhos que relacionem estas dimensões para uma observação mais abrangente do fenómeno (Papadopoulos e Heslop, 2002; Elliot e Papadopoulos, 2016; Papadopoulos, Hamzaoui-Essoussi e El Banna, 2016); 3) a escassez de investigações comparativas entre países, predominando trabalhos isolados sobre a identidade de cada país, num momento em que é necessário encontrar modelos que possibilitem comparar os diversos países para perceber, por exemplo, como as marcas país afetam as operações internacionais (Keillor e Hult, 1999; Paswan, Kulkarni e Ganesh, 2003; Fujita e Dinnie, 2010)<sup>6</sup>. A comparabilidade internacional deve todavia ser antecedida do desenvolvimento de estudos de caso (único) aprofundados, que permitam compreender as performances específicas de cada contexto (Dinnie et. al., 2010).

---

<sup>6</sup> O setor dos serviços também está pouco estudado, apesar de ser o principal empregador, o que tem maior peso económico nos países desenvolvidos e, cada vez mais, em economias emergentes (Paswan, Kulkarni e Ganesh, 2003).



Esta situação promove avanços lentos em termos teóricos e de implicações práticas (Dinnie, 2008; 2016; Fan, 2010). A implementação de uma política de marca pelos países ainda é incipiente (Moilanen e Rainisto, 2009) e poucos tiveram sucesso na formulação de uma política pública de marca coerente e funcional, com resultados mensuráveis (Aronczyk, 2008). De acordo com o mais recente *Country Brand Index* da Future Brand (2015), dos 75 países analisados apenas 20, ou seja 27%, eram percecionados como marcas país<sup>7</sup>.

Mas o interesse na criação de marcas país tem vindo a aumentar (Olins, 2002a; Moilanen e Rainisto, 2009) e a tornar-se incontornável (Hankinson, 2004 *apud* Fujita e Dinnie, 2010), tendendo a transformar-se, a médio prazo, numa prática nacional corrente, o que deslocará gradualmente o debate em torno do conceito de marca país para uma reflexão sobre se estados desenvolvem bem, ou não, as suas marcas país (Olins, 2002a; Moilanen e Rainisto, 2009; Fujita e Dinnie, 2010).

### **1.1.2 Da identidade à imagem e marca: os países podem ser marcas?**

A *identidade nacional* compreende a partilha de um conjunto de características: território geográfico, memória coletiva (mitos, crenças, herança histórica e patrimonial), cultura popular, economia comum com mobilidade territorial, estado de direito (Smith, 1991 *apud* Dinnie, 2008) e etnocentrismo (Keillor e Hult, 1999) e é tendencialmente estável (Lencastre, 2002). A nação é uma construção social, que começou por ser política mas acabou por também se tornar cultural (Skinner e Kubacki, 2007).

No âmbito da marca país, a identidade nacional deixa de ser um conceito estático e finalizado para passar a ser um fenómeno fluído, em construção e participado (Mc Donald, 1997 *apud* Dinnie, 2008; Higson, 1998 *apud* Dinnie, 2008; Parekh, 2000 *apud* Dinnie, 2008; Bond et. al., 2003 *apud* Dinnie, 2008). A formação de uma identidade contemporânea concilia valores herdados com novas visões, permitindo incorporar uma variedade de setores, serviços e produtos debaixo de um mesmo chapéu identitário, através do qual os agentes económicos mobilizam a identidade nacional para fins económicos, retirando aos governos o monopólio da utilização da identidade nacional para fins político-partidários. Para Lodge (2002) e Aronczyk (2008), a identidade é determinada externamente – através da opinião internacional, de políticas

---

<sup>7</sup> Designadamente o Japão, que lidera o *ranking* pela primeira vez, a Suíça, a Alemanha, a Suécia, o Canadá, a Noruega, os EUA, a Austrália, a Dinamarca, a Áustria, a Nova Zelândia, o Reino Unido, a Finlândia, Singapura, a Islândia, a Holanda, a França, a Itália, os Emirados Árabes Unidos e a Coreia do Sul.

supranacionais e de representações mediatizadas – e gerada internamente – pelos mecanismos das elites e pela vontade coletiva dos cidadãos<sup>8</sup>.

Nagashima (1970: 68 *apud* Filipe, 2010: 69) foi o primeiro a concetualizar a *imagem* dos países, definindo-a como “as imagens, as representações e os estereótipos que os empresários e consumidores associam aos produtos de um determinado país. Esta imagem é criada por variáveis como produtos, características nacionais, passado económico e político, história e tradições”.

Anholt (2007; 2010d) e Fan (2010) consideram que as imagens dos países devem ser multifacetadas e autores como Godinho e Teixeira (2014) apresentam três dimensões para a definição da imagem dos países: 1) *auto-imagem*, relacionada com a *identidade*, que é herdada e (re)construída (Bond et. al. *apud* Dinnie, 2008) consistindo na forma como os países se vêm a si próprios e como explicam as suas expectativas em relação ao futuro, possibilitando a elaboração de narrativas de país a partir da ideia de *comunidade imaginada* ou *tradição reinventada* (Lebedenko, 2008); 2) *imagem projetada*, referente à imagem e identidade projetadas na comunidade internacional usando os média, a diplomacia externa, entre outros meios; 3) *imagem percebida* pelos públicos ou *reputação* do país, correspondente ao modo como os cidadãos e os países representam mentalmente os seus pares.

A American Marketing Association (2016) define *marca* como um nome, *slogan*, logotipo, símbolo ou outra característica que identifica um bem ou serviço, distinguindo-o dos restantes, e considera o *branding* as ações de comunicação, publicidade e *marketing* desenvolvidas para projetar a marca. Aaker (1996) define marca como o agrupamento multidimensional de elementos funcionais, emocionais, relacionais e estratégicos que, conjuntamente, geram uma determinada associação na mente dos consumidores. Kapferer (2012) acrescenta que a marca consiste nos atributos tangíveis e intangíveis (psicológicos e sociais) que o consumidor lhe associa, ou seja, mais do que um produto ou serviço, a marca oferece um propósito, através do qual procura corresponder ou estimular valores e/ou

---

<sup>8</sup> A identidade nacional engloba língua, cultura e identidade política (Herder, 1931 *apud* Skinner e Kubacki, 2007); tradições e valores da vida em comunidade (Cobban, 1969 *apud* Skinner e Kubacki, 2007); sistemas político, legal, económico e cultural (Earley e Singh, 1995 *apud* Skinner e Kubacki, 2007); símbolos culturais e língua (Cameron, 1999 *apud* Skinner e Kubacki, 2007; Williams, 1999 *apud* Skinner e Kubacki, 2007); cultura política, língua, crenças religiosas e cultura popular (Zielonka e Mair, 2002 *apud* Skinner e Kubacki, 2007), território claramente definido (Fuchs e Klingemann, 2002 *apud* Skinner e Kubacki, 2007); língua, religião, cultura popular (“shallow”) e cultura profunda (“deep”) (Skinner e Kubacki, 2007). A Europa é o berço do Estado Nação mas atualmente é um lugar de construção de uma convergência identitária, contestada por argumentos em torno da heterogeneidade cultural dos seus Estados membro (Fuchs e Klingemann, 2002 *apud* Skinner e Kubacki, 2007), oponentes à diluição da identidade e da autonomia nacionais (Williams, 1999 *apud* Skinner e Kubacki, 2007), a partir de um poder económico e financeiro derivado do centro para a periferia (Skinner e Croft, 2004 *apud* Skinner e Kubacki, 2007).

aspirações nos clientes. Aaker (1997) e Moilanen e Rainisto (2009) frisam que a marca é uma personalidade que o consumidor associa ao produto ou serviço, e que é criada e moldada na mente do cliente. Assim, existem três conceitos que não se podem dissociar da marca: identidade (essência/definição da marca), imagem (gerada na mente do consumidor) e comunicação (da identidade da marca para criar a imagem pretendida).

As marcas não existem no vazio. A cultura e as tendências sociais influenciam a construção de marcas fortes (Aaker, 1997), através de um processo de *branding cultural* (Holt, 2004 *apud* Dinnie, 2008). Uma marca é um “*cluster* de ideias culturais estratégicas”, para o qual os países estão tão ou mais habilitados do que as empresas (Grant, 2006 *apud* Dinnie, 2008:14). A cultura (popular, elitista, artes, tradições, mitos e símbolos) é um elemento chave na diferenciação dos países e na produção de narrativas de marca país (Kotler, Haider e Rein, 1993; Keillor e Hult, 1999; Gilmore, 2002; Anholt, 2007; Aronczyk, 2008; Dinnie, 2008; 2013)<sup>9</sup>. A cultura possibilita o que o *branding* não alcança - conhecimento e compreensão entre diferentes povos - funcionando como catalisadora no envolvimento das pessoas e nos desígnios da marca país (Anholt, 2011). Apesar de ser o elemento mais simples de consensualizar (Anholt, 2007), a cultura tem sido desvalorizada nos mecanismos de agendamento das marcas país (Aronczyk, 2008; 2013)<sup>10</sup>.

Mas a aplicabilidade de um conceito de marca a um país é uma questão fraturante (Skinner, 2005; Skinner e Kubacki, 2007). Há autores, como Kotler, Haider e Rein (1993) e Kotler (et.al., 1999), Olins (1999; 2002a), Gilmore (2002), Rainisto (2003), Moilanen e Rainisto (2009) e Dinnie (2008; 2016), que são apologistas da adaptação de princípios do *branding* empresarial aos países; outros que têm uma posição intermédia, como O’Shaughnessy e O’Shaughnessy (2000) e Anholt (2007; 2008a; 2008b; 2010f); e os que se situam num pólo oposto, como Brown (1995 *apud* Skinner, 2005) e Girard (1999 *apud* Olins, 2002a: 1), que consideram o termo marca país “repelente” e “superficial”, embora aceitem as noções de *imagem* e de *identidade nacional*, concordando que a visão política associada à identidade nacional foi a que esteve na base do estado nação nos últimos dois séculos.

---

<sup>9</sup> A cultura é um somatório de significados, rituais, normas e tradições que os membros de uma organização ou sociedade compartilham (Solomon et. al., 1999 *apud* Skinner e Kubacki, 2007). Engloba os valores, ideias, atitudes e outros símbolos significativos que ajudam os indivíduos, enquanto membros de uma sociedade, a comunicar, interpretar e avaliar (Engel, 1995 *apud* Paswan, Kulkarni e Ganesh, 2003). A cultura nacional é uma programação coletiva da mente que distingue os que cresceram num determinado país (Hofstede, 1997). O *Sistema de Produção Cultural* de um país engloba os Subsistemas Criativo, de Gestão e de Comunicação (Paswan, Kulkarni e Ganesh, 2003).

<sup>10</sup> Aronczyk (2008) estudou o contributo da cultura para a formulação de uma marca país na Grã-Bretanha, Polónia e Israel, e concluiu que a cultura é subvalorizada.

Olins (2002a) defende que a realidade histórica evidencia que a maioria dos países se reinventaram de acordo com os regimes políticos e as circunstâncias. Para o autor, *marca*, *identidade* e *imagem* referem-se ao mesmo fenómeno, sendo uma questão de preferência semântica<sup>11</sup>.

A terminologia *marca* associada aos países é a mais recente e a que tem gerado maior controvérsia, o que resulta essencialmente de dois fatores:

- 1) Divergência entre os defensores de uma política de marca país *umbrella* e os que têm a posição contrária, considerando que são as marcas comerciais que constroem a reputação do país num processo *bottom up*;
- 2) Deficiente compreensão das possibilidades de adaptação do *branding* corporativo aos países<sup>12</sup>, reforçada por campanhas de *branding* de países mal sucedidas por serem inadequadas à realidade (Olins, 1989), e porque a imagem de um país não se modifica instantaneamente através de uma campanha, mas antes ao longo do tempo e em resultado de políticas, complementadas com o *branding* (Anholt, 2007; 2008a; 2008b; 2010b; 2010f; Dinnie, 2008; 2016).

A identidade dos países é mais difícil de delinear do que a das empresas, produtos e serviços<sup>13</sup>, por serem realidades mais multifacetadas, fluídas e influenciadas por múltiplos fatores que fogem ao controlo dos governos (O’ Shaughnessy e O’ Shaughnessy, 2000; Aronczyk, 2008; 2013; Moilanen e Rainisto, 2009)<sup>14</sup>. Mas o *place branding* pode ser concetualizado e implementado ao nível dos países, regiões e cidades (Anholt, 2007; Moilanen

---

<sup>11</sup> Exemplificando com a França, Olins (2002a) lembra que a época da Revolução de 1789, da qual emergiu o famoso *slogan* “liberte, egalité, fraternité”, foi distinto do período ditatorial de Vichy, que deu lugar ao *slogan* “travail, famille, patrie”.

<sup>12</sup> Relativamente à adaptação da arquitetura empresarial de marca à da marca país, Olins (1989) enuncia três modelos: 1) *monolítico*, no qual há uma marca dominante *umbrella*, da qual derivam sub marcas (como a Mitsubishi, que fabrica carros e eletrodomésticos); 2) *endossado*, onde existem marcas individuais mas que são claramente endossadas pela marca mãe (como a General Motors, que conta com várias marcas de automóveis); 3) *branded*, em que a marca originária não é visível, evidenciando-se as marcas individuais.

<sup>13</sup> Olins (1999) postula que os países e as grandes empresas estão a tornar-se semelhantes, a aprender uns com os outros e, até, a trocar de papéis: os países estão a tornar-se marcas; as empresas estão a promover um patriotismo corporativo. Os países estão a utilizar uma linguagem empresarial; as empresas estão a assegurar aos seus colaboradores serviços que outrora eram públicos, como educação/formação e assistência médica. No passado, os países dominavam o tecido empresarial. Hoje, grande parte das maiores economias mundiais não são países mas sim multinacionais e ambos competem por investimento, exportações, poder e influência. À medida que se expandem por vários países, as multinacionais batalham para manter a sua identidade e a fidelidade dos seus colaboradores, para o que recorrem a estratégias que os países mobilizam para promover a coesão interna.

<sup>14</sup> Aronczyk (2008) postula que a essência ou a “core idea” de uma marca país é o elemento mais complexo de definir porque depende da convivência de quatro esferas distintas: standardização (para integrar um modelo que viabilize a marca país à escala mundial), diferenciação (para ser competitiva internacionalmente), racionalidade (para ser credível) e emotividade (para humanizar a marca e fidelizar os públicos). Moilanen e Rainisto (2009) sustentam que é difícil formular uma marca país muito devido à complexidade e multiplicidade de *stakeholders*, produtos e setores envolvidos.

e Rainisto, 2009), podendo compatibilizar-se características aparentemente contraditórias (Paswan, Kulkarni e Ganesh, 2003). O quadro abaixo sintetiza as principais diferenças entre a marca país e a marca comercial.

*Tabela 4 Diferenças entre a marca país e a marca empresarial*

	Marca país	Marca empresarial
<b>Oferta</b>	Diversidade de bens e serviços tangíveis e intangíveis	Produto e/ou serviço concreto
<b>Atributos</b>	Múltiplos e difíceis de priorizar	Identificados e definidos
<b>Imagem</b>	Complexa e multifacetada	Simples e clara
<b>Associações</b>	Numerosas e distintas	Poucas e específicas
<b>Objetivo</b>	Promover a imagem para captar exportações, investimento (estrangeiro), indústria, serviços, imigração (profissionais qualificados e estudantes), turismo (incluindo residencial), visibilidade positiva nos média internacionais, influência em organizações transnacionais, respeito na diplomacia internacional; coesão e mobilização na ordem interna	Aumentar vendas
<b>Propriedade</b>	Múltiplos <i>stakeholders</i>	Proprietário(s); acionista(s)
<b>Audiência</b>	Diversa, dispersa e difícil de segmentar (residentes em território nacional, diáspora, imigrantes, turistas estrangeiros)	Público(s) alvo determinado(s)

Fonte: Adaptado de Fan (2006; 2010).

### 1.1.3 Contributos para um conceito de política de marca país

Nas ciências exatas, os conceitos são rigorosamente definidos. Nas ciências sociais, dão um sentido geral de referência para aproximação às instâncias empíricas (Bryman, 2012). A concetualização da marca país ainda carece de *reliability* (Bryman, 2012), pois não dispõe de uma definição consensual e estável:

Nation branding is an exciting, complex and controversial phenomenon. It is exciting, as it represents an area in which there is little existing theory but a huge amount of real world activity; complex, because it encompasses multiple disciplines beyond the limited realm of conventional brand strategy; and controversial, in that it is a highly politicized activity that generates passionately held and frequently conflicting viewpoints and opinions. Furthermore, nation

branding is steadily gaining prominence, with more and more countries around the world committing resources to the development of their nation-brand.

(Dinnie, 2008: 13)

O que no presente estudo se entende por marca país compreende uma política de longo prazo, que envolve a definição da identidade nacional nas suas dimensões histórica, cultural, social, económica e política (Dinnie, 2008; 2016); a identificação do *soft power* (Fan, 2006; 2008; 2010) e das vantagens competitivas que diferenciam e posicionam o país na economia globalizada (Porter, 1993; Anholt, 2007) e a construção e monitorização permanente da imagem do país, visando melhorar a sua reputação internacional. A marca país é assim um conceito complexo, multifacetado e multidimensional: a mistura única de elementos que conferem ao país particularidades culturais, diferenciação e relevância, posicionando-o junto dos públicos internacionais (Dinnie, 2008; 2016), consubstanciando uma política pública simbólica, transversal e instrumental assente numa visão de desenvolvimento económico do país (Olins, 2002a; Anholt, 2007; 2008b; Moilanen e Rainisto, 2009; Quintela, 2017)<sup>15</sup>. Propõem-se assim a seguinte concetualização de política de marca país (*definição da autora*):

*Política transversal, simbólica e instrumental que define a identidade e as vantagens competitivas do país, promovendo uma imagem consensual que o distingue dos concorrentes no mercado global, visando captar mais valias geradoras de progresso socioeconómico – como o aumento de exportações, a captação de investimento estrangeiro (capitais, indústria e serviços), a atração de imigração qualificada (profissionais e estudantes), o crescimento do turismo (incluindo residencial), a melhoria da imagem nos média internacionais e nas redes sociais, o alargamento da influência na diplomacia internacional e em organismos supranacionais – funcionando simultaneamente, no plano interno, como mecanismo de agregação de interesses, reforço da auto estima e de mobilização coletiva.*

O agendamento da marca país como um problema político resulta de fatores socioeconómicos globais, de processos de difusão transnacionais e de índices de comparabilidade internacionais que medem a reputação e os níveis de desenvolvimento e de atratividade dos países (Anholt-Gfk, 2016; 2017).

---

<sup>15</sup> O carácter transversal e instrumental de uma política de marca país passa pela relação com diversas áreas de política pública. Em relação à atração de investimento direto estrangeiro para Portugal, por exemplo, o *EY's Attractiveness Survey: Portugal 2014 On the move* (Ernest&Young, 2014) recomenda políticas no âmbito da: 1) *fiscalidade* (atrativa, mas equilibrada com a redução do défice orçamental, credível, transparente e estável nas mudanças de governo); 2) *educação* (sistema de ensino gerador de talento nacional, atrativo de talento estrangeiro e promotor da formação ao longo da vida); 3) *inovação e empreendedorismo*; 4) *cooperação* entre as autoridades públicas, entre o tecido privado, e entre ambos, aos níveis nacional, regional, local e setorial, rentabilizando e divulgando as melhores localizações para cada tipo de investimento; 5) *comunicação*.

## 1.2 POLÍTICAS DE MARCA PAÍS

### 1.2.1 Causas e objetivos das políticas de marca país

O impulso do desenvolvimento das economias nacionais ultrapassou os limites da política interna para estar condicionado pela ordem económica mundial, na qual os países concorrem uns com os outros para dominar fontes de vantagem competitiva (Porter, 1993; Gilmore, 2002; Gertner e Kotler, 2004; Anholt, 2007; Moilanen e Rainisto, 2009).

Sendo 160 países desconhecidos (Anholt, 2010e)<sup>16</sup>, o desenvolvimento de uma política de marca país tornou-se uma necessidade transversal a todos os países independentemente do seu tamanho, nível de desenvolvimento económico ou *status* (Olins, 2002a; Gertner e Kotler, 2004; Anholt, 2005a; Dinnie, 2008; 2016). O número de países que tem investido na criação de marcas país tem crescido e os que ainda não o fazem estão à mercê da ignorância ou de julgamentos estereotipados (Gilmore, 2002; Olins, 2002a; Rainisto, 2003; Anholt, 2007).

Num mundo em constante mutação, os países enfrentam novos desafios socioeconómicos e riscos crescentes resultantes de fenómenos demográficos (como o do envelhecimento da população nos países desenvolvidos e a mobilidade internacional de estudantes e de profissionais), geográficos (como o da emergência de novos países, com o desmantelamento da União Soviética, e o alargamento europeu a leste, a expansão de multinacionais e a desterritorialização de empresas), tecnológicos (como o do surgimento de novas indústrias tecnológicas, do comércio eletrónico *business to business* e *business to consumer*).

Num palco em que todos competem pelos mesmos recursos limitados (Kotler, Haider e Rein, 1993; Kotler et. al., 1999; Moilanen e Rainisto, 2009), mesmo as boas marcas país têm de realizar ações contínuas de ajustamento (Kotler, Haider e Rein, 1993). As marcas país fortes são associadas a elevados graus de especialização em diversas categorias, entre as quais se destacam os produtos e serviços, a tecnologia, a inovação e a sustentabilidade (Future Brand, 2015).

Em países que estão a sair de uma situação de crise económico- financeira, a marca país contribui igualmente para restaurar a credibilidade junto dos investidores externos, inverter

---

<sup>16</sup> Anholt (2010e) indica algumas características comuns aos países menos conhecidos mundialmente: têm poucas pessoas famosas internacionalmente; são humildes e discretos; situam-se geograficamente junto a países que os ofuscam; são estáveis e pacíficos, pouco ou nada fizeram, de notável ou de desprezível, que ficasse para a História.

*ratings* internacionais negativos, aumentar a influência política e estimular parcerias fortes (Temporal, 2006 *apud* Dinnie, 2008; Vargas-Sánchez, 2014). Internamente, para além de constituir uma resposta à pressão das forças económico-financeiras sobre o governo para se credibilizar o país nos mercados, a política de marca restabelece na população a confiança nas soluções políticas (Anholt, 2007; Moilanen e Rainisto, 2009).

Nesta perspetiva, uma marca país não deve ser uma mera campanha de *branding* eleitoralista ou politizada (Rainisto, 2003; Anholt, 2007; Dinnie, 2008; 2016; Moilanen e Rainisto, 2009) mas sim uma política pública assente na participação (e cofinanciamento) de atores públicos e privados (Rainisto, 2003; Anholt, 2005a), baseada na reunião de consensos alargados e de compromissos duradouros (Gilmore, 2002; Paswan, Kulkarni e Ganesh, 2003; Rainisto, 2003; Gertner e Kotler, 2004; Anholt, 2005a), em torno da construção de uma narrativa daquilo que o país pretende ser, a partir de valores amplamente partilhados (Anholt, 2007; 2011). Qualquer mudança na identidade nacional tem de ser acompanhada de reformas no sistema político, económico e social do país (Anholt, 2007; Dinnie, 2008; 2016; Fan, 2010)<sup>17</sup>.

Aronczyk (2013) argumenta que a marca país surge como resposta a problemas comuns aos estados contemporâneos: crescimento económico no mundo globalizado; comunicação e legitimação democrática de decisões políticas; visibilidade e influência na arena mundial. Uma marca país é um “bem público” (Leonard, 2002: 9 *apud* Aronczyk, 2008: 42), cujo objetivo último é unificar interesses locais, regionais e nacionais, visando a lealdade doméstica, o progresso da economia e a legitimidade externa. Os processos de formulação das marcas país envolvem lealdades simbólicas e materiais, perspetivando três metas: 1) captação de mais valias (turismo, investimento, exportações, entre outras); 2) legitimidade e autoridade na arena internacional; 3) ganhos na reputação exterior que funcionem como mecanismos de reforço de consensos na ordem interna (Aronczyk, 2013).

Na construção de uma política de marca país é determinante o papel das ideias e a ação dos atores. As medidas de política em si são insuficientes: têm de inspirar, persuadir e motivar, envolvendo os agentes públicos e privados nas diversas etapas da política (Anholt, 2005a; 2007). Ou seja, o processo tem de envolver governo, cidadãos e empresários, e uma visão amplamente partilhada (Gertner e Kotler, 2004).

---

<sup>17</sup> Gormley (2007) lembra que essa análise é frutífera quando os executivos são capazes de olhar para além dos grupos de interesse e das (próximas) eleições.



## 1.2.2 O papel das ideias e dos atores

Sendo o papel das ideias importante em todos os processos políticos (Gormley, 2007), na marca país as ideias assumem ainda maior centralidade por se tratar de uma política simbólica, assente numa visão de país que os atores concretizam em medidas de política, perspetivando o crescimento económico (Gilmore, 2002; Lodge, 2002; Gertner e Kotler, 2004; Anholt, 2007; Dinnie, 2008; 2016; Hanna e Rowley, 2008; Moilanen e Rainisto, 2009).

A globalização e o alargamento da UE geram tendências homogénicas (Pugh e Hickson, 2002 *apud* Skinner, 2005) que justificam a distinção via marca país (Olins, 1999; 2002a; Rainisto, 2003; Anholt, 2007), através de uma visão partilhada e de um sentido de missão nacional concretizada numa estratégia orientada para o mercado e para o capital humano (Kotler, Haider e Rein, 1993).

A formulação de uma marca país deve assentar em ideias e valores que captem o espírito do país e do povo que, embora difíceis de identificar e de articular, são constantes, palpáveis e irreproduzíveis (Olins, 1999a; 2002b; Gilmore, 2002), possibilitando a produção de narrativas exclusivas: “Nation branding therefore serves as (...) a national discourse for a global context” (Aronczyk, 2008: 44).

O posicionamento deve ser baseado no que o país tem realmente para oferecer melhor do que os concorrentes, permitindo gerar submarcas que alcancem os diversos grupos alvo (líderes de opinião, jornalistas, decisores políticos, académicos/cientistas, profissionais qualificados, possíveis investidores, turistas, estudantes, residentes, entre outros)<sup>18</sup>.

Uma estratégia política consertada só é possível com o envolvimento dos decisores políticos, do público interno, que é a primeira audiência a mobilizar para o propósito da marca país (Kotler, Haider e Rein, 1993; Gilmore, 2002; Rainisto, 2003; Dinnie, 2008; 2016) e dos *stakeholders* setoriais:

Without such criteria, it becomes difficult for people to agree about what’s appropriate and workable for the place and what isn’t; selecting ideas becomes a matter of personal taste and opinion; and when there are so many different stakeholders and different points of view, this is a recipe for slowing down or blocking the strategic process.

(Anholt, 2007: 76)

A emergência de visões dominantes passa por um processo de *tensão criativa* (Aronczyk, 2008), no qual diferentes atores competem para fazer prevalecer as suas ideias junto

---

<sup>18</sup> Estas audiências não se excluem umas às outras. Um estudante pode vir a ser um investidor amanhã, um turista pode tornar-se um importador. Este é um dos motivos pelos quais os subposicionamentos da marca país devem estar enquadrados numa estratégia global e coerente (Gilmore, 2002).

dos decisores (políticos) (Lodge, 2002; Warren e Dinnie, 2018). As propostas mais arrojadas tendem a polarizar a agência e a gerar pontos de veto (Anholt, 2007). Na consensualização de posições em torno de uma ideia prevaiente podem aplicar-se diversas metodologias: “This could start by first getting the key stakeholders to surface their vision for the nation brand. Various visions could emerge, but by using the Delphic brand visioning technique, a process could be followed to arrive at a consensus vision” (Chernatony, 2008: 16).

Nos mecanismos de mediação, destaca-se o papel dos *champions* e respetivas estratégias (Kotler, Haider e Rein, 1993; Lodge, 2002; Anholt, 2007), que devem privilegiar ações de *soft power* (Nye, 2004; Anholt, 2005a; 2007; 2010c; Wang, 2006; Aronczyk, 2008; Dinnie, 2008; 2016; Fan, 2008), para um equilíbrio das diferentes estruturas de poder (Anholt, 2007; 2010c), devendo também existir uma legitimação da marca pelo Presidente da República (Rainisto, 2003; Anholt, 2007)<sup>19</sup>.

### 1.3 IMAGENS DOS PAÍSES

#### 1.3.1 Gestão e índices de comparabilidade internacional

Todos os países têm uma imagem junto dos públicos internacionais, independentemente de ser, ou não, intencionalmente trabalhada através de uma política de marca país, forte ou fraca, clara ou vaga, positiva ou negativa (Keillor e Hult, 1999; Olins, 1999; Gertner e Kotler, 2004; Fan, 2006; 2010; Anholt, 2007; 2010d; Aronczyk, 2008; 2013; Dinnie, 2008; 2016; Moilanen e Rainisto, 2009).

Mas a reputação dos países só por si não constitui uma marca país forte (Future Brand, 2015). As imagens são esquemas mentais que simplificam complexas associações cognitivas e afetivas guardadas na memória (Hawkins, Best e Coney, 2001 *apud* Elliot e Papadopoulos, 2016) e que influenciam os pensamentos, sentimentos e ações, ajudando a prever o comportamento humano (Boulding, 1956 *apud* Elliot e Papadopoulos, 2016).

Podendo definir-se como a soma de crenças, ideias e impressões que se tem acerca de um lugar (Kotler, Haider e Rein, 1993), a imagem de um país representa a simplificação de um

---

<sup>19</sup> Gertner e Kotler (2004) exemplificam com o sucesso da Costa Rica na captação da multinacional Intel, no final dos anos 90, ultrapassando os destinos preferenciais: Brasil e México. A estratégia foi liderada pelo presidente da Costa Rica, José Maria Figueres Olsen, e desenvolvida com ministros, especialistas, investigadores, altos dirigentes e quadros da administração, membros da agência promotora do investimento e um consultor da Irish Development Agency.

elevado número de associações e de trechos de informação relacionados com o mesmo (Gertner e Kotler, 2004). Distingue-se de estereótipo, que é uma imagem distorcida da realidade traduzida em atitudes favoráveis ou desfavoráveis em relação ao que é estereotipado (Kotler, Haider e Rein, 1993), e que é muito difícil de alterar (O' Shaughnessy e O' Shaughnessy, 2000), como demonstra a estabilidade das imagens dos países ao longo do tempo no Nation Brands Index (Anholt-GfK). Muitos países sofrem de um *gap* entre a identidade e a imagem, que ocorre quando a percepção que os públicos têm difere da realidade e é estereotipada (Dinnie, 2008; 2016).

A alteração de uma imagem (estereotipada) implica um mecanismo de desconstrução e de (re)construção (Lodge, 2002), devendo criar-se novas associações em vez de refutar antigas (Gertner e Kotler, 2004; Anholt, 2010d)<sup>20</sup>. O processo tem de assentar na realidade atual do país, e em políticas que corrijam problemas de fundo, sendo complementado com o *branding* (Kotler, Haider e Rein, 1993; Paswan, Kulkarni e Ganesh, 2003; Anholt, 2007; 2010b)<sup>21</sup>.

A imagem de um país resulta dos valores que proclama, da sua geografia, história, cultura, arte, indústria de entretenimento, sistema político e económico, produtos, serviços, pessoas famosas mundialmente (Gilmore, 2002), informações oficiais e promocionais do país, *word of mouth* nas redes sociais, notícias nos média estrangeiros (Aronczyk, 2008; Moilanen e Rainisto, 2009; Anholt, 2010e), experiências de trabalho, estudo e/ou férias, performance das seleções e desportistas nacionais, eventos políticos (Dinnie, 2008; 2016; Anholt, 2010f) e, nalguns casos, de acontecimentos extremos, muitos dos quais são externos e/ou os governos não os controlam, como atentados terroristas, graves crises económico-financeiras, conflitos político-militares e/ou étnicos, violação de direitos humanos, epidemias, agressões ao meio ambiente, catástrofes naturais, pobreza extrema e crime violento (Lodge, 2002; Rainisto, 2003; Alvarez e Campo, 2011). Também pode derivar de um efeito de contágio, positivo ou negativo, por parte de situações de países vizinhos como, por exemplo, a construção da marca país do Chile a partir do setor dos vinhos, que inspirou os países fronteiriços (Felzensztein, 2008); ou países maiores e mais desenvolvidos que ofuscam outros mais pequenos (Paswan, Kulkarni e Ganesh, 2003).

---

<sup>20</sup> Como sucedeu na Polónia, com a transformação de Auschwitz num destino turístico; na Alemanha, com políticas de imigração visando a eliminação do estereótipo nazi; na África do Sul, com Nelson Mandela e o fim do apartheid (Jonhston, 2008); na Bélgica, com medidas de combate aos escândalos da pedofilia.

<sup>21</sup> Paswan, Kulkarni e Ganesh (2003) sugerem que os resultados do seu estudo sobre a lealdade para com a marca país, marca estado e marca serviços devam ser considerados na elaboração de políticas de imigração, emprego, ensino superior e mobilidade de estudantes internacionais. Kotler e Gertner (2002) propõem medidas como o aumento do policiamento para alterar a imagem de insegurança associada a certos destinos turísticos.

Os países investem em políticas de marca país com a intenção de projetar uma determinada imagem e de que a mesma seja assim percebida pelas audiências. A maioria das pesquisas sobre a imagem dos países evidencia que grande parte das decisões sobre o produto a comprar, onde passar as férias ou onde investir são influenciadas pela reputação do país (Kotler e Gertner, 2002; Future Brand, 2015; Elliot e Papadopoulos, 2016)<sup>22</sup>.

Apesar de haver condições que escapam ao controlo dos governos, que também não podem controlar a opinião pública (inter)nacional, mas podem tentar influenciá-la, a gestão da imagem de um país efetiva-se numa vantagem competitiva real e representa uma oportunidade para os países mais pequenos competirem à escala global (Olins, 2005 *apud* Pacheco, 2012; Anholt, 2007; 2010e; Yan, 2008; Future Brand, 2015).

Kotler, Haider e Rein (1993) e Gertner e Kotler (2004) postulam que os países devem ter imagens simples, enquanto Paswan, Kulkarni e Ganesh (2003), Rainisto (2003) e Anholt (2010d) defendem que uma imagem mais abrangente e estruturada é menos vulnerável a embates negativos. Como sintetiza Rainisto (2003: 269):

A place could often use multiple visions instead of one single vision, to broaden the focus and have more options available. For instance, the process coincidences (such as a natural catastrophe) require alternative strategies that can then be adopted if needed.

A imagem projetada pode ser idealizada numa narrativa que amplifique a realidade mas não deve ser uma fabricação (Gilmore, 2002). Quanto mais próxima da realidade, credível, apelativa, distintiva e facilmente reconhecível for a imagem do país mais hipóteses tem de concretizar os objetivos de uma política de marca (Kotler, Haider e Rein, 1993; Olins, 1999; Gilmore, 2002; Rainisto, 2003; Gertner e Kotler, 2004; Skinner, 2005; Dinnie, 2008; 2016; Moilanen e Rainisto, 2009; Anholt, 2010d).

A marca/imagem externa dos países é medida periodicamente através de índices internacionais dos quais se destacam o NBI-Nation Brands Index (Anholt-Gfk) e o CBI-Country Brand Index (Future Brand). Ambos os índices utilizam metodologias qualitativas e quantitativas para recolher e analisar a perceção de uma amostra constituída por pessoas de cerca de uma centena de países, provenientes de diferentes faixas etárias, género, nível habilitacional e classe social. O NBI mede a reputação dos países em relação a seis dimensões:

---

<sup>22</sup> D'Astous e Boujbel (2007) desenvolveram, e testaram no Canadá, uma escala avaliativa das atitudes em relação aos países a partir de seis dimensões de análise: *agreeableness*, *wickedness*, *snobbism*, *assiduousness*, *conformity*, and *unobtrusiveness*. Zeugner-Roth e Zabkar (2015: 1850) replicaram o modelo na Áustria, a partir de uma amostra recolhida na Alemanha e na Itália, e reiteraram que "a better understanding of cognitive, affective, and symbolic country images helps both national policymakers and brand managers to develop global marketing campaigns (...). Country personality also serves as a benchmarking tool for public policy officials when they want to know their country's international position from the consumer's perspective".

1) turismo; 2) exportações; 3) governação, 4) investimento e imigração; 5) cultura; 6) pessoas. O CBI inclui mais vetores de análise: qualidade de vida, *value for money*, segurança, tolerância, saúde e educação, questões ambientais, gastronomia, entre outros. A figura abaixo ilustra o ranking mundial de países do CBI mais recente.

Figura 3 Ranking mundial de países

Overall Ranking	Country	Overall Ranking	Country	Overall Ranking	Country	Overall Ranking	Country
1	Japan	16	Netherlands	31	Russia	46	Chile
2	Switzerland	17	France	32	Bahrain	47	Estonia
3	Germany	18	Italy	33	Puerto Rico	48	Malaysia
4	Sweden	19	United Arab Emirates	34	Oman	49	Peru
5	Canada	20	South Korea	35	Malta	50	India
6	Norway	21	Ireland	36	Taiwan	51	Jamaica
7	United States	22	Belgium	37	Costa Rica	52	Uruguay
8	Australia	23	Spain	38	Thailand	53	Turkey
9	Denmark	24	Quatar	39	Saudi Arabia	54	Egypt
10	Austria	25	Fiji	40	South Africa	55	Mexico
11	New Zealand	26	Israel	41	Panama	56	Hungary
12	United Kingdom	27	Portugal	42	Argentina	57	Morocco
13	Finland	28	China	43	Brazil	58	Jordan
14	Singapore	29	Czech Republic	44	Croatia	59	Slovakia
15	Iceland	30	Greece	45	Poland	60	Sri Lanka
						61	Lebanon
						62	Romania
						63	Colombia
						64	Vietnam
						65	Kenya
						66	Indonesia
						67	Bulgaria
						68	Cambodia
						69	Zimbabwe
						70	Ghana
						71	Iran
						72	Bangladesh
						73	Pakistan
						74	Ukraine
						75	Nigeria

Fonte: Future Brand (2015: 53)

### 1.3.2 Efeitos da imagem país: do *Made in* ao *Tourism Destination Image*

O estudo dos efeitos das imagens dos países iniciou-se na década de 1960 mas intensificou-se a partir dos anos de 1980, com o desenvolvimento de modelos analíticos dos efeitos *Made in* ou *Country of Origin* (COO). As análises mais recentes observam as atitudes dos consumidores face aos produtos e serviços estrangeiros em três dimensões – cognitiva (crenças), afetiva (emoções e sentimentos) e conotativa (avaliativa) (Hawkins et. al., 2004 *apud* Heslop, Lu e Cray, 2008) – dependentes de estereótipos e crenças enraizadas, o que remete para o conceito de *Product Country Image* (PCI) ou *Country of Origin Image* (COI), mais abrangente do que o

COO e uma referência na avaliação de (novos) produtos, serviços e marcas (Keillor e Hult, 1999; Paswan, Kulkarni e Ganesh, 2003).

Diversas conclusões têm sido extraídas dos estudos sobre o PCI: as percepções sobre o país de origem prevalecem sobre as do lugar de produção (Kotler e Gertner, 2002; Li et. al., 2000 *apud* Mossberg e Kleppe, 2005; Heslop et. al., 2004 *apud* Nadeau et. al., 2008; Filipe, 2010); as quatro componentes da identidade nacional – crenças, património, homogeneidade cultural e etnocentrismo - influenciam a aquisição de bens e serviços, nacionais e exportados, mas de modo diferente nos diversos países (Keillor e Hult, 1999); as crenças e estereótipos são fenómenos enraizados que, embora oscilem em determinados períodos de crise, tendem a estabilizar-se e a manter-se ao longo do tempo (Heslop, Lu e Cray, 2008)<sup>23</sup>.

A seguir a estes fenómenos, o mais analisado é o *Tourism Destination Image* (TDI), que consiste na “soma de crenças, ideias e impressões que uma pessoa tem acerca de um destino turístico” (Crompton, 1979: 18 *apud* Mossberg e Kleppe, 2005: 497), englobando componentes cognitivas, emotivas e avaliativas (Gallarza et. al, 2002 Rowley *apud* Nadeau et. al., 2008). No estudo do TDI, a maioria das pesquisas tem-se centrado em aspetos de conteúdo, desvalorizando o contexto e a estrutura do fenómeno (Foster e Jones, 2000 *apud* Mossberg e Kleppe, 2005), que tem sido observado essencialmente sob três perspetivas: *ideográfica* (atributos do destino), que é a mais trabalhada, *organizacional* e *cognitiva* (Lew *apud* Mossberg e Kleppe, 2005). Diversos governos apostam no turismo como pilar da marca país, procurando estender os efeitos do TDI a outros setores sócio-económicos.

Autores como Kotler e Gertner (2002), Papadopoulos e Heslop (2002), Gertner e Kotler (2004), Mossberg e Kleppe (2005), Nadeau et. al. (2008), Zeugner-Roth e Zabkar (2015), Elliot e Papadopoulos (2016), entre outros, salientam a necessidade de estudos comparados entre o PCI e o TDI, sublinhando que são os mecanismos mais evidentes e observados na marca país, embora geralmente de modo autónomo. Os autores consideram que o PCI e o TDI partilham a imagem do país como denominador comum, e o objetivo de aumentar exportações, podendo também influir na imigração e na captura de investimento externo (Papadopoulos, Hamzaoui-Essoussi e El Banna, 2016)<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Freire (2008: 92) refere ainda um outro efeito – *country-of-sell* (COS) – exemplificando com a empresa portuguesa Ecoterra que, em vez de começar pelo mercado nacional, conquistou o mercado inglês, incorporando no produto português valores de modernidade e qualidade associados à cultura inglesa contemporânea. A posterior penetração no mercado luso foi assim facilitada.

<sup>24</sup> Por exemplo, viajar para um destino pode confirmar um estereótipo pré-existente, mas frequentemente traduz-se numa formação mais real da imagem do país, do seu povo e dos seus produtos, o que faz do turismo uma variável importante na análise do PCI (Elliot e Papadopoulos, 2016). O PCI também pode influenciar a intenção de viajar para determinado país (Litvin e MacLaurin, 2001 *apud* Nadeau et. al., 2008; Elliot e Papadopoulos, 2016). Mossberg e Kleppe (2005) enfatizam a importância de coordenar o PCI e o TDI no processo de

### 1.3.3 Medição do valor da marca país

As propostas de valor de um país não são fáceis de mensurar mas têm sido apresentadas abordagens nesse sentido. Shimp, Samie e Madden (1993 *apud* Mossberg e Kleppe, 2005: 496) introduziram o termo *Country equity* (CEQ), para diferenciar o *capital próprio* (*equity*) do país do das marcas de produtos e serviços (*Brand equity*) que lhe estão associados: “Country equity can be seen as the potential for a country’s association base to add value to products and brand as from the country and the more commercially relevant these associations are, the higher the country equity”.

Dinnie (2008) estende o *Country equity* à marca país, através da noção de *Nation brand equity* (NBEQ). Este valor ou capital próprio da marca país é geralmente mensurado na perspectiva do *consumidor/stakeholder*, registando-se quando há um elevado conhecimento/familiaridade com a marca e fortes associações positivas à mesma (Keller, 2003 *apud* Dinnie, 2008: 62). Anholt (2007) propõe também uma medição *financeira* da marca país, que incorpora no Nation Brands Index (NBI), atribuindo valores em biliões de dólares americanos. Segundo o NBI de 2016, as marcas país do top cinco são, por ordem decrescente, EUA, Japão, Alemanha, Reino Unido e França. E há ainda outros índices de aferição, como o Brand Finance, que classifica as 100 melhores marcas país do mundo, atribuindo-lhes um valor em milhares de milhões de dólares americanos. Na escala da Brand Finance, em 2016 o top cinco é ocupado, também por ordem decrescente, pelos EUA, China, Alemanha, Japão e Reino Unido (a França vem na sexta posição). Não existe, contudo, um consenso universal em relação aos métodos de avaliação financeira das marcas país. Para além destes parâmetros, existem outras propostas de medição do NBEQ, como o modelo de Buttle (2008: 67-73), que afere fatores tangíveis e intangíveis, internos e externos.

### 1.3.4 A imagem de Portugal de 1999 a 2015

Kotler, Haider e Rein (1993: 145) sistematizam a imagem de Portugal da seguinte forma:

Within Europe, Portugal’s image is one of low industrial potential, heavy bureaucracy, and social backwardness. Along with Portugal’s weak influence within the European Community,

---

elaboração de uma marca país, bem como aos níveis regional e local. Advogam ainda que os grandes eventos internacionais são outro vetor de cruzamento entre o TDI e o PDI. Algumas destas iniciativas são delineadas para atrair turistas (campeonatos mundiais de futebol e de surf, jogos olímpicos, regatas) (Orvalho, 2002; Melo, 2007) e outros para impulsionar exportações e aliciar investidores. Porém, nem todos os eventos se traduzem numa alteração (positiva ou negativa) da imagem do país e efeitos subjacentes (Mossberg e Kleppe, 2005).

this image kept Portugal out of the running for major manufacturing projects. The combination of a huge economic crisis followed by the political turmoil of Portugal's 1974 revolution stalled attempts to reposition Portugal's image. Only by the middle 1980s did the country start to overcome its problems and to attract foreign investments.

Since then, Portugal's officials have assessed their specific strengths and the opportunities they offer. One of Portugal's greatest strengths is its natural beauty.

Em 1999, o ICEP realizou, a 375 portugueses, o inquérito *Arca do Imaginário Português*, sobre a imagem que tinham do País e do povo, tendo obtido uma taxa de resposta de 31,5%. O resultado foi um retrato Sensorial, Cultural e de Personalidade associado ao mar, saudosismo, Descobrimentos e 25 de Abril.

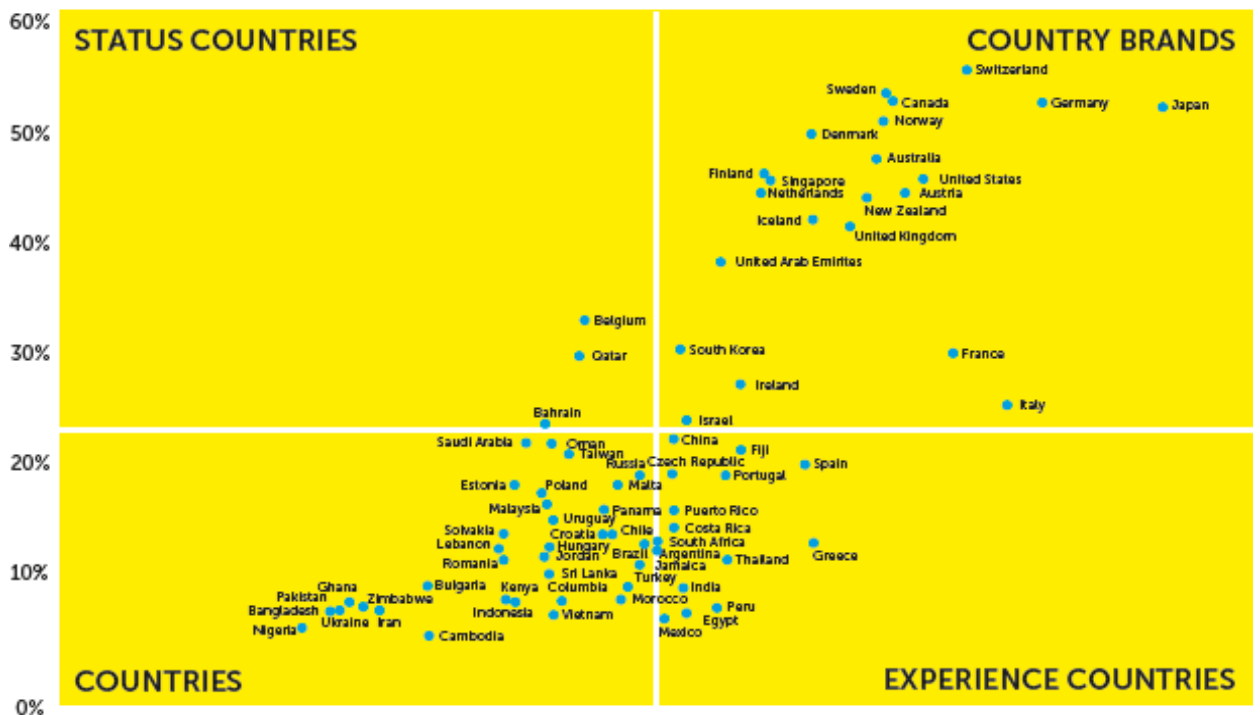
Na opinião de estrangeiros sobre Portugal (incluindo produtos e marcas) e os portugueses, recolhida por estudos realizados de 1980 a 2014, as associações mais positivas vão para turismo; produtos tradicionais com boa relação qualidade/preço; tradição (marítima); passado histórico influente; preservação da identidade (bandeira e hino); afabilidade e flexibilidade do povo. Mas paralelamente encontram-se ideias de fraco desenvolvimento tecnológico, economia pouco industrializada, baixa competitividade, escassa notoriedade dos produtos e marcas, infraestruturas fracas, burocracia, centralização de decisões, dificuldade de diferenciação, falta de espírito de iniciativa, de capacidades organizativas, criativas e de gestão.

Portugal não consta do NBI desde 2007, quando ocupava o 20.º lugar em 35 países. No CBI, em 75 países, ocupava a 29.ª posição em 2010, tendo descido para a 30.ª durante a assistência financeira (2011-2013), e recuperado para a 27.ª finda a intervenção da Troika (2014). Em 2015, na lista de 29 países da Europa, situava-se em 16.º lugar. Todavia, não era um *country brand* mas antes um *experience country*, associado ao turismo.

No top das 100 marcas país da Brand Finance, Portugal estava na 35.ª posição em 2010, valendo 133 mil milhões de dólares (Brand Finance, 2011), tendo descido para 53.º lugar em 2012 (Brand Finance, 2012), e começado a recuperar desde então, sobretudo devido ao crescimento do turismo, posicionando-se em 50.º em 2015, com um valor de 137 mil milhões de dólares (Brand Finance, 2016).



Figura 4 Que países são marcas



Fonte: Future Brand (2015: 36)

## 1.4 CONCLUSÕES

Neste capítulo traçou-se o estado da arte do fenómeno do *place marketing* - termo introduzido por Kotler Haider e Rein (1993) - desde o início, na primeira metade do século XIX, com medidas de atratividade de movimentos migratórios para a corrida ao ouro na Califórnia, passando pelo estudo de efeitos das imagens dos países, iniciado nos anos de 1960, com o *Made in* e, mais tarde, com o *Product Country Image* e o *Tourism Destination Image*, até à atual aplicabilidade crescente do *place branding* a cidades, regiões e países, pelas respetivas autoridades governamentais, versando pressupostos de *vantagens competitivas* e de *identidade competitiva*.

Apesar desta trajetória ascendente, o *place marketing* ainda não tem uma teoria robusta, que deve emergir das práticas, através de estudos de caso aprofundados e de uma metodologia comparativa, gerando o necessário entendimento universal em relação às muitas designações (análogas) usadas neste tema. Na falta de um conceito de *política de marca país*, apresentou-se um contributo, que a autora utiliza nesta pesquisa, como definição de trabalho:

*Política transversal, simbólica e instrumental que define a identidade e as vantagens competitivas do país, promovendo uma imagem consensual que o distingue dos concorrentes no mercado global, visando captar mais valias geradoras de progresso socioeconómico – como o aumento de exportações, a captação de investimento estrangeiro (capitais, indústria e serviços), a atração de imigração qualificada (profissionais e estudantes), o crescimento do turismo (incluindo residencial), a melhoria da imagem nos média internacionais e nas redes sociais, o alargamento da influência na diplomacia internacional e em organismos supranacionais – funcionando simultaneamente, no plano interno, como mecanismo de agregação de interesses, reforço da auto estima e de mobilização coletiva.*

Presentemente, associam-se noções de identidade, imagem e marca aos lugares mas a aplicabilidade de um conceito de marca aos países não é consensual. Ou seja, é amplamente reconhecida a necessidade de medidas de política propícias à diferenciação dos países na competitiva economia global mas a dicotomia marca país (*top down*)/marcas do país (*bottom up*) assinala o debate em torno dos modelos dessa construção, na qual as ideias e os atores ocupam o papel central.

A gestão da imagem dos países importa porque influi nos fatores de atratividade e no crescimento económico dos países. A reputação dos países é aferida por índices de comparabilidade internacional, como o Nation Brands Index (Anholt-GfK) e o CBI-Country Brand Index (Future Brand), e existem também propostas de medição financeira (Brand Finance) e de fatores intangíveis das marcas país, complementares aos conceitos de *Country equity* e *Nation brand equity*. Em 2015, Portugal, ainda era visto sobretudo como um país de turismo.

## 2 CAPÍTULO: MODELOS DE CONSTRUÇÃO E PROMOÇÃO DA MARCA PAÍS

### 2.1 IDENTIDADE E VANTAGENS COMPETITIVAS

#### 2.1.1 O hexágono de Anholt

Em 1996, Anholt utilizou o termo *nation brand(ing)* partindo do princípio de que a imagem dos países pode funcionar como a marca das empresas e que ambas são críticas para o progresso e a prosperidade mundial.

Apesar de considerar que a *identidade nacional* e a *marca país* se referem ao mesmo fenómeno, ou seja, a marca país é a identidade nacional tangível, robusta e comunicável, o autor propôs, em 2007, o conceito de *identidade competitiva* como sendo menos controverso e mais indicado do que o de marca país e por ser mais facilmente relacionável com a identidade nacional, as políticas públicas e a competitividade económica. Para Anholt, criar uma identidade competitiva exige reformas no sistema político, económico e social do país numa métrica composta por 80% de inovação, 15% de coordenação e 5% de comunicação. A noção de identidade competitiva difere da de *inovação* pois prevê o alinhamento da inovação nacional com a identidade definida, focando a inovação nos recursos do país.

Anholt (2007: 3) argumenta que a marca país deve ser tratada como uma componente da política nacional e define identidade competitiva do modo seguinte:

Competitive Identity (or CI) is the term I use to describe the synthesis of brand management with public diplomacy and with trade, investment, tourism and export promotion. CI is a new model for enhanced national competitiveness in a global world, and one that is already beginning to pay dividends for a number of countries, cities and regions, both rich and poor.

Neste enquadramento, o autor (Anholt, 2007: 25-26) apresenta o *Hexágono da Identidade Competitiva*, no qual identifica seis eixos através dos quais a imagem dos países é projetada por estes e percebida pelos outros:

1. *Turismo* – É geralmente o principal cartão de visita de um país, “the loudest voice in “branding” the nation”, destacando-se numa primeira viagem de lazer ou de negócios;
2. *Marcas* – Podendo ter tanto impacto como o turismo quando são exportadas, as marcas são associadas ao país de origem e conferem-lhe notoriedade (a Porsche alemã, a Sony japonesa);
3. *Políticas* – Refere-se às políticas governamentais, com impacto interno (e externo) e que preferencialmente captam a atenção de média internacionais;

4. *Investimento* – Compreende medidas de atração de investimento estrangeiro (capital, indústria e serviços), profissionais qualificados e estudantes<sup>25</sup>;
5. *Cultura* – Envolve intercâmbios e exportações de atividades culturais, lúdicas e desportivas;
6. *Pessoas* – Corresponde ao povo do país, desde líderes, empresários, artistas e desportistas, entre outras personalidades com vulto externo, à população em geral, designadamente à sua atitude quando emigra e à forma como recebe os turistas e imigrantes.

*Figura 5 Hexágono da Identidade Competitiva*



Fonte: adaptado de Anholt (2007: 25)

O pressuposto da identidade competitiva é o de que, quando um governo consegue reunir uma ideia clara e concreta do que é o seu país, e do que pretende que este venha a ser, alinhada com uma visão de desenvolvimento socioeconómico e concretizada em políticas, envolvendo uma coordenação público-privada dos investimentos e das comunicações dos seis pontos do hexágono, tem grandes hipóteses de construir e manter, interna e externamente, uma identidade competitiva. Quanto melhor for a imagem externa do país, maiores são as

---

<sup>25</sup> Referindo o European Cities Monitor de outubro de 2002, Rainisto (2003) menciona que, pela primeira vez, a disponibilidade de pessoal qualificado foi avaliada como a razão mais pertinente para as decisões de localização das empresas (59%), seguida do acesso aos mercados (57%). Como se lê no *EY's Attractiveness Survey: Portugal 2014 On the move* (Ernest&Young, 2014: 45), "The investors' focus on the labor market has shifted from cost and regulation to qualifications".

possibilidades de atração de valias para cada um dos seis pontos do hexágono, que acabam por se beneficiar uns aos outros, entrando-se no ciclo virtuoso da identidade competitiva.

Neste processo, as instituições e os atores envolvidos em cada eixo do hexágono têm de trabalhar em conjunto, ligando-se à estratégia nacional que, dada a sua dimensão e complexidade, deve ser despoletada pelo governo.

Porém, a maioria dos países não está habituada a trabalhar assim (Anholt, 2007; Dinnie, 2008; 2016), pelo que importa informar os céticos e transformá-los em adeptos da marca país. Isso só se alcança dando credibilidade à marca com políticas de fundo (mudanças infraestruturais, promoção de indústrias estratégicas, incentivos fiscais, atração de capital de risco, medidas de estímulo à criatividade, à inovação e ao empreendedorismo) e com o envolvimento de cidadãos nacionais com projeção mundial (Gilmore, 2002; Gertner e Kotler, 2004).

Através da identidade competitiva, os países menos ricos e mais desconhecidos também podem entrar no diálogo global, competir economicamente com países mais pderosos e obter ganhos, nas configurações em que se diferenciam e são mais atrativos do que os seus concorrentes (Anholt, 2007; Yan, 2008).

### **2.1.2 O diamante de Porter**

Porter (1993: 87 e seguintes) também já tinha enfatizado a importância das características específicas dos países no mundo globalizado, deslocando o debate em torno do pressuposto de que o crescimento económico deriva do contributo das empresas, para a ideia de que o progresso económico resulta do desempenho do país como um todo. Neste enquadramento, as vantagens competitivas dos países na economia global passam por conhecimento, recursos, relações e motivações locais, com as quais os concorrentes distantes têm dificuldade em competir.

Porter (1993) sustenta que um país triunfa internacionalmente devido a um sistema que designa por *diamante*. A teoria do diamante, sintetizada na figura 6, baseia-se no investimento, inovação e dinamismo concorrencial entre empresas congéneres, compatibilizado com a formação de *clusters* setoriais. E, mesmo que nem todas as empresas de uma determinada indústria alcancem a vantagem competitiva, o sistema é auto fortalecedor, emanando proveitos para a economia nacional.

As vantagens competitivas de cada país assentam na otimização do seu diamante, com base nos *clusters* setoriais em que o país já detém vantagens com as quais os outros países não

têm facilidade em concorrer, e apoiado em políticas públicas horizontais que antecipem as necessidades da economia (Porter, 1993; Gilmore, 2002; Anholt, 2007; Moilanen e Rainisto, 2009). O desenho das medidas deve ter em conta as macrotendências políticas, sócio-económicas, migratórias, normativas, culturais, de estilos de vida, de indústrias emergentes, entre outras, que ajudam a agendar os problemas que o país pode ter de enfrentar (Gilmore, 2002). Segundo Porter (1993: 750):

A política governamental deve evoluir de modo a antecipar-se às necessidades de uma economia em melhoria. Sob muitos aspectos, o governo deve estar à frente da maioria das empresas e permitir e estimular o seu avanço. As pressões políticas, porém, são fortes para que continuem as velhas políticas porque as empresas se adaptaram (e muitas prosperaram) naquela situação.

Figura 6 Diamante de Porter



Fonte: Adaptado de Porter (1993)

### 2.1.3 Outras propostas: turismo e investimento

Gnoth (2002) apresenta uma proposta de alavancagem das marcas exportadoras de produtos e serviços a partir da marca turismo e com a finalidade última de edificar uma marca país. Citando casos de êxito como o da Nova Zelândia, a Austrália, a Irlanda e a Finlândia, sugere a criação de uma *brand community* com quatro níveis sucessivos: 1) alterar a noção do turismo como um canal de distribuição passando a concebê-lo como uma rede de prestadores de serviços, *network* que deve emergir numa lógica *bottom up* e criar uma marca turismo; 2) ramificar a marca em produtos, serviços e indústrias não turísticas mas que suportam o setor turístico; 3) alargar a marca às restantes indústrias exportadoras; 4) unificar o conceito numa marca país com legitimação e suporte político, legal e financeiro *top down*.

Apesar do peso do turismo no PIB dos países, construir uma marca país a partir deste setor é um desafio difícil e vulnerável a fatores que os governos não controlam, como os atentados terroristas, que afetam negativamente a imagem do país e fragilizam a sua marca, se não houver outros pontos fortes. Uma reputação assente no turismo pode ainda comprometer uma imagem de país associada a indústria, inovação e ciência (Gertner e Kotler, 2004; Anholt, 2007; 2010f; Moilanen e Rainisto, 2009). Por exemplo, a Itália teve dificuldade em afirmar a marca de computadores Olivetti, e a Hungria, que já era bem sucedida como destino turístico no bloco soviético, ainda não conseguiu promover os seus interesses económicos.

Mas os principais índices internacionais de avaliação de marcas país e de marcas cidade evidenciam que uma visita positiva a um país pode aumentar a disponibilidade estrangeira para consumir produtos do mesmo ou até viver, estudar e investir, se o cômputo global oferecer confiança nestes vetores. Grandes eventos desportivos (Melo, 2007; Walsh e Wiedmann, 2008) e culturais (Santos e Costa, 1999) são particularmente relevantes nesse desígnio. O turismo pode ser benéfico se for bem articulado com outras áreas de intervenção, como o ordenamento do território, a internacionalização da ciência e investigação, a imigração qualificada e medidas de atratividade de investimento estrangeiro (Sousa, 2012). Como sublinha Rainisto (2003: 236):

Tourism attraction agencies (destination marketing) and inward investment agencies (regional marketing) should cooperate (...). For instance, the visitors of a scientific conference take home evidence of the local research effort.

Dois exemplos de sucesso nesta dinâmica são a Nova Zelândia (*New Zealand Way*) e a Suécia que, através da plataforma “Space for Minds”, desenvolvida pelo Conselho do Turismo sueco, incentivou uma estratégia *bottom up* para envolver os *stakeholders* de

diversas indústrias e empresas (IKEA, H&M, Volvo e SKF): “The aim is to move away from top down umbrella branding and develop to a common platform that gives room for corporate, destination, and product branding as part of the generic country brand” (Mossberg e Kleppe, 2005: 500).

Hanna e Rowley (2008) sugerem a extensão dos efeitos do TDI a componentes sócio-culturais e históricas do processo de construção da marca país.

Numa lógica distinta, Metaxas (2010) postula um modelo assente na atração de investimento estrangeiro e no fomento das exportações, defendendo uma combinação de políticas (fiscalidade, emprego, entre outras) com uma política de marca país e com campanhas estratégicas de *branding*. No âmbito de um projeto mais vasto, cofinanciado pela UE e designado *Local Economy Development and Cities Competition in Southeastern Europe*, Metaxas (2010: 239) apresenta uma ferramenta que permite conciliar estas dimensões e que se foca na construção de uma *place brand equity*:

Especially in the case of attracting FDI, the building process of a place brand equity is necessary because, in the frame of a strategic place brand management, host place values and assets or characteristics should form an attractive and competitive image that will convince with confidence and credibility so that the final decision/behavior of potential investors is positive and is considered a conscious choice.

## **2.2 PROCESSOS E ESTRUTURA DA MARCA PAÍS**

### **2.2.1 *Top down* ou *bottom up*: marca país ou marcas do país?**

O debate em torno dos processos de construção das marcas país tem sido assinalado pela dicotomia marca país/marcas do país e por lógicas *bottom up* e *top down*. Tal como Dinnie (2008: 84) coloca a questão: “does a prestigious brand such as Sony enhance the nation-brand image of Japan or does the high credibility of Japan as a source country for high technology products enhance the Sony brand?”. Existem defensores de cada um dos modelos ou da conjugação de ambos.

Caldwell e Freire (2004) propõem uma articulação entre a marca país e as marcas locais e regionais, postulando que a marca país se foque no aspeto representacional e as outras nas componentes funcionais.



A construção de uma imagem de país a partir das suas marcas é feita geralmente através de um mecanismo *bottom up*. Foi o que se procurou desenvolver no Egito e na Grécia (com o algodão e o azeite, respetivamente), sem grande sucesso, e com algum sucesso, no Chile. Em 2002, duas associações exportadoras de vinhos chilenos (Viñas de Chile e Chile Vid) relançaram a marca *Vinhos do Chile* e conseguiram penetrar em países cujas escolhas têm uma forte influência noutros países - EUA, Alemanha, Reino Unido e Japão – aumentando a cota mundial de exportações de 1%, em 1990, para 10%, em 2005. Daqui, o País procurou um posicionamento associando o culto do vinho à cultura, tradições, situação geográfica e turismo, com o apoio governamental. Mas os estereótipos da cultura latino americana associados ao Chile dificultaram outras ligações, que carecem de reformas estruturais e de uma legitimação *top down* (Felzensztein, 2008).

O êxito de uma política de marca país depende de uma visão consensualizada, materializada numa articulação de políticas setoriais no longo prazo, que ultrapassem fragmentações jurisdicionais regionais e locais, calendários eleitorais e pressões empresariais (Kotler, Haider e Rein, 1993; Anholt, 2007; Yan, 2008; Moilanen e Rainisto, 2009): “This is not to ignore the reality of politics, but rather to balance political needs with market forces” (Kotler, Haider e Rein, 1993: 321).

Kotler, Haider e Rein (1993) valorizam também os benefícios colaterais das políticas de marca país, exemplificando com o caso do Governador Lamar Alexander (1979-87), do Tennessee, que preconizou medidas do foro ambiental, de melhoria de infraestruturas e do sistema educativo, para atrair investimento estrangeiro. A qualificação da população, em todos os níveis de ensino, foi um tamanho sucesso, que o governador se tornou uma referência em políticas educativas.

## **2.2.2 Arquitetura da marca país: do *ICON model* ao Plano Operacional**

Dinnie (2008) considera que têm existido dois modelos de elaboração de marcas país: 1) *ideal state*: inclusiva dos *stakeholders* (setor público, privado e sociedade civil, incluindo organizações não lucrativas e diáspora), com desenho *top down* mas gerida por organismo independente; 2) *actual state*: participação mais restrita de *stakeholders*, selecionados para programas específicos. Segundo Dinnie (2008) e Yan (2008), quanto mais urgente é a necessidade de concertação nacional em torno de uma marca país, maior é a oportunidade dos governos juntarem os *stakeholders* (o que sucede geralmente quando os países enfrentam

graves crises, se inauguram na cena internacional ou necessitam de alterar radicalmente a sua imagem) mas tem prevalecido a abordagem do *actual state*.

Independentemente de uma abordagem de *ideal state* ou de *actual state*, Dinnie (2016: 252-254) propõe a aplicação do *ICON model* à estruturação da marca país. Segundo esta proposta, as boas práticas devem ser *integradoras*, *contextualizadas*, *orgânicas* e *novas*. A dimensão *integradora* envolve a colaboração da agência e o desenvolvimento de programas no âmbito de parcerias público-privadas. A componente do *contexto* inclui o envolvimento dos *stakeholders* (interesses e competências) e a correspondência dos valores da marca país às expectativas dos públicos alvo. O eixo *orgânico* corresponde à fundação da marca a partir da identidade e cultura do país, implicando ações planeadas e inesperadas. O vetor da *novidade* enfatiza a necessidade de produtos, serviços e experiências inovadores e sublinha os benefícios da construção de novas narrativas de país.

Para o desenho e implementação de uma política de marca país, Moilanen e Rainisto (2009: 148 e seguintes) apresentam um Plano Operacional para 10 a 20 anos, constituído pelos seguintes cinco estágios, consonantes com o modelo de etapas de Fischer, Miller e Sidney (2007):

1. *Início e organização*: esta etapa deve demorar cerca de um ano e centralizar-se:
  - Nos atores, incidindo no comprometimento dos principais decisores dos setores público e privado, designadamente agentes do topo da hierarquia governamental e política (Presidente da República, Primeiro Ministro, líderes dos principais partidos da oposição), empresarial (maiores exportadores), turística, artística, cultural e desportiva, incluindo também os atores com maior visibilidade internacional e um grupo restrito de agentes, que o autor designa por “*Action Group*” ou “*Steering Group*”. Este “grupo de ação” ou “diretivo” deve ser:
    - a) Constituído por cerca de 20 membros, entre atores públicos e privados (representantes do governo, da oposição, de empresas, dos setores, da ciência, do desporto, dos média, das artes, de ONG e de outros grupos de interesse);
    - b) Nomeado pelo governo, para abonar os requisitos de *status* elevado e credibilidade, mas salvaguardando a independência ideológica e funcional;

- c) Encarregue de dar o arranque ao projeto de marca país e de construir boas relações com os média, procurando garantir a atenção pública ao problema;
- d) Liderado por figura que seja internacionalmente reconhecida (Presidente da República, Primeiro Ministro ou um notável empresário, por exemplo) (Rainisto, 2003; Dinnie, 2008; 2016);
- Na comunicação, entre os envolvidos e externamente, dando visibilidade ao projeto junto de jornalistas e através de um *site* próprio e de redes sociais, demonstrando transparência e oportunidades de participação<sup>26</sup>.
2. *Pesquisa*: consiste num trabalho realizado durante 6 meses e dois anos, que inclui dois vetores: 1) recolha, análise e interpretação de dados, resultantes do uso de métodos quantitativos e qualitativos<sup>27</sup>, sobre a imagem percebida do País, ao nível interno e externo (o que pode ser feito por consultoras independentes); 2) debates alargados aos grupos de interesse com o objetivo de determinar os fatores incorporar na identidade da marca e a envolver os agentes nas ações de planeamento, implementação e financiamento público-privado de longo prazo<sup>28</sup>.
3. *Formulação da marca país*: esta etapa pode levar até 5 anos e foca-se nas ideias e na visão de país, na definição da identidade da marca, da proposta de valor e numa estimativa de fatores de competitividade. Implica a consulta aos agentes e consensos conducentes à elaboração de uma estratégia que identifique claramente a estrutura da marca, o posicionamento, a distribuição de responsabilidades pelos organismos e o financiamento.
4. *Desenho das medidas de política e legitimação da decisão*: este estágio integra o desenho de medidas de política decorrentes da análise previamente efetuada,

---

<sup>26</sup> Moilanen e Rainisto (2009) postulam que a comunicação deve ser realizada por um “Promotion Board”, composto por especialistas da área da comunicação e do *marketing*, e visar quatro conteúdos essenciais: do que trata a marca país; o que vai ser feito em determinado calendário e orçamentação; como se pode participar e influenciar; como se podem obter mais informações.

<sup>27</sup> Enfatizando o recurso a métodos qualitativos, Moilanen e Rainisto (2009) propõem a realização de entrevistas aprofundadas junto de pessoas que tenham visitado, investido ou importado produtos do país; análise de conteúdo de recortes de imprensa nacionais e estrangeiros, bem como de materiais promocionais de campanhas.

<sup>28</sup> Em relação às verbas necessárias para desenvolver uma marca país, Moilanen e Rainisto (2009) advertem que é frequente os agentes desconhecerem as avultadas quantias que cada um gasta na promoção dos seus setores, pelo que esta descoordenação tem de ser ultrapassada. Uma via para determinar o montante global a afetar pode ser a comparação com outras realidades. Por exemplo, o programa Brand Austrália contou, durante três anos, com um orçamento de €325 milhões de dólares australianos, dos quais 63% tiveram origem estatal e 37% privada. Num estudo desenvolvido por Fujita e Dinnie (2010) sobre as marcas país da República Eslovaca, República Checa, Hungria e Polónia, os autores concluíram que as variações orçamentais constituíam uma variável explicativa das variações nos processos de marca país.

procurando que essas soluções se concretizem em planos operacionais calendarizados, orçamentados e implementados através de um esforço coordenado dos agentes e das instituições. Envolve também a conceção de uma identidade visual para a marca (logotipo e *slogan*). Trata-se de um processo interativo e circular que só deve terminar quando for consensualizado um resultado final positivo.

5. *Implementação; avaliação e mudança*: pode durar até cinco anos e dar lugar a uma nova definição do problema e agendamento.

## 2.3 COMUNICAÇÃO DA MARCA PAÍS

### 2.3.1 Integrated Marketing Communications

Recente e progressivamente, a comunicação e o *marketing* têm deixado de ser vistos como meros instrumentos de promoção de políticas para passarem a ser também instrumentos que oferecem estratégias para a elaboração de políticas (Gilmore, 2002; Anholt, 2007).

A aplicação de técnicas e meios de comunicação e *marketing* integrados (IMC- Integrated Marketing Communications)<sup>29</sup> à promoção das marcas país ainda é incipiente (Dinnie et. al., 2010), havendo autores que a postulam, como Rainisto (2003), e outros, como Skinner (2005), que a consideram inexequível e desaconselhável, sugerindo uma abordagem promocional heterogénea, que reflita a diversidade de interesses.

Apesar das várias correntes, os autores são unânimes em relação aos obstáculos que a IMC enfrenta, que são análogos aos da construção das marcas país: 1) Conflitos de interesse, por vezes contraditórios, da multiplicidade de *stakeholders* que competem para fazer prevalecer a sua mensagem (Skinner, 2005); 2) Diferentes mensagens para públicos distintos (internos e externos) que, mesmo debaixo de um conceito *umbrella*, podem fazer com que os esforços para captar uma determinada audiência reduza as hipóteses de atrair outras (Skinner, 2005; Anholt, 2007; Dinnie et. al., 2010); 3) Dificuldade em promover a comunicação, e a cooperação, entre os diversos intervenientes públicos, privados e entre ambos (Skinner, 2005), faltando uma clara

---

<sup>29</sup> O termo Integrated Marketing Communications surgiu nos anos 80, nas agências de comunicação e *marketing*. A American Association of Advertising Agencies define-o como um planeamento que conjuga as potencialidades das diversas disciplinas que integram a comunicação e o *marketing* – assessoria de média (digitais), edição de conteúdos (publicações, *sites* e redes digitais), gestão de marca (*branding*), relações públicas, publicidade e ações comerciais – na promoção de uma mensagem forte, clara e consistente, que alcance o máximo impacto comunicacional e comercial.

distinção entre a comunicação formal e a informal, substantiva e simbólica (Dinnie et. al., 2010); 4) Falta de liderança, de competências estratégicas e organizativas (Rainisto, 2003), acompanhada de uma burocratização de procedimentos em lugar, por exemplo, de reuniões com investidores agendadas oportunamente por assunto e não para cumprir calendários (Dinnie et. al., 2010); 5) Medo da mudança, sobretudo nos organismos públicos (Skinner, 2005)<sup>30</sup>.

### 2.3.2 A importância dos média (internacionais)

Na comunicação das marcas país, os média assumem uma especial relevância (Rainisto, 2003; Gertner e Kotler, 2004; Skinner, 2005; Aronczyk, 2008; Dinnie, 2008; 2016; Moilanen e Rainisto, 2009; Anholt, 2010e; Papp-Váry, 2010; Alvarez e Campo, 2011; Godinho e Teixeira, 2014). Segundo Anholt (2010e), os países com uma imagem fraca são vistos pelos média internacionais com indiferença ou como compradores de publicidade (por vezes mal disfarçada de notícias). Os países com marcas fortes têm pouca dificuldade em passar mensagens.

No processo de construção e gestão de uma marca país, Anholt (2010e) recomenda a criação de um *National Media Center* que providencie uma assessoria a média, em diversos idiomas, para o governo, empresários e demais *stakeholders*, e que inclua uma secção de antecipação e gestão de crises, a par de um *club house* onde os jornalistas estrangeiros possam encontrar boas instalações para trabalhar, acesso à informação e às fontes e conectividade.

### 2.3.3 O papel dos *slogans* e logotipos

Para além dos elementos identitários convencionais de um país – nome, bandeira e hino – o(s) *slogan(s)*, logotipo(s) e símbolo(s)<sup>31</sup> constituem veículos importantes para a formulação e

---

<sup>30</sup> Num estudo sobre o País de Gales, Skinner (2005) identificou incongruências ao nível das ideias políticas e dos valores em que assentavam documentos inaugurais da marca país – *The First Strategic Plan of the National Assembly for Wales* e *Single Programming Document for West Wales and the Valleys* – o que, desde logo, violava o princípio da “voz única”. Assim, enquanto uns desejavam consubstanciar a estratégia numa visão orientada para o turismo, para a herança patrimonial e cultural, outros consideravam que essa imagem era incompatível com a de país moderno e inovador. A autora encontrou igualmente inconsistências visuais entre os diversos organismos, como logotipos distintos.

<sup>31</sup> Hofstede (1997: 22-25; 297-300) considera que as diferenças culturais entre os países são identificadas através de quatro elementos, que correspondem a quatro níveis de manifestação de cada cultura: no estágio mais profundo, os *valores*; num campo intermédio, os *rituais* (atividades coletivas como formas de cumprimentar, cerimónias sociais e religiosas) e os *heróis* (reais ou imaginários, vivos ou falecidos, que detêm características fortemente valorizadas numa dada cultura e que servem como modelos de comportamento); e, na camada mais superficial, os *símbolos* (palavras, imagens, gestos ou objetos que têm um significado específico para essa cultura).

comunicação de uma imagem de país (Olins, 1999; 2002b; Papp-Váry, 2010). As campanhas de marca país são geralmente concebidas em torno de um *slogan*, logotipo e tema (Supphellen e Nygaardsvik, 2002).

Um *slogan* é uma frase curta que comunica uma marca de forma persuasiva. Diversamente de Anholt (2010d) e Fan (2010), Kotler, Haider e Rein (1993) e Supphellen e Nygaardsvik (2002) consideram que o *slogan* condensa a visão global de um lugar, gerando entusiasmo e possibilitando transmitir uma imagem *umbrella* simples, facilmente compreendida e memorizada.

Supphellen e Nygaardsvik (2002: 388) acrescentam que os *slogans* persuasivos valorizam as marcas país, propiciando associações aos elementos diferenciadores da marca e aos seus benefícios: “Effective slogan are short frases that, in a memorable way, describe or hint at core benefits of the country brand. The effect should be that these benefits become more strongly related to the brand name in memory”.

Os benefícios da marca podem ser de ordem funcional, como sucede na marca Finlândia, que postula a capacidade comprovada do País para resolver os seus problemas e que, portanto, está em condições de resolver problemas do mundo - *Finland: consider it solved!* - ou sensorial, apelando ao lazer e ao clima mediterrânico, como acontece com a Marca Espanha - *Spain: everything under the sun* (Supphellen e Nygaardsvik, 2002).

Mas é difícil criar e consensualizar um *slogan* de marca país efetivo, que sistematize numa linha a imagem da estrutura complexa, abrangente e multifacetada que representa o país (Supphellen e Nygaardsvik, 2002). Em alternativa, Anholt (2007; 2010d), Kotler, Haider e Rein (1993) e Gertner e Kotler (2004) propõem o recurso a ideias temáticas para o desenvolvimento de programas específicos para públicos-alvo.

Os logotipos também têm um papel relevante na construção da marca país, permitindo que esta seja reconhecida pelos diversos públicos internacionais (Lans et. al., 2009). Um exemplo de sucesso é o da Marca Espanha. O logotipo de Miró, que representa o Sol e a cultura intrínseca do País, ajudou a transformar uma imagem de país ditatorial, isolado da Europa, pobre e atrasado, numa imagem de país aberto, democrático e europeu, economicamente desenvolvido e com uma cultura sofisticada (Lodge, 2002; Gilmore, 2002; Olins, 2002b).

Num estudo sobre 35 *slogans* de 34 países, e 121 logotipos de 118 países, Papp-Váry (2010) concluiu que, na competição mundial pela captação das mais valias, uma identidade visual e verbal consonante é um elemento distintivo muito influente. Observou também que, até meados do século XX, os *slogans* espelhavam sobretudo a posição geográfica e propaganda política. Presentemente, os *slogans* privilegiam o turismo e a maior parte inclui o nome do país.

A associação aos países de símbolos visuais seus característicos – como a torre Eiffel de Paris, o Big Ben de Londres e a Praça Vermelha de Moscovo – contribuem para a memorização das marcas país (Kotler, Haider e Rein, 1993).

Todavia, sem medidas de política e uma estratégia de marca país, mesmo o símbolo, logotipo e *slogan* mais brilhantes são irrelevantes (Anholt, 2007; 2010d; Papp-Váry, 2010).

### **2.3.4 Diplomacia pública e poder brando**

Com a globalização, acentuada pela emergência dos média digitais, verificaram-se dois fenômenos: 1) os governos perderam o monopólio das relações (diplomáticas) com o exterior, passando a partilhar esse domínio com outros atores como o poder regional e local e organizações da sociedade civil, que ultrapassam as fronteiras nacionais (Wang, 2006); 2) a comunicação diplomática governamental passou a incluir, para além da tradicional diplomacia entre governos (*Government to Government*), um novo conceito de *diplomacia pública* (*public diplomacy* ou *government to people*) (Wang, 2006; Anholt, 2007; 2010c; Dinnie et. al., 2010).

Anholt (2007) define *diplomacia pública* como o conjunto de ações desenvolvidas pelos governos para cultivarem a opinião pública nos seus países e no estrangeiro, distinguindo-a da diplomacia convencional.

Os governos nacionais têm perdido credibilidade junto de públicos internos e externos, sendo as suas ações comunicacionais facilmente rotuladas de propaganda (Wang, 2006). A diplomacia pública funciona como um instrumento a que os governos recorrem para ultrapassar este constrangimento (Nye, 2004).

Mas a diplomacia pública não é exclusiva dos governos nacionais. A emergência de atores provenientes de governos regionais, locais, do tecido privado e de organizações não governamentais estão a ocasionar uma difusão de centros de interesse e de poder, transformando a arena da *public diplomacy*. As organizações da sociedade civil, por exemplo, não sofrem da erosão de imagem de que padecem os governos e, diversamente destes, têm adeptos espalhados pelo mundo, o que agiliza o trabalho da diplomacia pública, também facilitado pelo fácil e rápido acesso aos média digitais (Wang, 2006).

Wang (2006: 37) enfatiza a relevância da diplomacia pública nos processos de formulação da marca país: “public diplomatic communication encompasses three broad objectives: promoting a country’s national goals and policies; communicating about a nation’s ideas and ideals, beliefs and values; and building common understanding and relationships”.

Neste enquadramento, Wang (2006) sugere um modelo de diplomacia pública baseado nos conceitos de *low politics* e *high politics* de Hanrieder (1978: 1280 *apud* Wang, 2006: 36). *Low politics* refere-se à prossecução do bem estar geral e *high politics* à garantia da segurança e poder pelo Estado. Nesta abordagem, o objetivo da diplomacia pública é comunicar as políticas e valores de um país encontrando entendimentos, o que se integra na *low politics* e pode ser (melhor) desenvolvido pelos atores subnacionais. Inclusivamente, aos níveis regional e local, os atores políticos e os agentes económicos têm bastantes interesses em comum e podem partilhar recursos de poder, o que propicia consensos e oleia mecanismos das marcas regionais e locais (Wang, 2006).

A ação da diplomacia pública nos sistemas de marca país tem sido mais “policy driven” do que “relationship building”, sendo necessário reequilibrar estes papéis (Leonard, 2002 *apud* Wang, 2006: 37). Nesse sentido, Wang (2006: 38) apresenta um esquema piramidal da diplomacia pública, composto por três níveis de *engagement* (comprometimento) entre os agentes envolvidos. Na base da pirâmide surge o entendimento e a cooperação, envolvendo maioritariamente atores subnacionais; a meio, estão os ideais e valores nacionais, que juntam agentes nacionais e subnacionais; e no cume, encontram-se as políticas públicas nacionais, desenvolvidas primariamente por atores nacionais.

A diplomacia pública tem sido instrumental na construção do *poder brando* (*soft power*) (Wang, 2006).

Nye (1990 *apud* Fan, 2008) define *poder brando* (*soft power*) como a capacidade de se obter o que se pretende atraindo e persuadindo os outros a adotar os nossos objetivos<sup>32</sup>.

Figura 7 Relação da diplomacia pública e do poder brando com a marca país



<sup>32</sup> O *soft power* pode ser económico, social ou cultural, mas distingue-se do *hard power*, que tem um cariz militar, para além do económico, e é coercivo. Anholt (2010c) sugere três formas de desenvolver o *soft power*: 1) investimento em programas educativos sobre a identidade nacional em escolas estrangeiras. Se forem ministrados desde o ensino básico tendem a originar um sentimento positivo em relação aos países estudados; 2) relações e intercâmbios culturais entre os países, que são geradores de respeito e tolerância mútuas, favorecendo também o intercâmbio de conhecimentos, produtos, capitais e pessoas; 3) arte, através da qual as audiências conhecem (melhor) o país.



Nye (2004) considera como recursos de poder brando de um país a atratividade da sua cultura, dos seus valores sociais e políticos e da sua política externa. Kurlantzick (2006 *apud* Fan, 2008: 150) classifica o poder brando em duas tipologias: o “high soft power” dirigido às elites e o “low soft power” direcionado ao público em geral.

Fan (2008) critica o conceito de poder brando de Nye em relação à natureza do poder<sup>33</sup> e aos recursos de poder mobilizados. Relativamente à natureza do poder, Fan concorda com Wang (2006 *apud* Fan, 2008) na afirmação de que a noção de poder brando de Nye (2003; 2004) é etnocêntrica e baseada na assunção de que existe uma ligação entre a atração e a capacidade de influenciar os outros nas relações internacionais. No que respeita aos recursos de poder, Fan partilha da opinião de Treverton e Jones (2005 *apud* Fan, 2008), de que os atores que possuem essas fontes de poder têm de convertê-los em poder efetivo, o que depende de disporem de um conjunto de três meios: financeiros, estrutura política e capital social.

Na ótica de Fan (2008), a noção de Nye acarreta duas grandes limitações: 1) cada país tem uma pluralidade de atores. A capacidade das políticas de atração de um país para influenciar as políticas do país alvo depende dos grupos do país alvo, ou seja, quais consideram a proposta atrativa e que controlo têm do processo político; 2) os processos políticos são mais complexos e racionais do que as relações interpessoais, o que limita o efeito persuasivo do poder brando e, nas relações entre os países, as decisões são tomadas com base na geopolítica e em interesses estratégicos, no âmbito dos quais o poder brando desempenha um papel reduzido.

Ou seja, Fan (2008) argumenta que o poder brando é relativo, intangível, dependente do contexto e, dada a sua proveniência de fontes muito diversificadas, é difícil de medir e de controlar (pelos governos ou por uma única organização), sendo igualmente árduo de aplicar.

Todavia, Nye (2004) já havia afirmado que os efeitos do poder brando são indiretos, podendo levar anos a produzir os resultados desejados, e que a capacidade de influência do poder brando não se faz sentir no processo de elaboração das políticas, mas sim no “ambiente” onde as políticas são elaboradas, dinâmica que é sensível porque nenhum país gosta de se sentir manipulado.

Estes são os motivos pelos quais os decisores políticos reconhecem a importância do poder brando mas têm dificuldade em usá-lo (Treverton e Jones, 2005 *apud* Fan, 2008). Como solução, Fan (2008: 147) propõe o uso do poder brando como submarca política da marca país. Segundo Fan (2006), todos os países têm uma imagem de marca (*brand*), o que é distinto do trabalho estratégico sobre a mesma (*branding*), composto por três submarcas: 1) política; 2)

---

<sup>33</sup> Raven e French (1959 *apud* Fan, 2008: 149) sugerem a existência de cinco tipos de poder: recompensador; coercivo; legitimado; referente e especializado.

económica; 3) cultural. Cada submarca contribui para o êxito da marca mãe e, simultaneamente, o sucesso desta aumenta o triunfo de cada submarca (Fan, 2008). Assim, “A successful nation branding campaign will help create a more favourable and lasting image among the international audience, thus further enhancing a country’s soft power” (Fan, 2008: 147).

## 2.4 CONCLUSÕES

Neste capítulo apresentaram-se modelos pertinentes para a formulação de políticas de marca país, que são retomados na parte empírica da tese: *identidade competitiva* e *hexágono*, de Anholt (2007); *vantagens competitivas* e *diamante*, de Porter (1993).

O pressuposto da *identidade competitiva* é o de que, quando um governo consegue consensualizar a agência em torno de uma ideia concreta de país e da sua visão futura, alinhadas com uma estratégia de desenvolvimento económico, concretizada em políticas e PPP, nos seis pontos do *hexágono* – Turismo, Marcas, Políticas, Investimento, Cultura e Pessoas - tem fortes hipóteses de edificar uma identidade competitiva. O *diamante* de Porter relaciona quatro vetores na elaboração das *vantagens competitivas* de um país - Contexto da estratégia e concorrência entre empresas; Condições da procura; Condições dos fatores de produção; Indústrias relacionadas e de suporte – argumentando que o crescimento económico não deriva da produtividade de empresas isoladas mas antes do seu desempenho integrado em *clusters* setoriais, nos quais o país detém vantagens com as quais os concorrentes têm dificuldade em competir, e apoiados por políticas de inovação e de competitividade antecipadoras das necessidades da economia. Referem-se também abordagens focadas no turismo (Gnoth, 2002), ou no IDE (Metaxas, 2010), como bases para uma gradual extensão a outras áreas de política na construção de marca país.

Focam-se os dois mecanismos de estruturação da imagem dos países, que não são antagónicos: 1) *bottom up*, no qual relevam as marcas do país, embora contemple políticas de incentivos e de promoção das marcas; 2) *top down*, centralizado na marca país mas integrando iniciativas *bottom up*. Menciona-se também algumas propostas de arquitetura de marca país, como o *ICON model* de Dinnie (2016), que postula boas práticas *integradoras* (*stakeholders* e PPP), *contextualizadas*, *orgânicas* (baseadas na identidade e cultura do país) e *novas* (inovação em bens, serviços e experiências; criação de novas narrativas de país), e o Plano Operacional de Moilanen e Rainisto (2009) para 10 a 20 anos, consonante com o modelo de etapas de Fischer, Miller e Sidney (2007). Por fim, lembra-se a importância da comunicação, destacando

o papel dos média, *slogans* e logotipos. E explicam-se os conceitos de *diplomacia pública*, ou as ações desenvolvidas pelos governos para cultivarem a opinião pública nos seus países e no estrangeiro (Anholt, 2007), que já não é exclusiva dos atores políticos e tem sido instrumental para o *poder brando* (Wang, 2006), que consiste na capacidade de se obter o que se pretende atraindo e persuadindo os outros a adotar os nossos objetivos (Nye, 1990 *apud* Fan, 2008).

### **3 CAPÍTULO: ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

#### **3.1 DEFINIÇÃO E OBJETO DE ESTUDO**

##### **3.1.1 Origem e autonomia do campo de estudos das políticas públicas**

*No atual contexto, a análise das políticas públicas tem uma importância renovada, porque pode ser um instrumento de promoção da qualidade das políticas públicas, da exigência, do rigor e da transparência dos gastos públicos.*

(Araújo e Rodrigues, 2017: 29)

As políticas públicas consistem nas iniciativas governamentais, e nos processos associados, sendo o resultado da atividade de uma autoridade investida de poder público e de legitimidade governamental (Meny e Thoenig, 1992).

Uma política pública constitui-se como um programa de ação governamental, num setor da sociedade e/ou num espaço geográfico, realizado com objetivos específicos e direcionado a públicos alvo, apresentando as características seguintes: 1) um conteúdo ou problema; 2) um programa de ação com medidas que têm um denominador comum (o domínio de intervenção, o problema tratado, as opções e intenções do decisor); 3) uma orientação normativa que expressa os valores, objetivos e preferências do decisor; 4) um fator de coerção, decorrente da lei ou implícito na autoridade político-administrativa que lhe está inerente; 4) uma competência social que se traduz em atos e disposições que afetam a situação, os interesses e os comportamentos dos indivíduos, grupos e/ou instituições (Meny e Thoenig, 1992).

As políticas públicas englobam o que os governantes decidem problematizar e agendar, compreendendo o conjunto das decisões tomadas por um ou por vários atores políticos, para

fazer escolhas dos objetivos e dos meios para os concretizar. Neste sentido, há duas noções associadas às políticas públicas - *Estado e programa de ação* – pelo que as políticas públicas correspondem ao conjunto das ações do Estado e a sua análise ao estudo do Estado em ação. Na definição de Dye (1987 *apud* Molloy, 2010: 117), as políticas públicas baseiam-se na decisão dos governos de agir, ou de não agir, em relação a determinado assunto, sendo a análise das políticas públicas “the study of the causes and consequences of public policy” (Dye, 1987: 7-8 *apud* Gormley, 2007: 298).

Em suma, através da análise das políticas públicas estudam-se “as decisões políticas e os programas de ação dos governos, interrogando-se sobre a génese dos problemas que tais decisões procuram resolver, sobre as soluções formuladas e as condições da sua implementação” (Araújo e Rodrigues, 2017: 11).

Como objeto de estudo, as políticas públicas configuram “processos complexos e multidimensionais que se desenvolvem em múltiplos níveis de ação e de decisão – local, regional, nacional e transnacional” (Araújo e Rodrigues, 2017: 12), envolvendo diversos atores (governantes, legisladores, eleitores, administração pública, grupos de interesse, públicos-alvo, académicos, especialistas, líderes de opinião, organismos internacionais e comunitários, entre outros), que atuam em quadros cognitivos, normativos e institucionais, inseridos em contextos geográficos, políticos, económicos e sócio-culturais específicos, com o intuito de encontrar soluções para os assuntos que se transformam em problemas públicos, mas também de gerar mecanismos de (re)distribuição de poder e de recursos (Araújo e Rodrigues, 2017).

Do ponto de vista analítico, observa-se como, num dado momento, e num determinado contexto (internacional), com ou sem a influência direta de organismos e poderes (supra)nacionais (Rodrigues e Silva, 2012; 2013), uma autoridade política/pública decide atuar, adotando práticas que podem passar por formas materiais de intervenção, como a legislação e normas, entre outros formatos de regulamentação, provisão de prestações e repressão, ou por iniciativas mais imateriais, por vezes simbólicas (Meny e Thoenig, 1992), como um discurso (Radaelli, 2000) ou uma narrativa (Roe, 1994) expressa numa campanha de comunicação, entre outras ferramentas argumentativas e retóricas (Stone, 2002), a que os atores recorrem como estratégias de persuasão no debate público, e que se revelam mais influentes nos processos de decisão do que a mera apresentação objetiva de informação (Majone, 1989; Stone 2002).

Assim, o objetivo da análise das políticas públicas não consiste em explicar o sistema político mas antes em explorar as regras de funcionamento da ação pública, observando-se o papel das ideias, das instituições e dos interesses (atores), os modos de interação destas três

variáveis (Palier e Surel, 2005) e os inerentes mecanismos de (re)distribuição de poder e de recursos nos processos políticos (Araújo e Rodrigues, 2017), estudando-se continuidades e rupturas, consensos e questões fraturantes, compromissos e a sua ausência, debates, ações e inações.

O campo de estudos das políticas públicas emancipou-se da Ciência Política após a II Guerra Mundial, nos Estados Unidos da América, numa ocasião em que foi necessário aumentar as áreas de atuação do estado para a resolução de problemas e em que se valorizou a aplicação de métodos científicos às decisões governamentais nos diversos setores de intervenção.

Neste contexto, Harold Laswell que, juntamente com Herbert Simon, Charles Lindblom e David Easton, é considerado um dos pais da disciplina, desenvolvida a partir dos anos 50, introduziu o conceito de *policy analysis*, em 1948, tendo apresentado um primeiro modelo de etapas.

Simon focou-se nos processos de decisão nas organizações e trouxe o conceito de *racionalidade limitada* dos decisores políticos, Lindblom fundou a abordagem analítica do *método das comparações sucessivas* e Easton desenvolveu a aproximação *sistémica*, que entende o processo político como um sistema em que as políticas públicas e o seu contexto social, económico e político não podem ser dissociados. Os quadros teóricos que se construíram a partir da década de 1960 decorreram das propostas destes autores.

Na Europa, a disciplina firma-se a partir do início dos anos de 1980, ancorada sobretudo em quadros cognitivos e normativos que valorizam o papel das ideias (em ação), relegado nos modelos de origem norte americana.

Ao longo do tempo, como sublinha Gormley (2007: 297), os analistas de políticas públicas têm influenciado o debate público e a decisão político-institucional:

Political scientists have influenced government decisions on the design of political institutions (environmental impact statements, legislative redistricting) and the choice of public policies (criminal justice strategies, welfare reform). (...) However, interest group politics and electoral incentives also play an important role.

Atualmente, existem diversas teorias explicativas que concorrem para a compreensão das políticas públicas. Não isentas de limitações, umas adequam-se melhor do que outras aos fenómenos concretos que se pretende estudar.

### 3.1.2 Análise de políticas públicas em Portugal

No âmbito de uma reflexão sobre os contributos da Sociologia para a análise de políticas públicas em Portugal, Augusto Santos Silva (2017: 791) refere que “Felizmente, o acervo de contributos sociológicos elaborados segundo esta direção é hoje de tal dimensão que não é aqui possível esboçar qualquer tentativa de levantamento sistemático”. Pode, contudo, enumerar-se algumas iniciativas exemplificativas de avanços significativos realizados desde os finais dos anos de 1980.

Começando pelos observatórios, pode destacar-se os seguintes: Observatório Permanente da Juventude, no ICS da UL, desde 1989; Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, no CES da UC, desde 1996; Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica, desde 1997; Observatório da Emigração, no CIES-IUL do ISCTE-IUL, desde 2009<sup>34</sup>. Complementarmente ao campo sociológico, releva também a produção de informação e análise estatística de organismos como o INE e o Banco de Portugal.

De entre diversas publicações sobre a análise de políticas públicas em Portugal evidenciam-se as seguintes obras de referência: *Políticas Públicas em Portugal* (Rodrigues e Silva, 2012); *Políticas Públicas para a Reforma do Estado* (Rodrigues e Silva, 2013); *Exercícios de Análise de Políticas Públicas* (Rodrigues, 2014a); *40 Anos de Políticas de Educação em Portugal – vol.1 e vol. 2* (Rodrigues, 2014b; 2014c); *40 Anos de Políticas de Ciência e de Ensino Superior* (Rodrigues e Heitor, 2015); *Governar com a Troika: políticas públicas em tempo de austeridade* (Rodrigues e Silva, 2015); *Exercícios de Análise de Políticas Públicas 2* (Rodrigues e Carreiras, 2017); *40 Anos de Políticas de Justiça em Portugal* (Rodrigues et. al., 2017). Relativamente a revistas científicas, a Universidade de Évora publica o *Public Policy Portuguese Journal*, desde 2016.

Em relação a cursos de pós graduação e/ou de mestrado existem algumas ofertas, umas mais abrangentes e outras mais direcionadas (a áreas como Economia ou Segurança e Defesa) no ISEG, no ISCTE-IUL, no ISCSP e na Universidade Nova de Lisboa, entre outros exemplos. Quanto a programas doutorais há três possibilidades: *Políticas Públicas* (ISCTE-IUL); *Administração Pública* (especialização em *Saúde* ou em *Políticas Públicas*) (ISCSP); *Território, Risco e Políticas Públicas* (parceria entre as universidades de Aveiro, Coimbra e Lisboa).

---

<sup>34</sup> Existiu também o Observatório das Atividades Culturais, fundado em 1996 pelo Ministério da Cultura, pelo INE e pelo Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, mas extinto em 2013.

Sublinha-se igualmente a reflexão e o debate pluralistas promovidos pelo Fórum das Políticas Públicas do ISCTE-IUL que, desde 2012, junta anualmente decisores, políticos, estudantes, investigadores, jornalistas, comentadores e analistas políticos. Note-se ainda o contributo da Fundação Francisco Manuel dos Santos, que funciona como *think tank*, desde 2009.

### **3.2 QUADROS TEÓRICOS, MODELOS E CONCEITOS PARA A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE MARCA PAÍS**

Sendo as ideias uma dimensão central na análise de todos os processos políticos (Gormley, 2007), no estudo da marca país esta variável assume uma especial pertinência por se tratar de uma política simbólica (Meny e Thoenig, 1992), transversal e instrumental, baseada numa visão de desenvolvimento socioeconómico que é construída com o propósito de projetar uma identidade nacional competitiva na fortemente concorrencial economia globalizada (Olins, 1999; 2002a; 2002b; Anholt, 2007; Dinnie, 2008; Moilanen e Rainisto, 2009).

Assim, de entre as várias abordagens explicativas das políticas públicas, os quadros teóricos, modelos e conceitos cognitivos são os que melhor permitem estudar as *Ideias Políticas, Atores e Instituições da Marca País, no estudo de caso comparativo das (sub)fases da Marca Portugal e através de modelo de comparabilidade internacional de fatores de sucesso* de marcas país.

De acordo com Surel (1995; 2000; 2014), as teorias mais robustas são o *Referencial*, de Bruno Jobert e Pierre Muller (1987), o *Quadro Analítico das Coligações de Causa* ou de *Interesse* (ACF-*Advocacy Coalition Framework*), de Paul Sabatier e Hank Jenkins-Smith (1993), e o *Paradigma de Política Pública*, de Peter Hall (1993).

Mas existem outras propostas, que possibilitam esclarecimentos complementares, como sejam as *Ideias ou Estórias Causais* (*Casual Ideas/Stories*) (Stone, 1989); os *Quadros Analíticos* das *Narrativas de Política Pública* (NPF-*Narrative Policy Framework*) (Jones e Mc Beth, 2010; Shanahan, Jones e Mc Beth, 2011) e o *Neoinstitucionalismo Discursivo* (DI-*Discursive Institutionalism*) (Schmidt, 2006; 2008; 2010a; 2010b; 2012).

No presente trabalho recorre-se a diversos modelos explicativos, inseridos numa análise construtivista (não positivista), valorizadora do papel das ideias, dos atores, de práticas argumentativas e discursivas (Fisher, 2003) e da aprendizagem (Sabatier e Jenkins-Smith, 1993;

Shanahan, Jones e Mc Beth, 2011). Como referem Palier e Surel (2005) e John (1998: 14 *apud* Araújo e Rodrigues, 2017: 18): “As abordagens não são rivais; podem complementar-se e tornar-se parte da explicação.” Ou ainda, nas palavras de Araújo e Rodrigues (2017: 17-18):

As diferentes perspectivas analíticas têm em comum a preocupação de abrir e compreender a “caixa negra” do sistema político, procurando entender a ação pública dos governos, as suas causas e condicionantes, os processos de decisão, os recursos de poder e as estratégias de mediação mobilizadas, o papel dos atores, das ideias e das instituições, a influência de fatores socioeconómicos e de organismos internacionais.

As abordagens cognitivas têm relevo sobretudo a partir dos anos de 1980, na Europa (particularmente em França – Grenoble - e nos Países Baixos), já que nos EUA prevalecem as óticas neoinstitucionalistas (com incidência na escolha racional) (Muller et. al., 1996). Todavia, mesmo um dos fundadores do neoinstitucionalismo, Douglass North, já postulava a existência de *modelos mentais partilhados* (*shared mental models*) através dos quais os indivíduos percebem o real (Muller, 2014a).

### **3.2.1 Dos minimalistas aos maximalistas cognitivos**

Sabatier e Schlager (2000: 218 e seguintes) categorizam os autores cognitivos em “minimalistas cognitivos” e “maximalistas cognitivos”, criticando ambos os extremos por considerarem que disponibilizam explicações incompletas para a ação pública e para as mudanças nas políticas.

Entre os “minimalistas cognitivos” encontram-se autores como G. King et al. (1994 *apud* Sabatier e Schlager, 2000) e J. Goldstein e R. Keohane (1993 *apud* Sabatier e Schlager, 2000), que postulam que os atores procuram, antes de mais, legitimar as suas posições políticas, ainda que pareçam estar a trabalhar para o bem coletivo. Para estes autores, as ideias não têm um efeito independente nas escolhas políticas nem nas estratégias de ação pública. Ou seja, as ideias não são a causa da iniciativa pública. É a atividade pública que gera as ideias, que são antecidas por interesses, que refletem.

Ao contrário, os “maximalistas cognitivos” defendem que as ideias têm um impacto causal determinante na ação pública. Em relação aos “maximalistas cognitivos”, Sabatier e Schlager (2000: 218 e seguintes) identificam quatro modelos principais: os *Quadros de Ação Pública* (*Policy Frame*), de M. Rein e D. Schon (1991); as *Narrativas de Políticas*, de E. Roe (1994); a



*Teoria Culturalista*, de A. Wildavsky (1979); e o *Referencial*, de B. Jobert e P. Muller (1987), embora considerem o *Referencial* mais equilibrado, aproximando-o da ACF.

Os *Quadros de Ação Pública*, de M. Rein e D. Schon (1991 *apud* Sabatier e Schlager, 2000), são inspirados nos paradigmas científicos de Thomas Kuhn (1962), e na análise da construção social da realidade desenvolvida por Peter Berger e Thomas Luckmann, podendo definir-se como uma forma de selecionar, interpretar e dar sentido a uma realidade complexa, a fim de fornecer um ponto de referência para conhecer, analisar, persuadir e agir. Um quadro é uma perspectiva a partir da qual se pode atribuir um sentido a um problema, definindo-o e agindo sobre o mesmo.

As *Narrativas* são histórias (cenários e argumentos) que estabelecem e certificam hipóteses para a tomada de decisão em situações nas quais subsistem numerosas incógnitas, um forte grau de interdependência e um fraco entendimento. Têm um começo, um meio e um fim, no qual as premissas e as conclusões são apresentadas como um argumento, e organizam-se em torno de uma sequência de eventos ou de posições. Mais ideológicas do que mobilizadoras e normativas, as narrativas descrevem cenários para explicar o que vai acontecer, segundo os seus narradores, se os eventos sucederem como eles os descreveram (Roe, 1994).

A *Teoria Culturalista* conduzida por A. Wildavsky (1979 *apud* Sabatier e Schlager, 2000), com base no trabalho antropológico de M. Douglas (1982 *apud* Sabatier e Schlager, 2000), estuda os *modos de vida* e operacionaliza quatro tipos de crenças em diversos setores de políticas públicas específicos como a energia nuclear (Jenkins-Smith e Smith, 1994 *apud* Sabatier e Schlager, 2000) e o ambiente (Ellis e Thompson, 1997 *apud* Sabatier e Schlager, 2000).

Entre as perspectivas “minimalistas” e “maximalistas” cognitivas, Sabatier e Schlager (2000: 224 e seguintes) situam o *Modelo dos Fluxos Múltiplos (Multiple Streams Framework)*, de J. Kingdon (1984); a *Teoria do Equilíbrio Interrompido (Punctuated Equilibrium Theory)*, de F. Baumgartner e B. Jones (1993); a *Construção Social*, de A. Schneider e H. Ingram (1993; 1997); e a *Advocacy Coalition Framework*.

No âmbito da *Construção Social*, a ótica que melhor procura compreender a definição dos problemas e o poder dos diversos atores é a de Schneider e Ingram (1993; 1997 *apud* Sabatier e Schlager, 2000), que se debruçam em dois tipos de construção social: uma ligada à percepção da opinião pública relativamente ao conhecimento científico e profissional, verificando-se que as instituições científicas e profissionais beneficiam de uma autonomia considerável no âmbito

dos processos de formulação das políticas públicas; outra incidente na percepção do público em relação ao conhecimento político.

Esta segunda baseia-se nas variáveis do mérito e do poder político, classificados como elevados ou baixos, e compreendem quatro categorizações de agentes: os *beneficiados* (com mérito e poder político altos); os *contestatários* (com mérito fraco e poder político forte); os *dependentes* (com mérito elevado e baixo poder político); os *desviantes* (com mérito e poder político fracos). Estas construções sociais, que resultam de um contexto normativo social, setorial, institucional e demográfico, influenciam largamente os processos de elaboração das políticas, afetando os instrumentos da ação pública e as regras institucionais incorporadas nos processos de decisão. Assim, enquanto os beneficiados têm amplas vantagens sobre todos os outros atores, os contestatários criticam em público mas chegam a acordo com os beneficiados, os dependentes beneficiam de vantagens simbólicas e os desviantes servem de “bodes expiatórios”.

### 3.2.2 Modelo dos Fluxos Múltiplos

O *Multiple Streams Framework*, de John Kingdon (1984), constitui um dos primeiros trabalhos analíticos das políticas públicas que se foca no papel das ideias, embora defenda que estas não representam só por si um fator de agendamento dos problemas. Na pluralidade de assuntos existentes, em que nem todos podem ser objeto de intervenção governamental, o autor apresenta uma explicação sobre porquê e como determinados temas, em detrimento de outros, são transformados em problemas. E, considerando que a definição de um problema não é condição suficiente para o seu agendamento político, explica o processo de formação da agenda política.

A abordagem assenta em três conceitos, designadamente *comunidades políticas*, que são compostas por atores (políticos, agentes da administração pública, académicos, especialistas, analistas, grupos de interesse, entre outros) que se agrupam, de modo mais ou menos fragmentado, em torno de uma preocupação compartilhada, construindo e difundido ideias (por vezes antagónicas) sobre a mesma, em diversos fóruns; *empreendedor político* (*policy entrepreneur*), que medeia os processos de agendamento; *janela de oportunidade*, que se abre quando convergem três correntes ou fluxos, nomeadamente:

- *Corrente dos problemas*, que consiste no reconhecimento da existência de um problema que se considera público e que, por esse motivo, requer a atenção governamental (relevando, para

o efeito, a divulgação de dados científicos, indicadores emanados por organismos internacionais, resultados de ações políticas, crises, entre outros fatores);

- *Corrente das políticas públicas*, que envolve soluções políticas e técnicas, geradas no interior das comunidades políticas, e alinhadas com as ideias políticas e valores dominantes (embora nem sempre as soluções sejam respostas aos problemas, sucedendo o inverso, ou seja, procura-se problemas para aplicar soluções pré-existentes);

- *Corrente da política*, que é independente do fluxo dos problemas e das soluções e engloba as condições de governação. No fluxo da política, o processo de agendamento é influenciado pelo apoio que os média, os cidadãos em geral (*sentimento nacional*), os grupos de interesse e as elites (*forças políticas organizadas*) dão às propostas apresentadas pelos governantes, bem como por *alterações governamentais*, sobretudo pela mudança de ciclo político (sendo os consensos edificados em fortes processos negociais e na criação de coligações).

Cada fluxo tem a sua dinâmica própria e os três estão habitualmente separados uns dos outros. Em determinadas condições, sobretudo quando um problema consegue captar a atenção dos decisores políticos (*fluxo dos problemas*), e se registam mudanças de governo, pressões da opinião pública ou modificações do sentimento nacional (*fluxo da política*), as três correntes convergem, propiciando a abertura de uma *janela de oportunidade*, que é aproveitada pelos *empreendedores políticos*, que mobilizam a sua reputação e/ou recursos financeiros, entre outros meios, para influenciar o agendamento do problema e a mudança nas políticas.

Entre as principais limitações apontadas à proposta inicial de Kingdon (1984) encontram-se a desvalorização do enquadramento institucional e a necessidade de uma dimensão analítica que aborde a interdependência entre os fluxos (Sabatier e Schlager, 2000; Araújo e Rodrigues, 2017).

### **3.2.3 Teoria do Equilíbrio Interrompido**

O *Punctuated Equilibrium*, de Baumgartner e Jones (1993), explica como um mesmo sistema institucional gera continuidades e descontinuidades nas políticas. Segundo estes autores, as políticas são pautadas por longos períodos de estabilidade, com alterações incrementais, sendo esta constância interrompida pontualmente por períodos de instabilidade que ocasionam transformações significativas. Para explicar as mudanças, os autores propõem dois conceitos: *imagem política* e *subsistema de política*.

A *imagem política* é uma representação simplificada da visão do mundo, retratando o problema (causas e soluções) e comunicando-o (através de narrativas e discursos) de modo mais facilmente compreendido e partilhado. Quando a imagem é amplamente partilhada e aceite, cria-se um monopólio político que impõe a ideia dominante. A estabilidade mantida pelos monopólios é interrompida, e a mudança ocorre, quando surgem ideias alternativas que, a partir de apelos emotivos e de dados empíricos, constroem novas imagens políticas que se conseguem tornar predominantes, reconfigurando o monopólio existente ou substituindo-o por outro.

O *subsistema de política*, que se pode relacionar com os conceitos de *setor*, de Muller (2014b), e de *coligações de causa*, de Sabatier e Jenkins-Smith (1993), são arranjos institucionais que integram comunidades de especialistas de uma dada área, nos quais os governos, impossibilitados de trabalharem pormenorizadamente uma pluralidade de assuntos, acabam por delegar o processamento dos problemas e da informação.

O agendamento dá-se quando um problema é transferido do *subsistema de política* (comunidades de especialistas) para o macrossistema (governo), o que se processa através das *imagens políticas*. Nesta abordagem, o elemento dinâmico dos processos das políticas públicas evidencia-se quando as *imagens* (e, conseqüentemente, o modo como um assunto é apresentado pelos especialistas aos decisores políticos, e como estes e os média o comunicam à opinião pública) e os *lugares* (os locais exatos da tomada de decisão) se reconfiguram. As alterações nas imagens induzem modificações nos lugares e vice-versa.

Entre as críticas mais expressivas a esta teoria estão a inexistência de relações causais entre as agendas dos média, da opinião pública e das arenas políticas com os resultados das políticas; a sobrevalorização da perspectiva *bottom up* e a desvalorização da *top down* (Jonh, 2013 *apud* Araújo e Rodrigues, 2017).

### **3.2.4 Paradigma de Política Pública**

O *Paradigma de política pública* de Hall (1993) inspira-se no conceito de paradigma científico, desenvolvido por Thomas Kuhn (1962) na *Estrutura das Revoluções Científicas*. Hall (1993) estabelece uma analogia entre os processos das políticas e a ciência, que se caracteriza por uma alternância de fases críticas (crises) e de fases normais, nas quais existe um equilíbrio na comunidade científica fundado no consenso em torno de um paradigma dominante. A cada período normal, sucede um de crise, fluído ou pré-científico do paradigma, correspondente à

emergência do problema. Nesta fase, regista-se uma maturação e uma articulação progressivas das estruturas cognitivas, dos universos normativos e dos sistemas de atores.

Analogamente ao *referencial setorial* (Jobert e Muller, 1987) e às *coligações de causa* (Sabatier e Jenkins-Smith, 1993), as diversas redes de agentes competem para fazer predominar o seu paradigma, iniciando-se a regulação do setor (Surel 1995). Daqui emerge um paradigma dominante e entra-se na fase estável, de implementação da política pública.

Hall (1993) explica que o processo de mudança nas políticas resulta de mecanismos de *aprendizagem social* que ultrapassam a esfera governamental e a dimensão dos interesses dos atores, envolvendo os média, para além de grupos de interesse e de partidos políticos, e evidenciando o papel das variáveis *ideias* e *poder* nesta equação e no debate público. Segundo o autor, na passagem do paradigma keynesiano para o monetarista no Reino Unido, na década de 1970-1980, que culminou com a eleição de Margaret Thatcher para Primeira-Ministra, em 1979, “Policy changed, not as a result of autonomous action by the state, but in response to an evolving societal debate that soon became bound up with electoral competition” (Hall, 1993: 288).

O *Paradigma de Política Pública* distingue-se do *Referencial* e da ACF sobretudo por demonstrar que os conflitos de interesses são por vezes determinados por lógicas normativas que podem conduzir à mudança radical nas políticas (Surel, 1995; 2000; 2014).

### 3.2.5 Referencial

A abordagem do *Referencial* foi desenvolvida por Bruno Jobert e Pierre Muller (1987). Inspirada na teoria marxista da luta de classes, e na sociologia das organizações, baseia-se na análise das sociedades modernas e industrializadas, caracterizadas por uma forte divisão do trabalho, produtora de subsistemas ou de *setores* de políticas públicas relativamente autónomos.

Na complexidade crescente das sociedades atuais, o conceito de *referencial* traduz a construção de uma *imagem* codificada que representa uma determinada interpretação da realidade (quadro cognitivo), simplificando o real e permitindo assim agir sobre o mesmo (quadro normativo), de acordo com essa perceção. Ou seja, o referencial não assenta apenas em ideias mas sim em *ideias em ação* (Jobert e Muller, 1987; Muller, 2000).

A passagem do plano ideológico à intervenção nas sociedades faz-se através do relatório *referencial global* (visões do mundo) - *referencial setorial* (políticas públicas). O global (sistemas de crenças, visões do mundo) é muito complexo, caracterizado por uma híper escolha heterogénea que inclui óticas incompatíveis, necessitando de ser simplificado e segmentado, ou setorializado em diversas áreas de política, de forma a que se torne inteligível e se possa agir sobre o real.

Neste enquadramento, o referencial setorial de qualquer marca país é formulado a partir do vigente referencial global da economia de mercado do mundo globalizado, na qual os países competem uns com os outros para atrair mais valias, o que concretizam através da construção e projeção de uma imagem de marca país.

Neste mecanismo, a definição de uma política assenta na representação da realidade que constitui o referencial dessa política. O referencial compreende assim um processo cognitivo, que permite diagnosticar e compreender a realidade, ao limitar a sua complexidade; e um processo prescritivo, que possibilita agir sobre o real (Muller, 2014a). Ou seja, as ideias não fluem simples e livremente: manifestam sistemas cognitivos e normativos com diversos graus de institucionalização, mecanismos de mediação e processos de mobilização.

Todas as políticas de marca país englobam uma componente cognitiva, expressa em representações simbólicas de país (formulação de uma identidade nacional competitiva no mercado externo), e elementos normativos, como campanhas de comunicação destinadas a públicos internacionais.

As políticas públicas são uma setorialização do trabalho governamental (Muller, 1985; 2014b). Muller (2014b: 593) define *setor* como “uma estruturação vertical de papéis sociais (geralmente profissionais) que fixam regras de funcionamento, de elaboração de normas e de valores específicos, de seleção de elites e de delimitação de fronteiras”. A noção de *setor* relaciona-se com a de *subsistema de política* (Sabatier e Jenkins-Smith, 1993) e de *fórum* (Jobert, 1994; 1995) e inclui as dimensões constitutivas das ideias, interesses e instituições (Muller, 2014b).

Muller (2005; 2014b) enuncia os seguintes elementos integrantes do setor: 1) *um conjunto de atores que têm interesses específicos* (podem ser grupos representados por organizações internas ou externas à Administração ou agentes dispersos, havendo uma pluralidade de atores que competem pela dominação do setor); 2) *uma componente institucional* (um organismo

governamental, uma associação ou outras instituições que deem consistência às relações entre os atores do setor e que cristalizem as configurações de poder); 3) *uma dimensão cognitiva* (que exprime a visão do problema e das soluções associadas, relacionando-se com o *referencial global*, o *sistema de crenças* ou o *paradigma*).

Os diversos setores de políticas correspondem a uma forma de institucionalizar a agenda, sendo que o setor e a política pública correspondente têm uma relação circular: o setor influencia os contornos da política; a política contribui para balizar o setor (Muller, 2014b).

Para Muller (2005; 2014b), o setor é uma lógica fundamental da ação pública porque todas as políticas públicas (educação, defesa, agricultura, entre outras) representam um lugar de conhecimento especializado, sendo incontornável para explicar a mudança pois é o espaço onde os agentes entram em relações de cooperação, confronto ou dominação para a (re)definição da política, considerando os seus interesses e alinhando-os com o referencial global.

Neste contexto, Muller (1995; 2000) considera que o propósito das políticas públicas já não é apenas o de resolver problemas. As políticas também deixam de ser meros locais onde os atores se confrontam em função dos seus interesses. O papel das políticas passa assim pela construção de *quadros de interpretação do mundo* na sociedade atual, que é cada vez mais complexificada, fragmentada e aberta ao exterior, às influências da globalização e da informação e/ou ação de organismos internacionais (como o Banco Mundial, o FMI, a OCDE, a ONU, empresas de consultoria internacionais que emanam estudos, índices e relatórios de referência, ONG de âmbito humanitário ou ambiental, entre outros), bem como a fenômenos de difusão, transferência e convergência do plano europeu para o nacional (Rodrigues e Silva, 2012; 2013), entre outros mecanismos através dos quais o nível global condiciona o doméstico (Muller, 1995; 2000; 2005; 2014a).

O influxo destas instâncias supranacionais nas políticas de marca país é muito significativo e efetiva-se, por exemplo, mediante indicadores que avaliam e comparam a competitividade dos países em diversas áreas de política, que interferem com a política de marca país, por ser uma política transversal. Existem também índices específicos de medição da reputação dos países. Os principais são o Nation Brands Index (Anholt-GfK) e o Country Brand Index (Future Brand).

Enquanto estrutura de sentido, o referencial articula quatro níveis de percepção do mundo (Muller, 2014a: 556-557): *valores* (sistemas de crenças ou visões do mundo que definem o

quadro global da ação pública); *normas* (distinguem o real percebido do real desejado e prescrevem princípios de ação); *algoritmos* (estabelecem relações causais que exprimem uma teoria de ação, podendo expressar-se na fórmula “se...então”. Por exemplo, “se o governo não for tão regulador, então as empresas ganharão em competitividade”); *imagens* (enquanto vetores implícitos de valores, de normas ou de algoritmos, fazem sentido sem terem de passar por um longo caminho discursivo, pelo que constituem um elemento central do referencial. Por exemplo, a imagem do “jovem agricultor dinâmico e moderno”).

Os países que desenvolvem marcas país procuram desenvolver uma imagem que os represente do modo como querem ser percebidos pelas audiências estrangeiras.

Estas quatro unidades de análise conjugam-se em dois pares de dimensões, que são essenciais para perceber os mecanismos de mediação nas políticas públicas designadamente: o par da *dimensão cognitiva/dimensão normativa* e o par do *campo intelectual/campo de poder*. Na *dimensão cognitiva*, os mecanismos de mediação ajudam a compreender o mundo; na *normativa*, definem os critérios que permitem agir sobre o mundo. No *campo intelectual*, dá-se a produção de sentido através de um processo de *tomada de palavra*; no *campo de poder*, a tomada de poder ocorre através da estruturação de um campo de forças.

O referencial de uma política pública representa o lugar e o papel do setor correspondente - *referencial setorial* - no âmbito de uma dada sociedade e época - *referencial global*. As relações entre ambos referenciais definem o *relatório global-setorial* (Muller, 2014a; 2014b).

O *referencial global* agrupa um conjunto de valores, normas, algoritmos e imagens que definem um quadro cognitivo e normativo geral, designadamente de perceção do mundo e de regras para a ação pública, ultrapassando os limites de um setor ou domínio de política. Trata-se de uma interpretação globalizante em torno da qual se ordenam e hierarquizam as diferentes representações setoriais.

À semelhança do *sistema de crenças (deep core beliefs)* de Sabatier e Jenkins-Smith (1993), o referencial global não é uma estrutura unificada que se impõe de forma automática aos vários domínios da vida social. Pelo contrário, baliza o campo de perceção da realidade no seio do qual se vão organizar os conflitos sociais dos diversos referenciais setoriais, englobando também vários níveis de interpretação cognitiva e normativa, nomeadamente: um *núcleo duro* (equivalente às *deep core beliefs*), com o qual se relacionam *elementos periféricos*



(correspondentes aos *secondary aspects* de Sabatier e Jenkins-Smith, 1993), sendo nestes aspetos secundários que as diferenças entre os setores, e os países ocidentais, mais se fazem sentir, apesar de estarem todos abrangidos pelo mesmo referencial global de mercado. É neste último nível que residem as especificidades de cada marca país.

O *referencial setorial* é uma representação de um setor, de um domínio de política ou de uma profissão. Tal como no referencial global, no referencial setorial não é frequente existirem concertações unânimes. No interior de cada setor coexistem várias conceções sobre a natureza, as fronteiras e o papel do mesmo na sociedade. Destas ideias conflituais emerge uma que se torna dominante, geralmente por ser a mais conforme ao referencial global. Essa representação predominante impõe-se como quadro de referência para a política pública correspondente porque gera os elementos de articulação entre o global e o setorial.

Esta passagem do referencial global ao setorial é feita pela agência. E, para além da esfera da representação política (partidos políticos, governo/oposição), as matrizes cognitivas e normativas são produzidas através da interação entre outros atores (cientistas, especialistas, jornalistas, organizações sindicais, setoriais e profissionais), que se confrontam, procurando tornar os seus modelos dominantes na formulação das respetivas políticas setoriais.

Neste enquadramento, as políticas operam como fóruns onde os diferentes atores envolvidos exprimem a sua *visão do mundo* e as instituições funcionam como *quadros de interpretação do mundo* (Muller, 1995; 2000).

O conceito de *fórum* é trazido ao referencial por Jobert (1994), que observou que o processo de imposição/aceitação da mudança de referencial passa pelo funcionamento diferenciado de diversos fóruns, considerando existirem três tipos de fórum, cada um com características próprias, mas que interagem e se articulam: o *fórum científico*, onde se analisam os problemas; o *fórum económico/ da comunidade das políticas públicas*, onde se debatem as soluções; e o *fórum da comunicação política*, onde se determinam as oportunidades de ação ou de inação. Cada uma destas esferas obedece a lógicas específicas e comporta a sua própria visão do mundo: a lógica do fórum científico é a dos académicos, perspetivando a produção de um paradigma científico dominante; o fórum das comunidades de políticas públicas é animado pelo debate entre especialistas técnicos e políticos, visando soluções; o fórum da comunicação política é movido pela vontade de formar alianças político-partidárias suscetíveis de aceder ao poder por via maioritária, legitimada por eleições.

A configuração e articulação dos diversos fóruns depende do sistema político em que se inserem. Nos regimes em que existe uma concentração de poderes há “un effort de socialisation

des acteurs à des représentations qu'ils n'ont pas contribué à construire et un essai de simulation de leur recevabilité” (Jobert, 1995: 22)

No processo de transformação do global em setorial desenvolvido pelos agentes releva sobretudo a ação dos *mediadores*, que são atores que estão posicionados estrategicamente em espaços políticos, administrativos, profissionais e/ou na sociedade civil e que podem provir de elites (políticas, burocratas, económico-financeiras ou profissionais) ou de outros meios emergentes, à semelhança dos *policy entrepreneurs* de Kingdon (1984). Os mediadores desenvolvem um trabalho de mediação entre os diferentes universos de sentidos e de fabricação da *verdade do momento*. Muller (2005: 185) estabelece a seguinte tipologia de mediadores:

- 1) *Ator providencial* - associa o seu nome à reforma política, e a sua atividade combina um trabalho de análise e de responsabilidades importantes, mas geralmente não se identifica com a totalidade do processo.
- 2) *Grupo de agentes* – conjunto de atores circunscrito que teoriza e concretiza a mudança.
- 3) *Campo de mediação* – envolvência de diversos agentes, sem contornos delimitados, e englobando diversas interações.

Existindo pontos de contacto entre o *Paradigma*, o *Referencial* e a ACF, tanto o *Referencial* como a ACF postulam uma teoria da mudança mais incremental e menos radical do que o *Paradigma*, argumentando que novos quadros cognitivos e normativos não substituem integralmente os anteriores. Ao invés, integram alguns elementos dos seus antecessores numa lógica de *path dependence* institucional (Pierson, 2000).

### **3.2.6 Quadro Teórico das Coligações de Causa: abordagens *bottom up* e *top down***

A *Advocacy Coalition Framework* (ACF) procura compreender o processo político, e explicar a mudança nas políticas (em períodos de dez anos ou mais), essencialmente a partir de cinco conceitos: *sistema de crenças*; *subsistema de política*; *coligação de causa ou de interesse*; *mediador político*; *aprendizagem* (Sabatier e Jenkins-Smith, 1993; Sabatier e Schlager, 2000; Sabatier 2014).

O *sistema de crenças* engloba ideias, valores e normas (*deep core beliefs*, nível macro), interpretações das causas dos problemas e dos efeitos das soluções, bem como do papel das instituições e dos recursos mobilizados, sendo partilhado por um *subsistema de política* (*policy*

*core beliefs*, nível meso), que integra agentes inseridos em organismos públicos e privados (legisladores, analistas, grupos de interesse, burocratas, políticos eleitos, académicos, *think tanks*, investigadores, jornalistas, líderes de opinião e membros de diferentes níveis político-administrativos e de governo), que têm um interesse ativo num determinado setor de política, procurando alianças e influenciar o desenvolvimento político nessa área (Sabatier e Jenkins-Smith, 1993; Sabatier, 1998).

A partilha de um sistema de crenças é a “cola” que une os atores no seu subsistema de política (Shanahan; Jones e Mc Beth, 2011: 545) e dá origem a uma *coligação de causa* quando esses agentes se organizam e movimentam de modo concertado para alcançar propósitos concretos. Os subsistemas contêm diversas coligações, que se diferenciam pelas estratégias (negociação, mobilização, entre outras) e recursos de poder (poder político e/ou económico, recursos financeiros, informação, conhecimento científico, autoridade legal, entre outros) que mobilizam e pelas ideias políticas (*policy beliefs*) que defendem. No quadro teórico das coligações de causa, parte-se do pressuposto que a produção de uma política se realiza primeiramente no seio dos especialistas do domínio dessa política, que procuram regularmente influenciar a decisão política no interior do subsistema de política em que operam.

Na elaboração de uma marca país está presente o enquadramento da ACF acima introduzido e coexistem as perspetivas *bottom up* e *top down* na formulação e implementação da política, que a ACF também permite integrar (Sabatier, 1986; Sabatier e Weible, 2007).

Numa marca país, num movimento *bottom up*, a questão não se limita às entidades político-administrativas: há o envolvimento de uma variedade de atores públicos e privados no problema da marca país, que podem organizar-se em coligações de causa concorrentes, que manifestam a sua compreensão do assunto, mobilizam recursos e desenvolvem estratégias para persuadir a decisão política.

De forma inversa, na perspetiva *top down* da ACF, o tema é tratado fundamentalmente na esfera político-administrativa e, embora seja comum a consulta a outros agentes, os programas são de iniciativa governamental e condicionam o comportamento da agência.

Esta abordagem remete para a teoria de Dye (2001), que conclui que nos EUA, como em todos os países, o agendamento e a formulação das políticas, bem como as mudanças nas políticas, derivam de mecanismos *top down*, refletindo os valores, interesses e preferências das

elites nacionais, que concentram o poder político e económico e controlam as instituições. A implementação das políticas fica a cargo das administrações.

Embora 90% do processo de *policy making* se desenvolva no interior dos subsistemas, há dois conjuntos de variáveis externas aos subsistemas de política que influem neste, ao afetarem os recursos de poder e constrangimentos dos atores que, por sua vez, influenciam a decisão política no subsistema em que se integram (Sabatier, 2014): 1) *parâmetros estáveis do sistema*, que mudam muito lentamente e compreendem a área de política, valores sócio-culturais, estrutura constitucional e distribuição de recursos naturais; 2) *eventos externos*, que geralmente se modificam no período de uma década e constituem condição necessária, mas não suficiente, para uma mudança mais profunda na política, e incluem a alternância governativa, alterações sócio económicas e na opinião pública, decisões políticas e impactos de outros subsistemas de política, sendo estas as variáveis que potencialmente mais influem nas transformações das políticas.

A cooperação e, principalmente, a concorrência entre coligações de causa, e a ação dos mediadores (*policy brokers*) – atores que buscam compromissos entre as posições das distintas coligações, com o intuito de gerar propostas de mudança política exequíveis, persuadindo os decisores políticos e as instituições governamentais a adotá-las - tem impacto nas políticas e originam reconfigurações. Da competição entre coligações de causa, e da atividade dos mediadores, resultam decisões políticas (leis, decretos, orçamentos, programas, etc.) e outros *policy outputs* que geram efeitos de *feedback* nas coligações de causa, podendo dar lugar a uma nova definição do problema.

Nesta dinâmica, é determinante o papel da *aprendizagem (Policy oriented learning)*. A aprendizagem consiste em alterações relativamente duradouras de pensamento/comportamento resultantes de experiências políticas anteriores ou de novas informações (por exemplo, de conhecimento científico ou de dados veiculados por organismos internacionais). Na ACF, uma das principais hipóteses é a de que a aprendizagem conduz a pequenas alterações da política, pois uma transformação maior implica modificações ao nível do núcleo da política e requerem perturbações exógenas, como fortes mudanças das condições sócio-económicas ou eleições, que derivem numa redistribuição significativa dos recursos políticos. Os interesses usam os fóruns profissionais para facilitar a aprendizagem entre coligações (Sabatier e Weible, 2007). A aprendizagem traduz-se numa melhoria das estratégias legais e político-institucionais (Sabatier, 1986).

Nesta ótica, o modelo aproxima-se das *janelas de oportunidade* de Kingdon (1984) mas, enquanto a *Metáfora dos Fluxos Múltiplos* enfatiza o peso de fatores externos (como o sentimento nacional, a mudança de governo e/ou os grupos de pressão) para compreender a mudança nas políticas, a ACF dá relevo às ideias políticas, tanto para a formação de coligações como para a transformação nas políticas.

Assim, a ACF incorpora diversos elementos cognitivos importantes, apresentando um modelo robusto da estrutura do sistema de crenças das elites, desdobrado em três níveis, conforme a sua amplitude: um nível central (*deep core beliefs*) composto por visões do mundo que se aplicam à generalidade das políticas públicas (a dicotomia esquerda-direita; a economia globalizada); um nível próprio de cada política (*policy core beliefs*), que engloba as perceções e as crenças normativas que se aplicam a um domínio específico de política pública, e os aspetos secundários (*secondary aspects*), que se adequam apenas a secções específicas de determinados setores de política.

Na explicação da mudança, o argumento é o de que as crenças mais alargadas – as *deep core beliefs* e as *policy core beliefs* - são mais difíceis de alterar do que as crenças mais restritas – os *secondary aspects*.

Isto sucede porque os atores tendem a apagar a informação inconsistente com as crenças pré-existentes (Lord et al., 1979 *apud* Sabatier e Schlager, 2000; Munro e Ditto, 1997 *apud* Sabatier e Schlager, 2000) e verte-se no facto dos atores das diferentes coligações interpretarem a mesma realidade de forma distinta. Inclusivamente, os agentes vêm com bastante desconfiança as perspetivas dos seus opositores, exacerbando o conflito externo e reforçando a coesão interna da sua coligação. Para este efeito, contribui também o conceito de *prospect theory* da ACF, que consiste no facto de os atores atribuírem mais importância às perdas do que aos ganhos, considerando os adversários como mais perigosos e mais fortes (Sabatier, 1998 *apud* Sabatier e Schlager, 2000; Sabatier e Jenkins-Smith, 1999 *apud* Sabatier e Schlager, 2000).

Uma via alternativa para a concretização das mudanças mais significativas nas políticas públicas é ainda o acordo entre coligações distintas (após anos de conflito e perante a inexistência de perturbações exógenas importantes) acerca dos principais problemas de uma política pública, o que sucede normalmente quando se registam as condições seguintes: uma situação de impasse na qual todos percebem a manutenção do *status quo* como inaceitável; a participação de todos os atores envolvidos (*stakeholders*); as regras de decisão fundadas no

consenso; o tempo (um ano ou mais); um mediador de política pública competente; a instauração de confiança mútua; a aprendizagem entre coligações (Sabatier, 2014).

A ACF atribui igualmente uma atenção significativa aos aspetos não cognitivos, tendo em consideração os fatores sócio económicos, culturais e institucionais que condicionam os processos de elaboração das políticas públicas (Surel, 2000; 2014; Palier e Surel, 2005). A ACF formula a hipótese segundo a qual as perturbações exteriores resultantes da alteração das condições sócio económicas, de eleições ou de efeitos de outras políticas públicas são impulsionadoras de alterações mais profundas nas políticas. Paralelamente, apresenta hipóteses em que o estabelecimento de instituições, como os fóruns profissionais, é fundamental para gerir os conflitos sobre questões técnicas e científicas importantes entre os especialistas de diferentes coligações (Sabatier e Zafonte, 1997 *apud* Sabatier e Schlager, 2000).

Uma das principais limitações apontadas à ACF é a sua origem empírica centrada no pluralismo norte americano e num modelo *bottom up*. Em 1986, Sabatier já tinha refletido sobre os mecanismos *top down* e, em 2007, Sabatier e Weible introduzem novos desenvolvimentos na ACF, de modo a contemplar os sistemas europeus.

Sabatier (1986) lembra que o desenho *top down* é predominantemente estático e focalizado nos proponentes do programa, negligenciando o aspeto mais dinâmico do envolvimento da agência (setor privado, *street level bureaucrats* e poder local), que muitas vezes é visto como um entrave à elaboração de medidas. A formulação *top down* baseia-se nas estratégias dos decisores políticos, está dependente da existência de uma autoridade governamental, que emana decisões legais e normativas que condicionam o comportamento da agência, orientando e delimitando a ação da sociedade civil, do tecido privado e da autoridade local. O desenho *top down* assenta em objetivos consistentes e numa concetualização causal. Geralmente, tem poucos pontos de veto, mobiliza recursos financeiros e integra atores políticos e administrativos consonantes com a estratégia a implementar.

Todavia, o modelo *top down* não dispensa a consulta aos interesses e apoiantes nos processos de tomada de decisão, nem a produção de medidas que lhes sejam favoráveis. Do mesmo modo, não deixa de ter impactos nos recursos e estratégias dos atores do subsistema que, por seu turno, procuram usar os instrumentos da política (legais, financeiros) para atingir os seus propósitos e desenvolvem mecanismos de aprendizagem que trazem contributos à política. E a cola que une os atores no subsistema de política permanece o sistema de crenças partilhado, que junta políticos, agentes da administração, líderes de grupos de interesse e intelectuais que compartilham um conjunto de crenças normativas e informais sobre as

principais questões políticas. Em 2007, Sabatier e Weible introduzem novas esclarecimentos na ACF, de forma a enquadrar a ação *top down* dos regimes europeus, mais corporativistas, caracterizados por estruturas de decisão centralizadas, institucionalizadas, largamente dependentes de regras de consensualização e de compromissos, com normas de participação relativamente restritas.

Figura 8 Diferenças entre as abordagens *bottom up* e *top down* na ACF

	<i>Bottom up</i>	<i>Top down</i>
Países	EUA	Europa
Sistema político	Descentralizado (estados federados)	Centralizado (governo)
Atores	Esfera político-administrativa, associações setoriais, empresas, organizações não governamentais, média, líderes de opinião, peritos, académicos, sociedade civil.	Esfera político-administrativa e associações setoriais
Relação entre coligações	Competição	Coligação maioritária (governo) inclusiva de coligações minoritárias
Mecanismos de participação	Alargados	Restritos
Desenho da política	Dinâmico (envolvimento da agência)	Estático (proponentes das medidas)

Fonte: Adaptado de Sabatier (1986) e de Sabatier e Weible (2007)

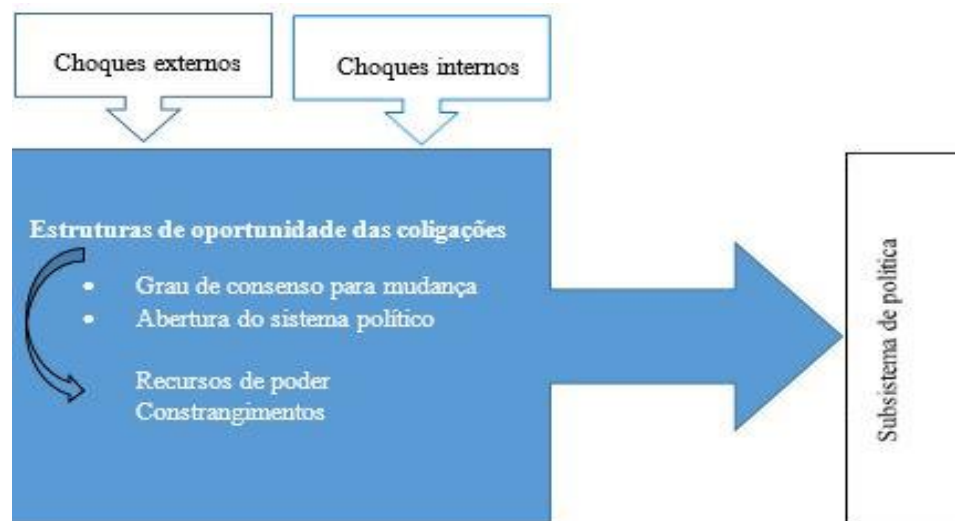
Aos *parâmetros estáveis do sistema* e *eventos externos* do diagrama original da ACF, Sabatier e Weible (2007) acrescentam uma terceira categoria - *estruturas de oportunidade das coligações* - que medeiam os *parâmetros estáveis do sistema* e o subsistema de política no longo termo, influenciando nos constrangimentos e recursos de poder dos atores do subsistema no curto prazo. Recuperam de Lijphart (1999 *apud* Sabatier e Weible, 2007) dois grupos de variáveis que influenciam os recursos de poder e os constrangimentos dos atores do subsistema: 1) *grau de consenso necessário à mudança política*; 2) *abertura do sistema político*. Em relação ao grau de consenso, explicam que dados os múltiplos pontos de veto pelos quais as reformas têm de passar, são geralmente necessárias maiorias parlamentares (frequentemente do partido que governa), tendo as coligações que ser inclusivas, procurando compromissos e partilhando informação com os opositores, ao contrário dos EUA. Relativamente à abertura do sistema político, diversamente do modelo norte americano, o europeu é menos aberto e mais centralizado, com uma participação limitada às autoridades governamentais e aos líderes de associações, que observam regras de concordância e compromissos. Aqui, as coligações têm

menos atores dos que nas norte americanas mas releva o papel dos mediadores, que procuram estabelecer acordos entre as diferentes coligações.

A abordagem inicial da ACF foca-se mais nas crenças do que nos recursos de poder, lacuna que a proposta de 2007 pretende colmatar apresentando a seguinte tipologia de recursos de poder:

- 1) *Autoridade formal/legal para a tomada de decisão política* – Atores (colocados) em posições de autoridade formal e legal (membros do governo, altos dirigentes da administração, legisladores). Uma das principais estratégias das coligações maioritárias é a colocação de aliados em posições revestidas deste tipo de autoridade.
- 2) *Opinião pública* – Ganhar apoio público (através dos média e/ou de líderes de opinião) e utilizar sondagens de opinião favoráveis à causa defendida.
- 3) *Informação* – Conhecimento científico e/ou técnico e incluir o parecer de especialistas e/ou académicos.
- 4) *Apoiantes* – Figuras com revelo na sociedade civil recrutadas para a causa.
- 5) *Financeiros* – Financiam a causa e outros recursos para a mesma (campanhas publicitárias, produção de conteúdos e eventos, elaboração de estudos)
- 6) *Liderança* – Criam uma visão atrativa para a formação de uma coligação vencedora, usam os recursos estratégica e eficientemente, captam novos recursos para a causa e são mediadores incontornáveis para a efetiva mudança na política.

Figura 9 Estruturas de oportunidade das coligações na ACF



Fonte: Adaptado de Sabatier e Weible (2007)



Apesar de continuarem a considerar que o subsistema de política é a principal unidade de análise para compreender e explicar as alterações nas políticas, Sabatier e Weible (2007) juntam à importância dos choques externos, como uma crise económico-financeira mundial, a relevância dos choques internos, como a eleição de um novo governo, nos mecanismos de mudança. Neste sentido, defendem que tanto os choques externos como os internos operam uma redistribuição de recursos de poder, reconfigurando o subsistema de política. Consideram também que o subsistema de política é dominado por uma coligação de causa maioritária, que inclui uma ou mais coligações minoritárias, e que os choques internos confirmam as crenças da(s) coligação(ões) minoritárias, que desta forma aumentam a sua influencia, e fomentam a incerteza na coligação dominante, que vai assim mais ao encontro do interesse minoritário.

### **3.2.7 Viragem discursiva**

Na obra *L'ordre du discours*, Foucault (1971 *apud* Zittoun e Demongeot, 2010) postula a análise de todas as práticas discursivas, e não apenas dos discursos oficiais, defendendo que todas as relações sociais se organizam através do discurso. Para o autor, as ideias são um conceito vago que se materializa singularmente pelas práticas discursivas: “discourse is a set of statements that produces a specific order relating to an issue” (Foucault, 1971 *apud* Zittoun e Demongeot, 2010: 400).

Boltanski (1991 *apud* Zittoun e Demongeot, 2010) acrescenta que a linguagem é uma arma de exercício de poder e que a capacidade dos atores para gerarem consensos resulta da sua habilidade no debate de ideias e da sua aptidão para encontrarem uma solução unanime para os problemas.

Jobert (1995) considera o discurso um elemento simbólico de política, argumentando que a institucionalização do discurso é o que permite passar da dimensão simbólica à prática de política pública.

Fischer (2003; 2018) e Fischer e Gottweis (2012) recuperam estas perspetivas, apresentando um modelo de análise das políticas no qual os problemas resultam de uma construção social discursiva, podendo uma mesma questão ser apresentada (à opinião pública) de formas até antagónicas, mesmo com base nos mesmos dados, dependendo das narrativas e dos argumentos utilizados pelos atores (políticos) e da influencia de fatores como a cultura, as emoções e os novos média.

### 3.2.8 Neoinstitucionalismo Discursivo

Schmidt (2006; 2008; 2010a; 2010b; 2012) apresenta o neoinstitucionalismo discursivo (*Discursive Institutionalism*) como o quarto neoinstitucionalismo, procurando complementar os três tradicionais – da escolha racional, histórico e sociológico - com o papel das ideias, relegado por estes, e enfatizado pelas teorias cognitivas e normativas, apesar de se distinguir destas através de um quadro analítico próprio, assente no processo discursivo interativo.

No DI, as ideias, na dimensão substantiva, podem apresentar diversas tipologias, entre cognitivas e normativas; diferentes níveis, desde ideias políticas, programáticas e paradigmas até distintas representações de ideias através do discurso: quadros cognitivos e normativos, narrativas, guiões, mitos, memória coletiva e histórias, dos quais a maior parte integra as políticas de marca país.

O DI engloba as dimensões analíticas dos interesses, da dependência da trajetória e dos valores e normas de conduta sócio-culturais (Hill, 2013), mas acrescenta-lhes uma componente interativa: o processo discursivo através do qual as ideias são intencionalmente contruídas por atores políticos, numa esfera política coordenada, num determinado contexto institucional, e difundidas numa esfera política comunicacional, pelos atores políticos e junto do público.

O DI é uma abordagem *umbrella* das abordagens cognitivo-normativas, mas acrescenta-lhes um quadro analítico específico, baseado no processo dinâmico e interativo do discurso, através do qual explica como as ideias promovem a continuidade e a mudança institucional.

Assim, o DI defende que as ideias e os seus *entrepreneurs* (*champions, policy brokers* ou mediadores) promovem a continuidade e a mudança de regras, valores e práticas através do processo interativo do discurso, que é desenvolvido num contexto institucional com o objetivo de criar, disseminar e legitimar ideias junto dos decisores políticos, de outros públicos e da opinião pública, visando influenciar as escolhas e as ações nas políticas públicas (Radaelli, 2000; Schmidt e Radaelli, 2004; Schmidt, 2006; 2008; 2010a; 2010b; 2012).

Ou seja, é por intermédio do discurso que se trocam ideias, passando-se do pensamento individual à ação coletiva. No discurso não importa apenas o que é dito, mas também quem diz o quê a quem, onde, quando e porquê:

In other words, discourse is not only about ‘what is said but also ‘who said what to whom where when and why.’

Without discourse, understood as the exchange of ideas, it is very difficult to explain how ideas go from individual thought to collective action.

(Schmidt, 2010a: 83)

O que distingue um discurso normal de um discurso *transformador* são os indicadores seguintes: força dos argumentos cognitivos (coerência e consistência das ideias); ressonância (pertinência ou aplicabilidade) dos fundamentos normativos; adequação da informação sobre a qual os argumentos são edificados (Schmidt e Radaelli, 2004); *timing*; relevância e viabilidade política; adaptação aos valores nacionais (tradição e cultura) (Schmidt, 2008); contexto institucional (Schmidt, 2010a; 2010b).

Nesta perspectiva, as instituições são os contextos nos quais os atores desenvolvem as ideias e o processo discursivo, numa *lógica de comunicação* (Schmidt 2008; 2010a).

Enquanto nos três neoinstitucionalismos tradicionais as instituições são estruturas externas aos agentes, que lhes determinam as regras de atuação, funcionando essencialmente como constrangimentos (seja através de mecanismos racionalistas, da dependência de trajetórias ou de normas sócio-culturais que enquadram a ação dos atores), no DI as instituições são interiorizadas pelos agentes, servindo, por um lado, como estruturas onde, e em relação às quais, os atores pensam e agem; e, por outro, como constrangimentos às ideias e ações construídas e alteradas por esses agentes.

A capacidade interna dos atores criarem, manterem ou mudarem as instituições deriva das suas “habilidades ideológicas de fundo” (*background ideational abilities*). Essas habilidades ideacionais de fundo sustentam a capacidade dos agentes de criarem sentidos num determinado contexto de significado, ou seja, de “acertarem” em termos das regras ideais ou da “racionalidade” de um determinado contexto institucional discursivo (Schmidt, 2008; Schmidt, 2010a: 82).

Mas, para que a transformação institucional ocorra, é necessário juntar às “habilidades ideológicas de fundo” o que Schmidt (2010a: 83) designa por “habilidades discursivas de primeiro plano” (*foreground discursive abilities*), que correspondem à capacidade dos atores de pensarem sobre as instituições onde se integram como se estivessem de fora, para que possam agir, criticar, comunicar e decidir sobre essas instituições e persuadir outros agentes a agirem no sentido da mudança. Visando substituir interesses político-institucionais enraizados, os atores agrupam-se, organizam-se e coordenam-se em coligações, trazendo as suas causas para o debate político e para a esfera pública.

A generalidade das teorias cognitivas posiciona os atores (indivíduos e os grupos) no centro da construção das ideias políticas que visam a ação coletiva. Estes atores debatem, em arenas nacionais ou internacionais, as ideias das suas comunidades discursivas e coligações, relativas a determinados domínios de política pública, procurando tornar a sua visão dominante e influenciar a decisão e a ação política. Isto sucede com as *comunidades epistêmicas* na arena

política (Haas, 1992 *apud* Schmidt, 2010a); com as *coligações de causa* e os *policy brokers* (Sabatier e Jenkins-Smith, 1993); com os *enterpreneurs* ou os *champions* (Fligstein e Mara-Drita, 1996 *apud* Schmidt, 2010a; Finnemore e Sikkink, 1998 *apud* Schmidt, 2010a); e com os *mediadores* (Muller, 1995; 2005). No DI, o enfoque reside menos nos atores individuais e nos grupos e mais no processo massivo de persuasão da opinião pública.

### 3.2.9 Quadro analítico das Narrativas de Política Pública

*Governments around the world have increasingly recognized the need to tell the story of their nation to the target international audience, not in simplistic propaganda, but with subtlety and sensitivity.*

(Pilon, 2005 *apud* Fan, 2008: 154)

A *Narrative Policy Framework* (NPF) analisa empiricamente palavras, imagens e símbolos - informação escrita e áudio-visual constante de notícias, redes sociais, documentos e *sites* oficiais, discursos, entre outras informações - que os atores (políticos, grupos de interesse, meios de comunicação social, entre outros) utilizam na construção estratégica de *narrativas políticas* assentes em sistemas de crenças e disseminadas com a intenção de mobilizar outros agentes (*stakeholders*, opinião pública e decisores políticos) para coligações de causa vencedoras (Jones e McBeth 2010; Shanahan; Jones e Mc Beth, 2011) que, relativamente à marca país, façam prevalecer a imagem de país que se pretende projetar no cenário mundial.

A NPF é apresentada por Jones e McBeth (2010) com o intuito de transpor o conceito de *narrativas políticas*, postulado pelos principais estudiosos da matéria - Hajer (1993 *apud* Jones e McBeth, 2010; 1995 *apud* Jones e McBeth, 2010), Fischer (Fischer & Forrester, 1993 *apud* Jones e McBeth, 2010; Fischer, 2003 *apud* Jones e McBeth, 2010), Roe (1994) e Stone (2002) – para uma ferramenta que possibilite uma observação empírica das estruturas e dos conteúdos das narrativas.

Neste enquadramento, as narrativas políticas traduzem uma forma de estruturar e comunicar uma determinada visão do mundo e dos problemas: “policies and programs are translations of beliefs that are communicated through policy narratives, the vehicle for conveying and organizing policy information” (Shanahan; Jones e Mc Beth, 2011: 544).

Enquanto os discursos políticos configuram *estórias* que têm objetivos como o de vencer uma eleição, uma narrativa de política pública tem enredo, personagens (herói, vilão e vítima), conteúdo e sistema de crenças associado, sendo difundida com o intuito de produzir um

determinado resultado de política (a moral da história) (Stone, 1989; Jones e McBeth, 2010; Shanahan; Jones e Mc Beth, 2011), ou seja, uma política de marca país específica, assente numa dada visão de país e do seu desenvolvimento socioeconómico, e não noutra.

A NPF estuda a influência das narrativas (elementos e estratégias) na opinião pública, nas alterações e nos resultados das políticas, sobretudo a um nível *meso* (subsistema de política) e *micro*, procurando complementar a ACF ao introduzir as narrativas de política como variável explicativa de variações nas coligações de causa e de mudanças no subsistema de política.

A teoria por detrás da NPF remonta aos trabalhos de Schattschneider (1960 *apud* Shanahan; Jones e Mc Beth, 2011) e de Pralle (2006 *apud* Shanahan; Jones e Mc Beth, 2011), que argumentam que, num subsistema de política, os grupos dominantes tentam manter a sua posição (monopólio) recorrendo a narrativas de restrição da participação (contenção do assunto) e de limitação do conflito, enquanto os grupos não dominantes procuram ampliar a participação (expansão do assunto), utilizando narrativas de mobilização de interesses no sentido da mudança da política. Os primeiros difundem benefícios e ocultam custos; os segundos adotam a estratégia inversa.

Analogamente ao Neoinstucionalismo Discursivo (Schmidt, 2010a) e às Ideias Causais (Stone, 1989), a NPF enfatiza a pertinência da opinião pública nestes mecanismos. No subsistema de política, a opinião pública é, simultaneamente, um constrangimento exógeno, que condiciona as coligações, e um recurso de poder, que as coligações tentam influenciar, através da contenção, nas coligações predominantes, ou da ampliação, nas coligações não dominantes (Shanahan; Jones e Mc Beth, 2011).

De forma próxima à ACF, a NPF valoriza, no estudo da mudança e dos resultados das políticas, elementos como a *estabilidade* (consistência no uso de uma crença política ao longo do tempo), a *força* (robustez com que uma coligação emprega uma determinada perspetiva de crença política) e a *coesão* (priorização de crenças e congruência entre as diversas entidades e/ou atores que formam uma coligação de causa). As narrativas que denotam maior estabilidade, força e coesão estão em melhores condições de influir nas políticas (Shanahan; Jones e Mc Beth, 2011).

Em relação à *aprendizagem*, Shanahan; Jones e Mc Beth (2011) sugerem que a forma como as coligações manipulam, com recurso a narrativas persuasivas, os dados resultantes de conhecimento científico e/ou veiculados por organismos internacionais, é mais determinante do que a informação em si, para a mudança nas políticas. Neste sentido, o elemento persuasor das

narrativas é o principal condutor da aprendizagem, mudança e resultados políticos, o que é ainda mais preponderante na marca país por se tratar de uma política simbólica.

Numa explicação que o aproxima do *referencial* (Jobert e Muller, 1987) e da ACF (Sabatier e Jenkins-Smith, 1993), Haler (1993 *apud* Shanahan; Jones e Mc Beth, 2011) sublinha que as coligações validam e impõem os seus discursos e *estórias* políticas pela institucionalização dos mesmos e que a mudança ocorre quando um novo discurso ou *estória* se torna dominante.

### 3.2.10 Ideias Causais

Deborah Stone (1989) analisa e importa contributos das três principais abordagens sobre o agendamento das políticas públicas, realizadas por Kingdon, Cobb e Elder e por Edelman, complementando-as com o que considera que subvalorizaram: as *Ideias* ou *Estórias Causais* (*Casual Ideas*, *Casual Stories*).

Tal como no *fluxo dos problemas* da Metáfora dos Fluxos Múltiplos, de Kingdom (1984), e no Modelo do Equilíbrio Interrompido, de Baumgartner e Jones (1993), Stone (1989) defende que os assuntos (condições, dificuldades) não possuem características próprias que os categorizam automaticamente como problemas públicos ou políticos.

Independentemente das origens das questões serem atribuídas a fatores naturais, acidentais ou intencionais, os temas só passam a problemas públicos, passíveis de agendamento político, quando se considera que podem ser resolvidos através da ação humana e quando os decisores políticos defendem que tem de se encontrar uma solução.

Para Stone (1989; 2002), na base desta transformação dos assuntos em problemas públicos, e do seu agendamento político, estão as *ideias causais*.

Mas as ideias causais também não têm passagem direta a problemas. A definição de um problema decorre de um processo sistemático de construção de uma imagem que atribui causas, culpas e responsabilidades (Stone, 1989). Recorde-se que o conceito de imagem política já havia sido apresentado por Baumgartner e Jones (1993) como ideias ou representações simplificadas que retratam os problemas - e que incluem visões, narrativas e discursos sobre as causas e as soluções dos problemas - permitindo comunicar de modo mais simples e mais facilmente partilhado por uma comunidade. Quando uma imagem é amplamente partilhada e aceite, cria-se um monopólio político. Este padrão de equilíbrio é pontualmente interrompido

quando um monopólio destitui outro. Todos os grupos de agentes têm interesse em criar o seu monopólio e um “arranjo institucional” que o reforce e, para esse efeito, têm de controlar a visão dos problemas, as narrativas e os discursos, e instituí-los como ideias dominantes (Araújo e Rodrigues, 2017: 25).

Segundo Stone (1989), o processo sistemático de construção de uma imagem é desenvolvido e mediatizado por atores políticos, que agem intencionalmente como se estivessem apenas a constatar factos, mas que na verdade constroem e apresentam estrategicamente estórias, narrativas, argumentos e discursos, manipulando dados científicos, leis, opinião pública, média, entre outros recursos, para criar e promover uma imagem da questão, procurando ganhar apoios para a sua causa e tornar a sua visão dominante na definição do problema, o que é expressivo na análise dos processos políticos das marcas país.

As ideias sobre o que deve ser a marca país são criadas, mudadas e debatidas politicamente numa arena em que os atores competem e se confrontam constantemente uns com os outros para defender, validar e consubstanciar as suas *casual stories* e influenciar os agentes políticos a selecionar a sua ideia, e não a dos seus opositores, para a definição do problema e agendamento (embora esta dinâmica também marque a fase de desenho das medidas de política e de legitimação da decisão). Neste sentido, as estórias causais cumprem funções políticas de desafiar ou proteger uma ordem social ou *status* existente, podendo funcionar como mecanismos de redistribuição de poder; legitimar determinados atores como definidores dos problemas; e criar (novas) alianças políticas (por exemplo, entre os agentes que padecem do problema, as vítimas, e os que propõem a solução, os heróis), podendo servir de estímulo à organização política da sociedade civil, ou a recurso para líderes políticos que buscam alianças.

E porque é que determinados atores e ideias se tornam prevaletentes em detrimento de outros(as)? Segundo Stone (1989), os agentes com maior visibilidade, acesso aos média e posições proeminentes, juntamente com as visões mais consonantes com os valores culturais melhor enraizados e partilhados e, preferencialmente, que vão ao encontro do estado de espírito nacional vigente, reúnem as condições mais favoráveis para influenciar os decisores políticos e passarem de ideias a problemas públicos com agendamento político.

### 3.3 MECANISMOS DE TRANSFERÊNCIA E DIFUSÃO DE POLÍTICAS DE MARCA PAÍS

#### 3.3.1 Da convergência à aprendizagem

Campo de uma vasta literatura, a transferência, difusão e convergência de políticas públicas, e a aprendizagem de lições sobre as condições de sucesso e de insucesso das medidas, são transversais a todas as áreas das políticas e incontornáveis em qualquer exercício de análise das mesmas. Estas terminologias referem-se a um processo similar no qual o conhecimento acerca das políticas, arranjos institucionais e ideias de um dado contexto de política pública (passado ou presente) é aplicado para desenvolver ideias, ações e instituições num outro contexto, podendo ocorrer de um país para outro ou dentro de um mesmo país (de uma cidade para outra, por exemplo) (Dolowitz e Marsh, 1996; 2000), o que se evidencia nos mecanismos de formulação das marcas país desde o seu início, através de ações de *benchmarking*.

Em 1996, Dolowitz e Marsh enumeraram nove tipos de atores presentes nestes fenómenos: eleitos, partidos políticos, burocratas/agentes da administração, grupos de pressão, mediadores (*policy entrepreneurs* e especialistas), multinacionais, *think tanks*, organismos governamentais supranacionais (FMI, OCDE, Banco Mundial) e Organizações Não Governamentais (ONG's), aos quais acrescentaram, em 2000, uma nova tipologia, os consultores, que geralmente são envolvidos nos processos de construção de marcas país, situação a que o caso português não foi exceção.

Os graus de transferência, difusão e convergência podem ser maiores ou menores. Podem ocorrer efeitos de contágio, como sucedeu com a Marca Chile, edificada a partir do setor dos vinhos, o que inspirou os países fronteiriços (Felzensztein, 2008). Ou pode apenas despoletar-se a ideia de criar uma marca país ao mesmo tempo, como aconteceu com a Marca Espanha e a Marca Portugal, iniciadas em simultâneo.

A aprendizagem de lições, positivas ou negativas, também releva, tanto no próprio país como para os outros. Por exemplo, a lição retirada do caso mal sucedido da *Cool Britania* (Gilmore, 2002; Olins, 2002b), que derivou de um processo pouco inclusivo dos *stakeholders* e deficientemente comunicado às audiências, que não captou o verdadeiro espírito britânico e deu demasiada ênfase ao lado *cool* em detrimento do tradicional, que produziu um conceito no



qual nem os britânicos nem o mundo reviu a Grã-Bretanha. Ou, num extremo oposto, os fatores de sucesso da Marca Copenhaga, na Dinamarca (Rainisto, 2003).

A transferência de políticas também é um recurso utilizado em períodos eleitorais, nos quais os candidatos precisam muitas vezes de soluções rápidas e bem sucedidas. Porém, o sucesso não é garantido porque os contextos diferem. Um processo de difusão pouco informado, incompleto ou inadequado a uma determinada realidade leva geralmente ao fracasso, o que é particularmente evidente nas marcas país. Todavia, a competição eleitoral também promove a inovação política (Dolowitz e Marsh, 1996; 2000):

A central part of the regular quadrennial public competition for the presidential office is that candidates...must find programs to which they can attach their names. (As such) Presidents who wish to differentiate themselves from their predecessors and...make an individual mark on history...provide a steady market of policy innovation.

(Polsby: 191 *apud* Dolowitz e Marsh, 1996: 347)

No caso da Marca Portugal houve dois ministros da Economia, um num governo PSD/CDS-PP e outro num executivo PS que, logo no começo das respetivas legislaturas, deixaram o seu traço introduzindo a concetualização de marca país que postulavam. O processo de transferência de políticas pode ser mais voluntário ou coercivo (direta ou indiretamente), mas geralmente combina ambos, embora tenda mais à coercividade em momentos de crise e à voluntariedade em ocasiões de estabilidade política e económica (Dolowitz e Marsh, 2000)<sup>35</sup>, o que também se evidenciou na Marca Portugal.

### **3.3.2 Difusão de ideias políticas de marca país na era da globalização**

Os mecanismos de transferência, difusão, convergência e aprendizagem de políticas são originados e potenciados pela globalização, que expõe os países à permanente observação e comparabilidade internacional, num quadro fortemente concorrencial. A competitividade e homogenia geradas pela globalização levam os países a procurar diferenciar-se dos

---

<sup>35</sup> Organismos como o FMI, a OCDE e o Banco Mundial condicionam os países diretamente através das suas políticas, e indiretamente pela informação que veiculam (conferências, relatórios, entre outros dados que estabelecem comparações entre os países). Do mesmo modo, a UE pode ser mais ou menos coerciva. As ONG's também têm aumentado a sua influência nas políticas a um nível global, devido à sua capacidade de expandir ideias e informação na esfera pública, a um nível internacional. As multinacionais também coagem os governos com a ameaça de desinvestimento e desterritorialização (Dolowitz e Marsh, 1996; 2000).

concorrentes via marca país para fomentar exportações e atrair investimento estrangeiro (capitais, indústria e serviços), imigração qualificada (estudantes e profissionais), turismo (incluindo o residencial), entre outras mais valias que incluem o aumento da influência na diplomacia internacional e em organismos supranacionais.

O que pode ser transferido, em maior ou menor intensidade (desde a cópia da política, à emulação das ideias, passando pela combinação de diferentes políticas ou pela inspiração) de, e para, os planos internacional, nacional e local são: objetivos, conteúdos, instrumentos, programas, instituições, atitudes, lições (o que falhou e o que resultou) e, sobretudo, ideias (Dolowitz e Marsh, 1996; 2000). Como afirmam Dolowitz e Marsh (2000: 21):

Thus, if governments are searching for policy solutions to new changing problems, then they are increasingly likely to look for “solutions” abroad. (...) At the same time, policy entrepreneurs “sell” policies around the world. International policy networks, advocacy coalitions or epistemic communities develop and promote ideas.

No contexto de grande rapidez de comunicações e avanços tecnológicos propiciado pela globalização, os agentes desenvolvem uma acelerada interação à escala planetária (Dolowitz e Marsh, 1996; 2000), que é terreno fértil para a difusão de ideias políticas de marca país. Foi o que sucedeu com a Marca Portugal, que nasceu da iniciativa de um Presidente do Conselho de Administração do ICEP que tinha contactado com académicos estrangeiros que estavam a debater o tema das marcas país.

### 3.4 CONCLUSÕES

Neste capítulo começou-se por fazer um enquadramento sobre o surgimento e autonomia concetual da Análise de Políticas Públicas face à Ciência Política, no pós II Guerra Mundial, nos EUA, devido às necessidades de alargamento da ação do Estado e de aplicabilidade da metodologia científica a decisões governamentais mais informadas e fundamentadas.

Em 1948, Laswell introduziu o conceito de *policy analysis* e propôs um primeiro modelo de etapas. Seguiram-se numerosos outros desenvolvimentos. Na Europa, a disciplina firmou-se a partir do início dos anos de 1980, ancorada sobretudo em quadros cognitivos e normativos, valorizadores do papel das ideias, relegadas nos modelos de origem norte americana, mais focados na importância dos interesses.

Em Portugal, o campo de estudos das políticas públicas foi crescendo desde os finais da década de 1980, beneficiando atualmente de uma presença assinalável no seio académico e governamental, mas ainda insuficiente nestes dois meios e na sociedade civil, o que se denota, por exemplo, pela existência de poucos *think tanks*.

Prosseguiu-se com uma revisão de literatura das principais teorias cognitivo-normativas de análise das políticas por se considerar que são as que melhor permitem compreender as *Ideias Políticas, Atores e Instituições da Marca País, no estudo de caso comparativo das (sub)fases da Marca Portugal e através de modelo de comparabilidade internacional de fatores de sucesso* de marcas país.

Não sendo as diversas abordagens mutuamente exclusivas, mas antes complementares (Palier e Surel, 2005; John, 1998 *apud* Araújo e Rodrigues, 2017), no presente estudo privilegiam-se o *Referencial* e a ACF em relação ao *Paradigma*, que se foca na análise macro e na mudança radical. Diversamente do *Paradigma*, o *Referencial* e a ACF possibilitam um exame micro da Marca Portugal, inserida no nível meso do campo teórico-empírico das marcas país, contemplando mecanismos de mudança mais incrementais que se adequam melhor ao estudo em apreço. Apesar do caso português ter sido assinalado por descontinuidades nas políticas, decorrentes das alternâncias governativas, integrou continuidades nas vertentes do turismo, das Marcas portuguesas (na atenção política dada ao desempenho das empresas, ao *design* e qualidade da produção nacional, à internacionalização do calçado, a setores tradicionais e a áreas emergentes, ao *Compro o que é Nosso*, entre outros exemplos), das ideias de inovação e tecnologia, da diplomacia económica, entre outras. Utilizam-se também algumas concetualizações do *Modelo dos Fluxos Múltiplos*, da *Teoria do Equilíbrio Interrompido*, do *Neoinstitucionalismo Discursivo*, da NPF e das *Ideias Causais*.

Relativamente ao *Modelo dos Fluxos Múltiplos*, de Kingdon (1984), considera-se que desvaloriza o enquadramento institucional e que se centra numa ótica *bottom up*, característica da realidade norte americana. Todavia, a perspetiva *bottom up*, que também é valorizada pelo *Referencial*, pela ACF e pela *Teoria do Equilíbrio Interrompido*, é associada a diversos momentos da Marca Portugal: à emergência do problema no ICEP (fase 1); à internacionalização do calçado e valorização das Marcas portuguesas (fase 2 e seguintes); à formulação do Programa Portugal Marca, da iniciativa Portugal: a Minha Primeira Escolha a partir do *Compro o que é Nosso*, e à Campanha Portugal: Europe's West Coast sob proposta do

criativo Pedro Bidarra (subfase 3.1); e ao agendamento do Portugal Sou Eu, com base no Compro o que é Nosso e na proposta do criativo Carlos Coelho (subfase 3.2).

Do modelo de Kingdon (1984) utiliza-se ainda o conceito de *policy entrepreneur*, analogamente ao de *policy broker*, de Sabatier e Jenkins-Smith (1993), de *médiateur*, de Muller (2005), de *entrepreneur*, de Schmidt (2002), e relevante em todos os momentos da Marca Portugal. Recupera-se igualmente a *janela de oportunidade*, retomada pelo Referencial e pertinente no agendamento inicial da questão da marca país e, na subfase 3.1, na concretização da primeira campanha de marca país, Portugal: Europe's West Coast.

Em relação à Teoria do Equilíbrio Interrompido, de Baumgartner e Jones (1993), pouco atenta às relações causais entre as agendas das arenas políticas e os resultados das políticas, aplica-se à questão da Marca Portugal o conceito de *subsistema de política*, semelhante ao *subsistema político* das ligações de causa, de Sabatier (2014), e ao de *setor*, de Muller (2014b), também usados neste trabalho. A *imagem política*, que é recuperada pelo Referencial e pelas Ideias Causais, é ligada sobretudo à etapa 3.1, nomeadamente ao processo de elaboração de uma imagem de País do Conhecimento (Inovação e Tecnologia) e de Turismo.

O Neoinstitucionalismo Discursivo, de Schmidt (2006), complementa a análise do papel das instituições nos desenvolvimentos da Marca Portugal pois integra as dimensões analíticas dos interesses, da dependência da trajetória e dos valores e normas de conduta sócio-culturais dos neoinstitucionalismos da escolha racional, histórico e sociológico mas acrescenta-lhes a componente interativa do discursivo, através da qual as ideias são intencionalmente debatidas e contruídas pelos atores, num determinado contexto institucional, e difundidas numa esfera política (e pública) comunicacional, promovendo-se assim continuidade e a mudança institucional e nas políticas. É neste enquadramento que se observa a ação dos agentes no âmbito das principais instituições intervenientes na Marca Portugal – Governos/Ministério da Economia, ICEP/AICEP, IAPMEI e Turismo de Portugal – e as reconfigurações institucionais produzidas de um ciclo político para o seguinte:

- Na fase 1, o contexto institucional do ICEP permitiu que aqui emergisse o debate em torno do problema da marca país;
- Na fase 2, a junção do ICEP com o IAPMEI, e a criação da API, foram pautadas por uma lógica discursiva de Marcas portuguesas e de diplomacia económica;
- Na subfase 3.1, a retórica de país do Conhecimento e de Turismo fundamentou o retorno da autonomização do ICEP (que passou a AICEP) face ao IAPMEI, a par da extinção da API e da fusão dos quatro organismos encarregues do setor turístico no Turismo de Portugal (criado com a designação pela qual se queria que o turismo nacional fosse

percecionado externamente), incumbindo-se a AICEP e o Turismo de Portugal de concretizarem a primeira campanha de marca país, promotora de um Portugal do Conhecimento e de Turismo;

- Na subfase 3.2, o Portugal Sou Eu foi colocado sob a alçada do IAPMEI, numa prática discursiva enfática do desempenho das PME, do consumo interno e das exportações para a recuperação económica do País.

A NPF, de Jones e Mc Beth (2010), possibilita mobilizar a influência das narrativas (elementos e estratégias) nas alterações das políticas aos níveis meso e micro, completando a ACF ao introduzir as narrativas de política como variável explicativa de variações nas coligações e de mudanças nas medidas de política da Marca Portugal, nas suas várias etapas. Alinhada com a ACF, a NPF sublinha ainda o papel da *aprendizagem* (intra e entre coligações, enquanto o Paradigma enfatiza a *aprendizagem social*), sugerindo que o elemento persuasor das narrativas é o principal condutor da aprendizagem e da mudança nas políticas.

Tanto o Referencial como a ACF preconizam as ideias como variáveis explicativas da mudança nas políticas, mais do que eventos externos, como postulam Kingdon (1984) e Baumgartner e Jones (1993). A abordagem das Ideias Causais, de Stone (1989), traz esclarecimentos adicionais a estas teorias, recuperando o conceito de imagem política mas permitindo também compreender porque é que os agentes que defendem as visões mais consonantes com os valores melhor enraizados e partilhados (e que têm de maior visibilidade mediática e cargos proeminentes) estão em posição privilegiada para fabricar uma ideia causal de determinada política. Assim, as Ideias Causais acrescentam elementos explicativos para as diversas etapas da Marca Portugal:

- Na fase 1, a ideia causal de que Portugal carece de uma marca país justificada pelo aumento desta prática em diversos países, por via de fenómenos de difusão da ideia política de que os países precisam de se diferenciar dos concorrentes na competitiva economia globalizada;
- Na fase 2, a ideia causal, fundamentada no Relatório Porter (1994) e subsequente balanço (Porter, 2002), de aumentar a competitividade económica por via da exportação de bens transacionáveis através de Marcas portuguesas que se diferenciasssem pela qualidade, inovação e *design* e fomentassem a clusterização, para a criação de escalas de internacionalização, em setores nos quais o País já detivesse vantagens competitivas, como no calçado;

- Na subfase 3.1, as ideias causais subjacentes à imagem de País do Conhecimento e de Turismo, derivadas do Plano Tecnológico, alinhado com a Estratégia de Lisboa (datada de 2000) e posteriores conselhos europeus, e consonantes com a introdução de um título para o turismo na ordem comunitária, através da assinatura do Tratado de Lisboa durante a Presidência portuguesa da UE, reforçando a importância que o Governo português dava a este setor;
- Na subfase 3.2, as ideias causais de etnocentrismo do Compro o que é Nosso vertidas no Portugal Sou Eu (2013; 2014; 2015) (Gonçalves, Duarte e Brites, 2014).

Para além do que já foi referido sobre o Referencial, de Jobert e Muller (1987), esta abordagem possibilita ainda identificar uma tipologia de mediadores – Ator Providencial, Grupo de Agentes e Campo de Mediação (Muller, 2005) – que foi decisiva na passagem do referencial global de marca país ao referencial setorial de Marca Portugal, em todos os momentos.

O Referencial permite também analisar as políticas como *quadros de interpretação do mundo* (e não apenas como soluções para problemas ou esferas de confronto de interesses), integrando uma dimensão cognitiva e outra normativa, prescrita nas medidas de política que materializaram as ideias sobre o que devia ser a Marca Portugal. Possibilita igualmente observar a relação circular entre o setor e a política – o setor influi nos contornos da política, a política contribui para balizar o setor – como aconteceu na subfase 3.2, entre o Compro o que é Nosso (setor) e o Portugal Sou Eu (política).

Do mesmo modo, a ACF, de Sabatier e Jenkins-Smith (1993) viabiliza a relação entre o sistema de crenças das marcas país e o subsistema de política da Marca Portugal e, de uma forma mais completa do que outros quadros analíticos, proporciona uma análise integrada de mecanismos *bottom up* e *top down*, introduzidos na ACF por Sabatier e Weible (2007), de forma a adaptar a teoria ao estudo dos sistemas europeus, distintos dos norte americanos: menos abertos e participados, mais centralizados e burocráticos, dependentes de maiorias parlamentares e de compromissos com a oposição, para a viabilização das reformas.

A ACF permite assim explicar porque as alterações nas políticas da Marca Portugal resultaram das ideias dos agentes, embora houvesse fatores internos, como a mudança de governo, que influíram significativamente na transformação das políticas de uma legislatura para a seguinte, ao substituírem a coligação dominante, inclusiva de coligações minoritárias, e contribuírem para a redistribuição dos recursos de poder e a reconfiguração do subsistema da política de marca país. Particularmente em relação à subfase 3.2, a ACF oferece ainda a

explicação de que o choque externo da crise económico financeira mundial reforçou o sistema de crenças (cola) da coligação minoritária – AEP – e a sua influencia junto da coligação dominante – governo – num agendamento do Portugal Sou Eu próximo do Compro o Que é Nosso e distante da proposta original do seu criativo, Carlos Coelho.

A ACF traz também o conceito de *aprendizagem*, especialmente significativo nos desenvolvimentos graduais do turismo e das Marcas portuguesas. Por último, disponibiliza uma tipologia de recursos de poder que se adaptou ao estudo de caso em apreço. Encerra-se este capítulo com uma referência aos mecanismos de difusão, convergência, transferência e aprendizagem de lições políticas que, tal como as questões de marca país, derivam dos fenómenos da globalização e são transversais a todas as (sub)fases da Marca Portugal.

## **4 CAPÍTULO: ESTUDO COMPARATIVO DAS (SUB)FASES DA MARCA PORTUGAL: IDEIAS, ATORES, POLÍTICAS, INSTITUIÇÕES E ALINHAMENTO COM VISÕES DE DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO**

### **4.1 ANTECEDENTES (1992-1998)**

O início da Marca Portugal foi antecedido por três momentos que influenciaram o arranque deste processo e desenvolvimentos posteriores: 1) a uniformização da imagem do turismo, com o logotipo de José de Guimarães, que assinalou o começo de um percurso crescente no setor; (Dionísio, 2012); 2) o Relatório Porter, que identificou *clusters* de competitividade da economia nacional, diagnosticou problemas e sugeriu políticas públicas para os solucionar; 3) a Expo'98, que demonstrou a capacidade do País para organizar grandes eventos internacionais (Dionísio, 2012; Toscano, 2012).

#### **4.1.1 Logotipo de José de Guimarães (1992)**

Até 1992, existiu uma proliferação de logotipos para o turismo nacional e regional. Nesse ano, o artista plástico José de Guimarães (pseudónimo de José Maria Fernandes Marques) foi convidado a conceber um logotipo que uniformizasse a imagem do turismo e contribuísse para alterar as perceções de país antiquado, monótono, de difícil acesso e parca higiene urbana. A partir do novo conceito apresentado pelo ICEP - “*Portugal, quando o Atlântico encontra a Europa*” – o artista inspirou-se “nas cores da bandeira nacional e acrescentou o calor do nosso sol, a frescura do nosso oceano e uma forte alusão ao povo português” (ICEP, 2004b: 12). Em 1995, a nova imagem foi estendida a toda a promoção externa, procurando deixar para trás o Galo de Barcelos, o País da tristeza e da saudade, onde o negro era a cor (Avelar, 2006).

*Figura 10 Logotipo do Turismo de José de Guimarães*

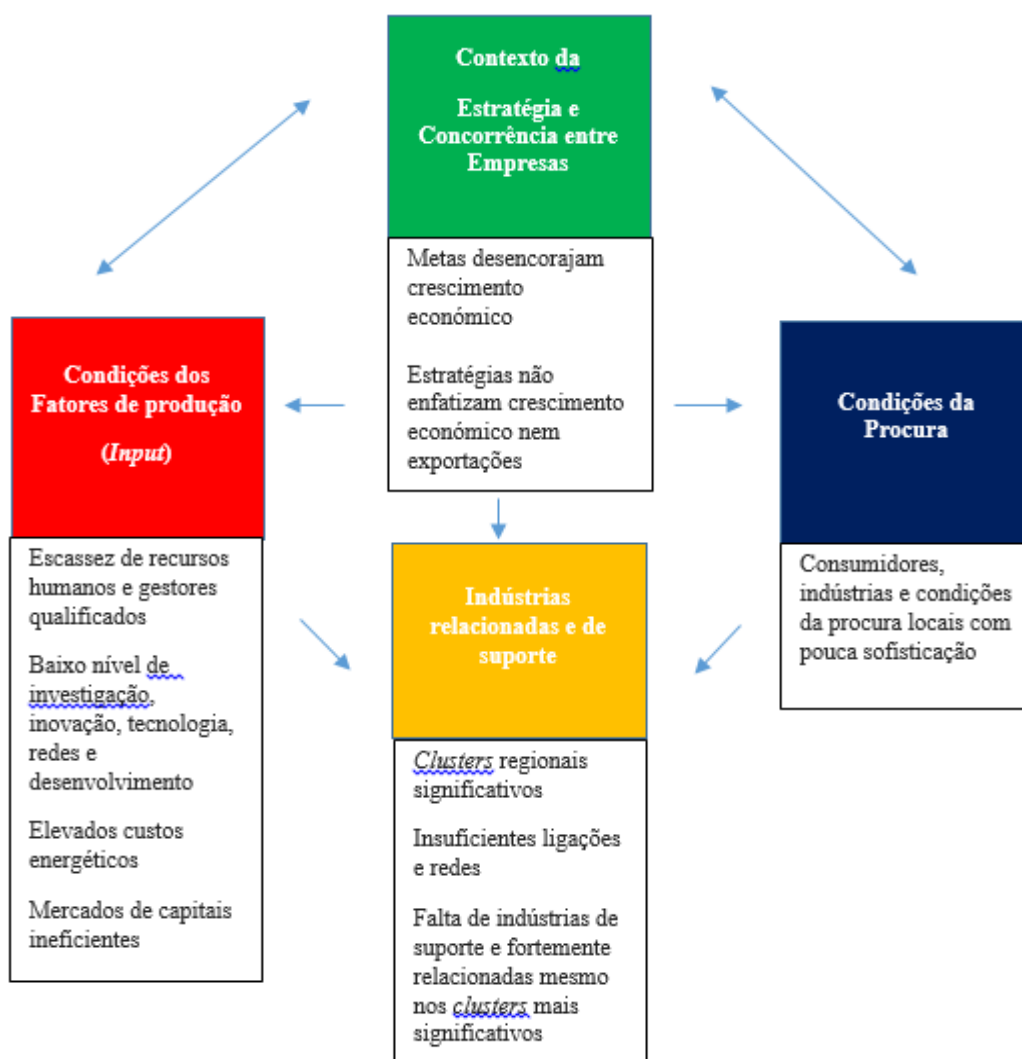




#### 4.1.2 Relatório Porter: Construir as Vantagens Competitivas de Portugal (1994)

Em 1992, o Ministro da Indústria e Energia, Mira Amaral, convidou Michael Porter a liderar o estudo *Construir as Vantagens Competitivas de Portugal*<sup>36</sup>, que foi desenvolvido com base na teoria do diamante e da clusterização, apresentada por Porter em *A Vantagem Competitiva das Nações* (1993) e ficou concluído em 1994, apresentando o diagnóstico sintetizado na figura 11.

Figura 11 Diamante português em 1994

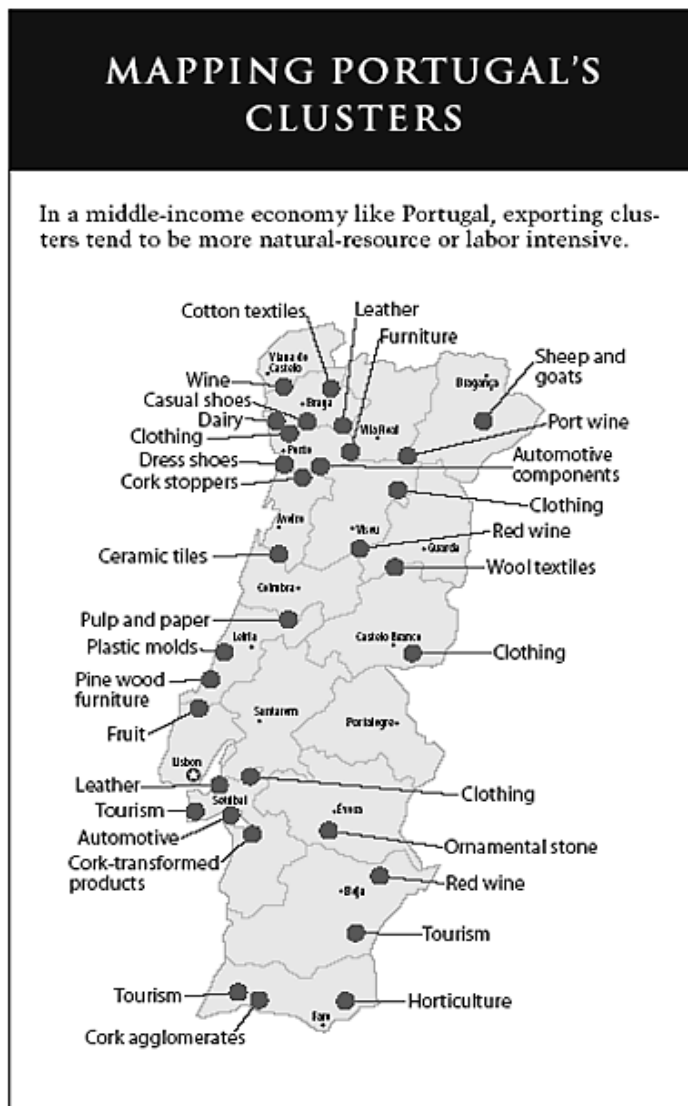


Fonte: Adaptado de Porter (1994)

<sup>36</sup> Na sequência deste trabalho foi criado, em 1994, o Fórum para a Competitividade, uma associação de direito privado, sem fins lucrativos, financiada por um conjunto de empresas, associações empresariais e outras entidades públicas e privadas.

Segundo Porter (1994), a construção das vantagens competitivas do País passava pela especialização nos setores em que já existia *know how* e mercado (figura 12) e por políticas governamentais (figura 13), recomendando-se também apostar em nichos de mercado sofisticados (diferenciação pela qualidade e não pelo preço); formular estratégias competitivas de produção, logística e *marketing*; ampliar a inovação e a produtividade; desenvolver o mercado interno; fomentar a cooperação intersetorial para a criação de *clusters* competitivos e de escala para a internacionalização; criar associações setoriais para dinamizar exportações, inovação e formação; alargar a autonomia da sociedade face aos apoios estatais; investir em capital humano (educação, formação e capacitação tecnológica).

Figura 12 Clusters da economia portuguesa em 1994 (Portugal continental)



Fonte: Porter (1998)

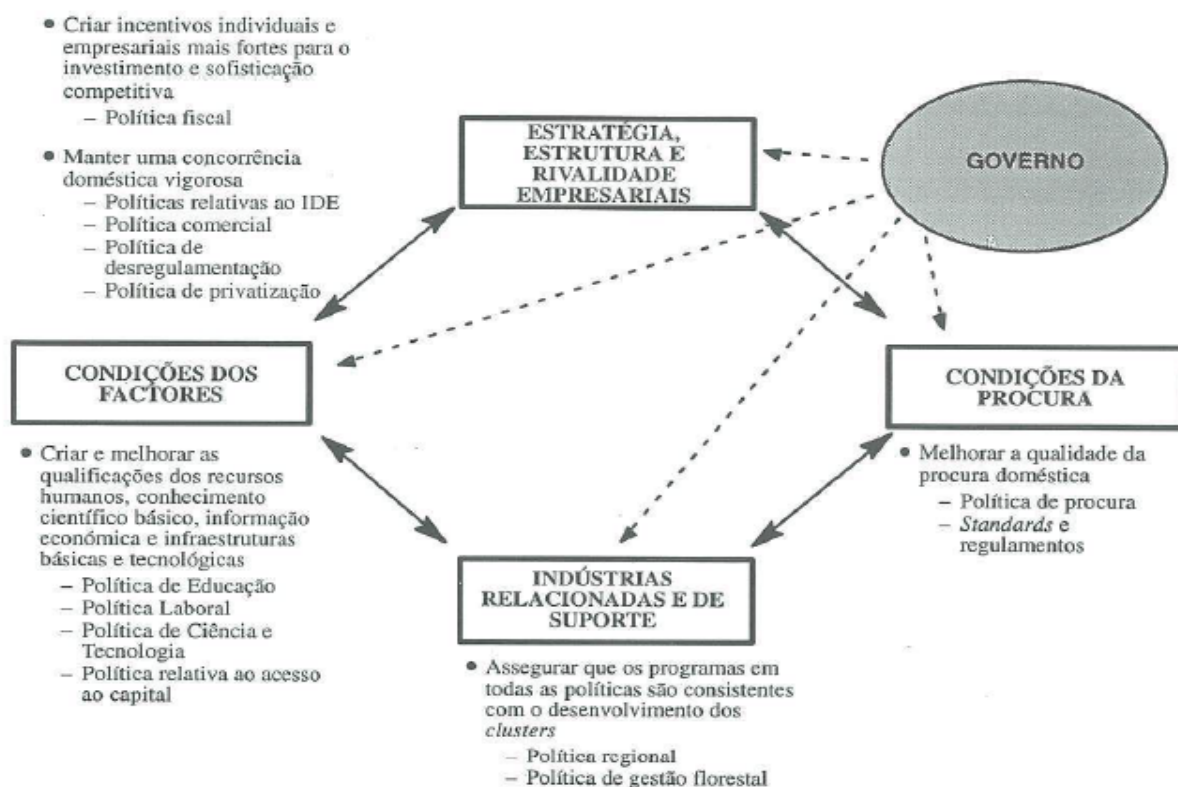
Nesse sentido, o Relatório Porter (1994: 12) enunciou constrangimentos a ultrapassar:

(...) falta de investimento suficiente por parte das indústrias e do Estado em áreas vitais do futuro, como a educação, (...) e I&D.

(...) concentração do comércio externo português num número muito limitado de sectores.

(...) do ponto de vista das políticas públicas (...) as indecisões do passado dificultaram a inovação incremental (...) é indispensável um papel consistente e construtivo do Governo para proporcionar o enquadramento necessário à construção da competitividade empresarial.

Figura 13 Políticas públicas para a vantagem competitiva de Portugal



Fonte: Porter (1994: 84)

De acordo com Gonçalves (et. al., 2015), as propostas de Porter (1994; 2002) tiveram efeitos positivos nos círculos académicos, empresariais e políticos: algumas medidas foram desenhadas e implementadas, embora a um ritmo inferior ao desejável, devido a constrangimentos político-económicos internos e externos. A importância da abordagem de Porter (2002) para a Marca Portugal é sintetizada pelo próprio: “Leaders must create a national economic vision to inspire and motivate the Portuguese people”.

### 4.1.3 Expo'98 (1998)

Eventos como a Europália, em 1991; Lisboa Capital Europeia da Cultura, em 1994; a designação da literatura portuguesa como temática principal da feira do livro de Frankfurt, em 1997; o Nobel da Literatura atribuído a Saramago, em 1998, contribuíram para tentar criar uma imagem de um Portugal moderno, capaz de organizar grandes eventos internacionais, com vultos na cultura e na literatura, universalista e promotor do diálogo intercultural entre os povos. Procurando reforçar essa reputação, e acrescentando-lhe a temática da preservação dos oceanos como património mundial (e a questão da reabilitação urbanística e ambiental da zona ribeirinha), a Expo'98 foi realizada de 22 de maio a 30 de setembro de 1998, no âmbito das comemorações dos 500 anos da chegada de Vasco da Gama à Índia. A Expo'98 teve 11 milhões de visitantes<sup>37</sup> (Parque das Nações, 2000).

*Figura 14 Logotipo Expo '98*



*Figura 15 Gil, a mascote da Expo '98*



---

<sup>37</sup> O logotipo da Expo'98 foi criado por Augusto Tavares Dias e simbolizou o mar e o sol. A mascote da Exposição foi concebida pelo pintor António Modesto e pelo escultor Artur Moreira. O Gil, nome da mascote, que evoca o navegador português Gil Eanes, que dobrou o cabo Bojador em 1434, foi selecionado de entre 765 propostas, e proveio do aluno José Luís Coelho, da Escola do Ensino Básico de Barrancos (Parque das Nações, 2000).

De acordo com Santos e Costa (1999: 263), este “mega evento contemporâneo”, contribuiu para “uma revalorização da auto-imagem identitária dos portugueses e para alguma inflexão nos conteúdos estereotipados que têm integrado a imagem externa do País” (Santos e Costa, 1999: 265). Os autores destacam ainda a excecionalidade desta iniciativa:

Sejam quais forem os juízos de valor a seu respeito, em termos analíticos parece incontestável a Expo’98 ter sido, no contexto da sociedade portuguesa, um acontecimento fora do comum.

O seu carácter excepcional esteve presente, desde logo, na ambição do projecto. Propagou-se, depois, ao volume de recursos mobilizados. E traduziu-se, amplamente, na importância da repercussão pública que suscitou.

(...)

Foi excepcional, para o melhor ou para o pior – conforme os pontos de vista e o sentido das apreciações – no domínio financeiro e na dimensão urbanística, na fórmula institucional e no investimento político, no âmbito do turismo e no da projecção internacional do País, na intervenção ambiental e na influência social que conseguiu.

O mesmo se pode dizer no plano cultural.

(Santos e Costa, 1999: 263)

Martins (2005) estudou o contributo da Expo’98 para uma política de marca país. Em 1999, submeteu um inquérito a 411 portugueses e 234 espanhóis que tinham visitado a Exposição. Concluiu que os efeitos na imagem de Portugal foram visíveis no turismo mas não alteraram as perceções de baixa competitividade associadas à economia nacional, nem de ainda fraca modernidade da sociedade portuguesa. Anholt (1998 *apud* Melo, 2007: 27) afirmou que “Portugal is associated to poverty and underdevelopment”. E, como referiu Martins (2005: 50), a Expo’98 não foi devidamente rentabilizada para despoletar um processo de construção de marca país: “La idea del paraguas que sea la “marca nacional” no hay funcionado en la política pública que hay sido la EXPO. Ni como *driver* nacional, ni como elemento de proyección-sustento nacional”.

## 4.2 FASE 1: PROJETO MARCA PORTUGAL (1999-2001)

### 4.2.1 Da ideia de marca país ao Fórum Portugal

A ideia de criar uma Marca Portugal nasceu no ICEP, em janeiro de 1999, por iniciativa do Presidente do Conselho de Administração, Guilherme Costa, que tinha contactado com académicos estrangeiros que refletiam sobre as questões da marca país, como David Aaker, e que convidou Frederico D'Orey, um gestor de marketing da indústria automóvel alemã, para chefiar a Direção de Comunicação e Imagem do ICEP, serviço que integrou a equipa responsável por este projeto inaugural (ICEP, 2002b).

Durante o primeiro semestre de 1999, o ICEP desenvolveu uma série de ações de diagnóstico (análise SWOT; apuramento de vantagens competitivas setoriais; levantamento de perceções sobre a imagem do País, aos níveis nacional<sup>38</sup> e internacional; análise de *branding* da concorrência; entre outras) e promoveu debates. Estas iniciativas, resumidas na tabela 5, culminaram na realização do Fórum Portugal, em julho de 1999, onde o ICEP juntou mais de cem atores entre empresários, dirigentes associativos, altos quadros da Administração Pública, criativos, filósofos, ensaístas, académicos, líderes de opinião, vultos da cultura nacional, figuras destacadas na sociedade civil e política.

---

<sup>38</sup> O inquérito Arca do Imaginário baseou-se numa amostra de 375 inquiridos, correspondente a uma taxa de resposta de 31,5%. Os resultados foram os seguintes: *Caravela* foi o símbolo mais referido (14,1%), seguido do *Mar/ondas* e da *Bandeira nacional* (ambos com 8,8%). A lenda foi *D. Sebastião* (18,4%), seguido do *Galo de Barcelos* (11,5%). No mito, também prevaleceu *D. Sebastião* (32,5%), seguido pelo *Adamastor/Cabo das Tormentas* (12,5%). O acontecimento histórico mais marcante foi o *25 de Abril* (33,6%), seguido dos *Descobrimentos* (27,5%). Cerca de 53% dos inquiridos ligaram a cor *Azul* a Portugal, o som mais característico ao do *Mar* (34,7%) e o cheiro à *Maresia* (47,2%). Os sabores *Salgado* e *Vinho do Porto* foram os mais escolhidos (11,2%) e a textura foi o *Linho* (15,5%). As figuras históricas mais relevantes foram *D. Afonso Henriques* e *Vasco da Gama* (22,1%). *Mário Soares* foi classificado como a individualidade de Portugal (32,5%), seguido de *Amália Rodrigues* (6,1%). Os autores foram *Fernando Pessoa* (25,6%) e *Camões* (24,8%), mas a obra foi *Os Lusíadas* (46,1%). Embora 38,7% dos indivíduos não tenha escolhido nenhum tipo psicológico, *Melancólico* foi o mais referido (6,4%). A profissão de *Pescador* foi a que obteve mais respostas (29,1%). *Saudade* foi a palavra mais mencionada (41,6%). Os filmes foram *O Pátio das Cantigas* (18%) e *a Aldeia da Roupa Branca* (5,3%). Na música prevaleceu o *Fado* (32,8%) e, na pintura, os *Painéis de S. Vicente* (13,9%) e as *Janelas de Maluda* (10,1%). Os monumentos mais citados foram a *Torre de Belém* (32,3%) e o *Mosteiro dos Jerónimos* (28,3%). Se tivessem de contar uma história portuguesa ao mundo, os inquiridos escolheriam a história de *Pedro e Inês de Castro* (19,5%).

*Tabela 5 Etapas e trabalho desenvolvido pelo ICEP de janeiro a julho de 1999*

<b>Etapas</b>	<b>Trabalho desenvolvido</b>
Reunião Alcácer	<ul style="list-style-type: none"> <li>Levantamento do trabalho de comunicação sobre Portugal</li> <li>Primeira definição de Identidade e teste do seu valor comunicacional através da análise das tendências dominantes</li> </ul>
Inquérito Técnicos Setoriais	<ul style="list-style-type: none"> <li>Análise de caso semelhante: Espanha</li> <li>Apuramento das vantagens competitivas específicas do comércio, turismo e investimento</li> </ul>
Reunião Estoril	<ul style="list-style-type: none"> <li>Teste dos valores de identidade no comércio, turismo e investimento</li> <li>Análise de <i>branding</i> da concorrência: Reino Unido, Alemanha e Itália</li> </ul>
“Inquérito Arca do Imaginário”	<ul style="list-style-type: none"> <li>Levantamento de símbolos, lendas e narrativas que os portugueses associam ao País para identificar fatores expressivos da marca</li> </ul>
Análise Imagem no Estrangeiro	<ul style="list-style-type: none"> <li>Análise das percepções das Delegações do ICEP no estrangeiro sobre a imagem de Portugal; Estudos: Hofstede (1980: 52 países); Roland Berger (1995: líderes de opinião e agentes económicos de Espanha, França, Reino Unido, Alemanha, Bélgica, Holanda e Brasil); Demoscopia (1998: Espanha)</li> </ul>
Fórum Portugal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Discussão em torno do âmbito nacional da marca e apresentação de possíveis metodologias num processo de construção de marca país</li> </ul>

Fonte: Adaptado de ICEP (2001)

Paralelamente, o ICEP produziu documentos veiculando dados científicos e argumentos a favor da construção de uma marca país, sintetizados na tabela 6.

*Tabela 6 Factos e Argumentos para a construção da Marca Portugal*

<b>Dados</b>	<b>Argumentos</b>
De 1986 a 2000, as exportações portuguesas aumentam 41% em quantidade mas ficam 8% aquém em valor, em comparação com a média da UE	O reposicionamento da marca Portugal é uma estratégia concertada para a <b>criação de valor</b> decisiva para o aumento da competitividade da economia nacional
20 Estados estão a desenvolver projetos de criação de Marca	A marca país tem de <b>potenciar o valor</b> das marcas nacionais
Num estudo conduzido por Yankelovich, entre 1994 e 1997, junto dos consumidores dos EUA, a marca como fator determinante na decisão de compra sobe de 51% para 63%	A concentração de esforços na diferenciação da marca país é uma vantagem competitiva inadiável
Em Portugal há um défice de organização, gestão e de <i>marketing</i>	A Marca Portugal deve ser catalisadora de qualificação da gestão, das pessoas e dos serviços e da criação de marcas comerciais
A <b>percepção internacional</b> de Portugal não reflete a mudança profunda dos últimos 30 anos	A Marca Portugal é uma arma para conquistar respeito e não apenas a simpatia que bafeja o País
A <b>cultura</b> é a base de diferenciação e de relevância de uma marca país	A Marca Portugal é um fator de mobilização em torno de valores de <b>identidade</b> que fortalecem a <b>auto estima</b> dos portugueses
As tendências sociais, culturais e de comportamento revelam uma apetência por valores do ser, do espírito, da verdade e da humildade	Há sintonia entre as tendências atuais e os valores da Marca Portugal, o que significa uma oportunidade de vantagem competitiva

Fonte: Adaptado de ICEP (1999e)

Postulando que a não gestão da imagem do País o deixava à mercê do desconhecimento, e da reputação que outros países quisessem que tivéssemos, o ICEP (1999a; 1999b; 1999c; 1999e) propôs a criação da marca país num movimento contínuo a 3 passos: 1) *Diagnóstico* da realidade e de como eramos percebidos (*Onde estamos*), considerando existir um *gap* entre a realidade e a imagem percebida; 2) *Posicionamento* que identificasse públicos-alvo e concorrentes e definisse uma visão de País (*Onde queremos estar*); 3) *Estratégia* que estabelecesse as mudanças a implementar e com quem (*Como lá chegar*). Assim, delineou uma proposta de posicionamento constante da figura 16, com base no modelo piramidal da *Brand Asset Management*, de Scott M. Davis<sup>39</sup>, considerando que as dimensões *Atributos* e, sobretudo, *Valores*, eram as que mais careciam de ser trabalhadas na Marca Portugal.

Figura 16 Edifício da Marca Portugal

#### EDIFÍCIO DA MARCA



Fonte: ICEP (1999a: 3)

<sup>39</sup> Na base da pirâmide encontram-se os *atributos funcionais* da marca, as características objetivas do produto ou a cultura organizacional; no plano intermédio, os *benefícios emocionais e sociais* que a marca propicia aos clientes; e, no cume, os *valores e as crenças* que o emissor elege como distintivas da marca.



No final de 1999, o ICEP condensou os desenvolvimentos desse ano no documento *Estratégia: Portugal, a Europa mais perto do Futuro*, cujo conteúdo verteu no *Projeto Marca Portugal: Uma nova dinâmica para um novo milénio*.

#### **4.2.2 Projeto Marca Portugal: uma nova dinâmica para um novo milénio**

O Projeto Marca Portugal (2001), concluído em dezembro de 1999 e atualizado posteriormente para submissão à tutela em fevereiro de 2001, sugere a criação de uma Marca Portugal *umbrella*, que teria de ser claramente percebida nas componentes de identidade e diferenciação, para daí derivarem submarcas. A meta da Marca Portugal era, em 10 anos, contribuir para um crescimento económico e social que nivelasse o País com os estados mais desenvolvidos da UE. Essa missão seria um desígnio nacional, que envolveria o ICEP mas que também estaria para além das suas competências.

Em relação às atribuições do ICEP, os principais objetivos consistiam em conseguir uma alteração da reputação mundial, com incidência no eixo do *respeito* (visto que o da *simpatia* estava ganho), a subida em *rankings* de comparabilidade internacional, o aumento das exportações (em relação ao maior concorrente, a Espanha), do investimento estrangeiro (face ao principal concorrente, a Irlanda) e a continuação do percurso ascendente do turismo.

Para alcançar essas metas, a proposta de valor de Portugal para o mundo assentaria na passagem de um modelo centrado nas infraestruturas produtivas para um outro, focalizado nas pessoas e nos valores intrínsecos de identidade do povo português e da cultura nacional, que são os valores da construção europeia e do mundo contemporâneo: abertura, universalismo e *flexibilidade*. Através da *flexibilidade* procurava-se reposicionar Portugal no mundo, causando um efeito surpresa nos públicos-alvo, o que não sucederia com a aplicação dos conceitos *moderno* e *dinâmico*, que se adequam a um grande número de países porventura mais competitivos (ICEP, 2001: 5):

Portugal tem actualmente uma imagem de país simpático e hospitaleiro, que nem sempre reflecte a evolução económica e social que o país tem tido. Neste sentido, existe um desfasamento entre a imagem percebida e a realidade actual. O objectivo é que o país não deixe de ser visto como simpático e hospitaleiro, mas passe também a ser percebido como um país moderno, no sentido específico dos valores de identidade apontados, já que "moderno" e "dinâmico" são conceitos vagos, que em si pouco significam. Receptividade e flexibilidade, pelo contrário, são conceitos

particularmente importantes no mundo de hoje – pelo elevado ritmo de mudança e pela crescente importância da resposta à medida. Sendo flexibilidade o conceito-chave da marca Portugal, podemos posicionar Portugal como **o país europeu mais perto do futuro**.

Nas exportações, a flexibilidade surgiria ligada à criatividade, inovação e capacidade de resposta diferenciada, à medida das necessidades dos clientes. No turismo, a flexibilidade continuaria a ser trabalhada como havia sido desde 1992, através da facilidade de relacionamento com estrangeiros e da variedade da oferta turística a curtas distâncias. No investimento, a flexibilidade seria sinónimo de mão de obra versátil, com capacidade de adaptação a outras culturas empresariais, num ambiente seguro da zona comunitária, temperado pelo clima ameno e pela qualidade de vida.

Relativamente às dimensões que extrapolavam o ICEP, o documento sugere áreas prioritárias para o desenvolvimento de políticas: Política Internacional; Cooperação e Cultura; Educação; Organização do Trabalho e Solidariedade Social; Ambiente; Organização de Grandes Eventos.

Na Política Internacional, Portugal devia continuar a afirmar-se como agente ativo na defesa dos Direitos Humanos e do Direito Internacional.

Nas políticas de Cooperação e Cultura, devia promover-se o peso estratégico e económico da língua e cultura portuguesas, em articulação com a rede lusófona, apoiando a internacionalização da literatura, de outras artes, da indústria cinematográfica e do audiovisual e incentivando o intercâmbio de estudantes e profissionais: “a ligação das elites ao país de formação é uma evidente mais valia, porque a ligação afectiva dos decisores a esse país acabará sempre por se traduzir em preferência económica e cultural em detrimento da concorrência” (ICEP, 1999a: 11).

Na Educação, postulava-se novos *curricula* adequados aos desafios da nova economia, acompanhados de uma requalificação profissional, com incidência nas tecnologias, e de uma cultura de aprendizagem ao longo da vida. Estas medidas deviam contribuir para fomentar o espírito associativo, empreendedor, criativo e crítico. As políticas deviam estimular uma mudança de mentalidades no sentido da desdramatização do erro, da valorização da responsabilização e da auto estima dos portugueses, equipando-os com metodologias de trabalho orientadas para a resolução de problemas, para uma gestão por objetivos claros e para uma cultura de exigência e de rigor (Vilar, 2002)<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> O ICEP (1999a) assinalou que, segundo dados do Institute for Management Development, um dos indicadores com menor desempenho em Portugal era a adequação do sistema de ensino à competitividade e produtividade.

Na Organização do Trabalho e da Solidariedade Social, frisava-se que, de acordo com o Institute for Management Development, a baixa produtividade da economia nacional decorria mais de formas ineficazes de gestão e da cultura organizacional do que da falta de quadros, pelo que o ICEP sugeriu uma agilização de estruturas, com a diminuição da burocracia e da hierarquização vertical, juntamente com a criação de mecanismos de comunicação interna e de incentivos à responsabilização, a par da inserção social da terceira idade<sup>41</sup>.

No Ambiente, defendeu-se um crescimento do turismo equilibrado com a qualidade de vida dos portugueses, a proteção dos oceanos e o ordenamento do território.

Na Organização de Grandes Eventos internacionais reiterou-se a importância, para a afirmação do País no mundo, da capacidade organizativa, das redes de infraestruturas e comunicações e de valores promotores da interculturalidade que a Expo'98 evidenciou.

O Projeto Marca Portugal estabeleceu também os públicos alvo, interno e externo, da marca país. Em relação às audiências nacionais, destacadas como alvo prioritário inicial, enfatizou-se a necessidade de promover a auto estima, recrutando para esta causa figuras destacadas internacionalmente em diversas áreas e motivando os cidadãos a serem embaixadores da Marca Portugal. O objetivo seria criar uma atitude interiorizada, participada e partilhada de marca país que se materializasse em valor acrescentado<sup>42</sup>. Relativamente aos mercados estrangeiros, a prioridade seria a UE, com incidência na Alemanha, Espanha, França, Reino Unido, Holanda (que representavam 65% das exportações, 71% do investimento estrangeiro e 49% do turismo) e Bélgica (centro decisor da UE); seguindo-se os mercados com maior influência nas perceções mundiais - EUA e Japão - e, por fim, os PLOP, pela afinidade linguística e laços histórico-culturais.

---

Para inverter essa tendência, o ICEP sugeriu algumas medidas (1999a): reforço do ensino da língua e da cultura portuguesas no mundo, desde o ensino básico aos leitorados; sedimentação do ensino da História na transmissão de valores e património formadores e distintivos, definidores de uma identidade e promotores da auto estima; promoção do ensino da matemática e da economia em contextos reais, criando o prazer da descoberta de mecanismos de funcionamento e organização da sociedade; diversificação de suportes didáticos com computadores, internet, multimédia e audiovisuais, para uma sociedade do conhecimento; recurso à orientação psicotécnica, não apenas para jovens mas também para adultos no decurso da sua reorientação profissional.

<sup>41</sup> No estudo Hofstede (1980) sobre a influência das culturas nacionais na gestão e cultura organizacional, Portugal aparece com um dos mais elevados índices de necessidade de *controlo da incerteza* (medo de decidir e aversão a universos organizacionais não hierarquizados). Em relação à população com mais de 65 anos, o ICEP (1999a) sublinhou os ganhos sociais de envolver os idosos em projetos aos quais trouxessem a sua experiência (formação, ação social, entre outras formas de colaboração), com incentivos remuneratórios simbólicos ou despesas pagas.

<sup>42</sup> O ICEP (2001) planeou, para 2003, uma campanha dirigida ao público interno, englobando: 1) Governo, universidades, Administração Pública e ICEP, com o lançamento do Observatório da Marca Portugal e a criação de grupos de trabalho nos ministérios com mais peso na imagem internacional: Economia, Negócios Estrangeiros, Educação, Ciência e Tecnologia, Cultura, Juventude e Desporto, Administração Interna, Trabalho e Solidariedade Social; 2) Comunidade empresarial; 3) Agentes culturais; 4) População em geral, incluindo emigrantes, vista como rede de informação e influencia sobre a reputação do País; 5) Líderes de opinião.

O plano de ação previsto no Projeto Marca Portugal compreendia seis eixos de intervenção:

1) *Gestão e Monitorização* do Projecto, e da evolução da imagem de Portugal, em função das iniciativas implementadas; investigação e partilha de conhecimento (boas práticas e difusão de estudos do Observatório da Marca Portugal, a constituir em parceria com o INDEG/ISCTE);

2) *Coordenação dos agentes económicos* ao nível setorial e nacional; maximização de esforços de promoção debaixo de uma marca *umbrella*;

3) *Envolvimento dos líderes de opinião* nacionais (personalidades de referência, especialistas/académicos e jornalistas);

4) *Mobilização Nacional* de figuras destacadas, cidadãos em geral (e emigrantes); recurso aos média e redes digitais, estabelecimentos de ensino, entre outros parceiros;

5) *Articulação e Modernização da Administração Pública*, perspetivando melhorias na cultura organizacional e a cooperação interministerial;

6) *Marcas Âncora* como elementos de comunicação de uma imagem de inovação, tecnologia, criatividade, *design*, qualidade e flexibilidade.

O Projecto previa ainda a constituição de uma Comissão da Marca Portugal apartidária e com a composição seguinte: Presidente do ICEP; Rui Vilar (Fundação Calouste Gulbenkian)<sup>43</sup>; Ludgero Marques (Associação Empresarial de Portugal); Roberto Carneiro (Grupo Fórum)<sup>44</sup>; Adriano Moreira<sup>45</sup>; Luiz Moutinho (University of Glasgow-Marketing); Pais de Sousa (Atlantis-Vista Alegre); Francisco Pinto Balsemão (Impresa)<sup>46</sup>; Luís Preto da Silva (Agência internacional de comunicação e marketing J. Walter Thomson); Ricardo Rebelo (Sogrape); Wally Olins (consultora Wolff Olins).

O Projeto Marca Portugal foi submetido pelo Presidente do Conselho de Administração do ICEP ao Ministro da Economia, Mário de Sousa, a 14 de fevereiro de 2001, que o enviou para apreciação pelo Secretário de Estado do Turismo, que despachou o documento para análise pela Direcção-Geral de Turismo.

---

<sup>43</sup> Foi Ministro da Economia dos II e III Governos Provisórios (1974-1975), Secretário de Estado do Comércio Externo e Turismo do I Governo Provisório (1974), deputado à Assembleia da República pelo PS, em 1975, e Ministro dos Transportes e Comunicações no I Governo Constitucional, liderado por Mário Soares (1976-1978).

<sup>44</sup> Foi Secretário de Estado da Educação do VI Governo (PSD-CDS), Secretário de Estado da Administração Regional e Local do VIII Governo (PSD-CDS) e Ministro da Educação do XI Governo (PSD).

<sup>45</sup> No Estado Novo, foi Subsecretário de Estado da Administração Ultramarina, em 1959, e Ministro do Ultramar, de 1961 a 1963, tendo sido, no regime democrático, fundador e Presidente do CDS, de 1985 a 1988 (interinamente, de 1991 a 1992).

<sup>46</sup> Foi um dos fundadores do Partido Popular Democrático (PPD), atual PSD. Foi Ministro de Estado Adjunto do Primeiro-ministro, no VI Governo Constitucional (1980-1981).

A 07 de junho de 2001, o assessor principal Rentes Fernandes, da Divisão de Estudos e Investigação da Direcção-Geral de Turismo, emitiu a informação de serviço n.º 120/2001 – DSECT-DEI considerando:

muito positiva, a criação dum documento desta natureza, elaborado durante largo período temporal e preparado de forma a ser a base de uma profunda reflexão sobre a melhor forma de colocar o nome de Portugal numa posição mais condizente com os interesses nacionais, para o que é apontada uma Comissão de alto nível para apreciação da estratégia preconizada e das formas mais adequadas de a implementar.

A 12 de junho de 2001, o Chefe de Divisão, José Rodrigues Martins, escreveu que o “documento em apreciação é um bom documento de base, a corrigir e complementar”, designadamente introduzindo a “representação diplomática no estrangeiro”. Acrescentou ainda que “não é óbvia a vantagem da criação de um Observatório da Marca Portugal, a curto prazo” e que a equipa operacional podia criar-se no ICEP ou “através de outra solução”.

A 19 de junho de 2001, a Diretora de Serviços, Maria Elisa Almeida enviou o parecer seguinte ao Diretor Geral do Turismo:

Afigura-se inquestionável o interesse do documento apresentado e os pressupostos em que assenta, independentemente das correções e ajustamentos que se venham a revelar necessários, pelo que corroboro o parecer do Sr. Chefe de Divisão, realçando a necessidade de criar uma estrutura de acompanhamento dos trabalhos.

A 20 de junho de 2001, o Diretor Geral do Turismo, José Sancho Silva, enviou os pareceres a Góis de Carvalho, Chefe de Gabinete do Secretário de Estado do Turismo, Vítor Neto. No ofício, o Diretor Geral do Turismo reforçou a sua “concordância” com a análise da Direcção-Geral de Turismo, sublinhando “o interesse do documento apresentado e a necessidade de se operacionalizar uma Comissão de alto nível, para apreciação da estratégia proposta e das formas mais adequadas de assegurar a sua implementação”.

A 29 de junho de 2001, o Gabinete do Secretário de Estado do Turismo remeteu ao Ministro da Economia o despacho n.º 548/2001/SET, datado da véspera e exarado sobre a informação n.º 120, de 20 de junho de 2001, da Direcção-Geral de Turismo: “Visto com interesse. À consideração do Senhor Ministro da Economia, com a minha concordância”. Em “memo” apenso ao despacho, destacou ainda a criação da Comissão de alto nível.

O Projeto Marca Portugal foi objeto de uma candidatura ao POE (GC, 2000) para 2002-2003, no valor de 3.854.458€, e de 699.913€, ao PIDDAC. Com a mudança de governo, o Projeto Marca Portugal não avançou, embora se tivesse dado seguimento à proposta das *marcas âncora*, com o Projeto Marcas portuguesas.

### 4.2.3 O Processo e as Causas

A primeira fase da Marca Portugal inicia-se ainda na vigência da VII legislatura e do XIII Governo Constitucional, liderado por António Guterres, do Partido Socialista (PS), cujo Programa de Governo (GC, 1995: 81) menciona a importância da imagem do País associada à qualidade, inovação e capacitação de recursos humanos:

A própria imagem de Portugal, também ela factor crítico de sucesso numa estratégia em que se pretende ser competitivo num contexto de internacionalização, deve privilegiar (...) uma economia que se afirma pela qualidade e pela capacidade de inovação, apoiada na formação e qualificação dos seus recursos humanos.

A ideia de construir uma Marca Portugal nasce em janeiro de 1999, no ICEP, que institucionaliza este subsistema de política, mas é desenvolvida na legislatura e governo seguintes, que está em funções de 25 de outubro de 1999 a 6 de abril de 2002<sup>47</sup>, a cargo de Guterres (PS):

A ideia de criar uma Marca Portugal surgiu quando fui convidado para dirigir a Comunicação e Imagem/*Marketing* do ICEP por Guilherme Costa, então Presidente do Conselho de Administração do ICEP, cargo que ocupou de 1996 a 2000, tendo sido sucedido por Luís Neto, que continuou o projeto.

(D’Orey, 2017)

Como explica D’Orey (2017), “a ideia da Marca Portugal surge na sequência de uma visão e de uma vontade política de criar uma estratégia de promoção do País” expressando “uma

---

<sup>47</sup> Neste executivo, foram ministros da Economia Joaquim Pina Moura (de 25 de outubro de 1999 a 14 de setembro de 2000), Mário Cristina de Sousa (de 14 de setembro de 2000 a 3 de julho de 2001) e Luís Braga da Cruz (de 3 de julho de 2001 a 6 de abril de 2002).

vontade institucional e política de promover o turismo, o investimento e o comércio externos, que eram atribuições do ICEP, mas com uma visão integrada”.

O ICEP é o contexto institucional no qual os agentes discutem ideias através de um mecanismo discursivo interativo que procura envolver e persuadir a opinião pública. A Marca Portugal nasce através de um processo *bottom up*, no qual o debate sobre a definição da marca país é alargado a um fórum que reúne empresários, académicos, artistas, consultores, vultos da cultura nacional, entre outras figuras influentes na sociedade civil:

O Fórum Portugal, realizado em julho de 1999, foi a primeira grande reflexão nacional, juntou cerca de 130 empresários, intelectuais, políticos, académicos e artistas, nacionais e estrangeiros, para debater as bases do projeto da Marca Portugal. Personalidades como Rui Vilar, Presidente da Calouste Gulbenkian, Pinto Balsemão, o filósofo Eduardo Lourenço, o artista plástico José de Guimarães, o Professor Welch, D.I.M. da London Business School ou o autor de inúmeros livros de *branding* como Erich Joachimsthaler, estiveram presentes e ilustram a profundidade e seriedade com que este debate se pautou.

(D’Orey, 2017)

Mas na criação, legitimação e consensualização de ideias que visam influenciar as escolhas políticas e a opinião pública, os agentes estão conscientes que uma marca país não se confina à estrutura institucional do ICEP. A instituição é interiorizada pelos atores como uma estrutura onde, e em relação à qual, os agentes pensam e agem no sentido da construção da Marca Portugal, mas também funciona como um constrangimento à edificação da marca país, na medida em que esta transcende as atribuições do ICEP:

(...) tanto dentro do ICEP, como na opinião dos representantes da sociedade civil presentes no **Fórum Portugal**, como ainda na opinião dos especialistas internacionais de country branding, um dos pontos mais consensuais foi o de que o trabalho de *implementação de uma marca-país é uma tarefa nacional*. Sendo uma tarefa de âmbito nacional, tem expressão acima e dentro do âmbito do ICEP.

(ICEP, 1999b: 9)

As dinâmicas discursivas persuasivas do ICEP congregam as condições para serem transformadoras pela força dos argumentos cognitivos (coerência e consistência das ideias consensualizadas), pela ressonância (pertinência ou aplicabilidade dessas visões), pelos fundamentos normativos (traduzidos no Projeto Marca Portugal), pela adequação da informação sobre a qual os argumentos são produzidos, pelo *timing* da política, pela relevância

e viabilidade política da proposta, pela adaptação desta aos valores nacionais (tradição e cultura) e pelo contexto institucional em que é desenvolvida. Mas é o mediador António Carneiro Jacinto que eleva as visões consensualizadas aos decisores políticos, influenciando a sua decisão:

No ICEP, o Administrador António Carneiro Jacinto era próximo do então Ministro da Economia Pina Moura. Esta relação próxima entre o ICEP e Ministério da Economia permitiu criar o ambiente e as condições políticas necessárias à nomeação de uma equipa responsável por delinear um projeto de marca país para Portugal.

(D'Orey, 2017)

Seguidamente, o ICEP desenvolve o tipo de ações adequadas à fundação de uma marca país mas padece de duas falhas, que D'Orey (2017) reconhece<sup>48</sup>:

Esta fase inicial, e as seguintes, têm em comum duas lacunas: não se ter envolvido suficientemente o tecido empresarial (em Espanha, tem sido sobretudo a iniciativa privada a impulsionar e a financiar a marca) e ainda não se ter conseguido explicar ao público interno o conceito de Marca Portugal.

(D'Orey, 2017)

As causas para o facto de, em 1999, existir a vontade de criar uma Marca Portugal derivam de fenómenos de difusão e transferência de ideias políticas de marca país, em ascensão na economia globalizada, o que contribui para criar uma janela de oportunidade para o agendamento da Marca Portugal. Neste enquadramento, relevam índices de comparabilidade internacionais<sup>49</sup>, a concorrência entre países que estão a edificar a sua marca e o envolvimento de consultores e académicos estrangeiros, como recorda D'Orey (2017): “Em diversos países, e no meio académico estrangeiro, o tema da marca país estava a ser debatido. Guilherme Costa tinha tido contacto com investigadores que estudavam a questão, como David Aaker, cujo modelo abordamos”.

---

<sup>48</sup> Não obstante, à época em que o ICEP concebeu o projeto, Kotler, Haider e Rein (1993) sublinhavam a importância de três aspetos que o Projeto Marca Portugal (ICEP, 2001) procurou contemplar: a) consensos e compromissos na formulação de uma visão partilhada que ultrapassasse fragmentações das jurisdições regionais e locais, calendários eleitorais e pressões empresariais para soluções de curto prazo que servissem interesses; b) alinhamento com uma estratégia de desenvolvimento económico de longo termo analisando recursos, pontos fortes e fracos, oportunidades, ameaças, países concorrentes e (futuros) clientes, para identificação de vantagens competitivas no mercado global; c) orientação para o capital humano (investimento nos diversos níveis de ensino e na aprendizagem ao longo da vida), um dos principais recursos dos países na economia global.

<sup>49</sup> Organismos como o FMI, a OCDE e o Banco Mundial condicionam os países diretamente através das suas políticas, e indiretamente pela informação que veiculam (conferências, relatórios, entre outros dados que estabelecem comparações entre os países). As ONG's também têm aumentado a sua influência nas políticas a um nível global, devido à sua capacidade de expandir ideias e informação na esfera pública, a um nível internacional (Dolowitz e Marsh, 2000).



A *Estratégia: Portugal, a Europa mais perto do Futuro* (ICEP, 1999a: 4) e o *Projeto Marca Portugal: Uma nova dinâmica para um novo milénio* (ICEP, 2001: 4) espelham a relevância dos mecanismos de difusão de ideias políticas nesta fase, fundamentando a ideia causal de Marca Portugal<sup>50</sup>:

**No plano externo, o “country-branding” é um processo em expansão**

Cada vez mais países estão a desenvolver um trabalho de marca-país (Espanha, Reino Unido, Alemanha, Itália, EUA) porque é cada vez mais evidente a mais valia económica e negocial de um posicionamento internacional positivo. As razões para o desenvolvimento do *country-brand building* são várias:

- Há cerca de 200 países que competem entre si para atrair investimento, turistas e promover as suas exportações.
- A globalização e a convergência política e económica que actualmente se verificam aumentam a necessidade de um trabalho de marketing de nação, uma vez que diminui a diferenciação dos países, diluindo as especificidades de cada país.
- A não gestão da nossa marca implica o não controlo da imagem do país no mundo (quando não gerimos, não deixamos de ter imagem, temos é a imagem que os outros nos deixam ter).

À semelhança da generalidade dos mecanismos de transferência, este momento da Marca Portugal centraliza-se no plano das ideias, não nos instrumentos de política. No Projeto Marca Portugal (2001: 5) lê-se que se trata “de um documento de ideias”.

As retóricas e narrativas emanadas neste momento evidenciam a dicotomia Marca Portugal/Marcas portuguesas, que assinalam o debate nos anos futuros. Mas no estágio inaugural da marca país lusa é coligação da Marca Portugal que vence, para o que contribui o seu alinhamento com a imagem política dominante de um Portugal que, tendo-se modernizado num curto espaço de tempo, procura agora exportar para a Europa os seus valores intrínsecos, que são consonantes com os valores basilares da construção europeia.

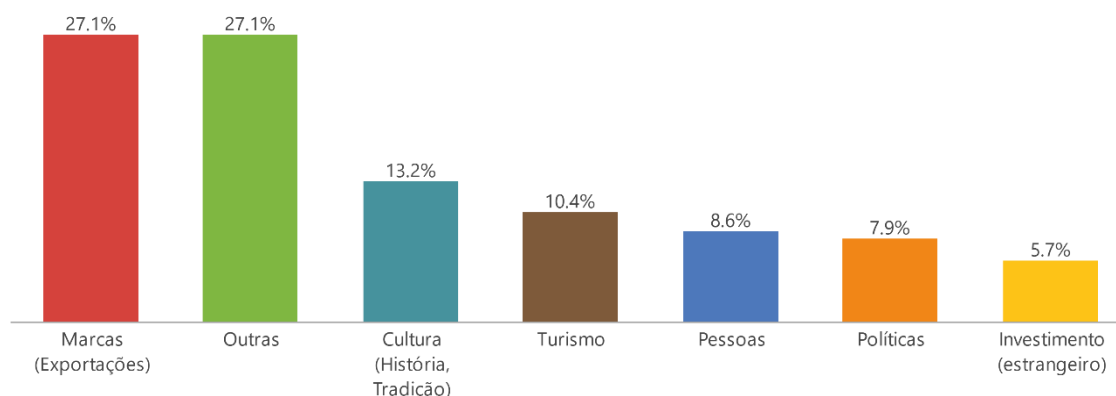
---

<sup>50</sup> De acordo com o ICEP (2002e), em 2002 havia pelo menos 20 estados a desenvolver um projeto de marca país. Entre estes, encontravam-se estados da América do Norte (Canadá e, nos EUA, Arizona, Atlanta, Carolina do Norte, Califórnia-Silicon Valley, entre outros), da Europa (Inglaterra, Escócia, Bélgica, Espanha, Itália, Alemanha, França, Hungria e Irlanda) e da Oceânia (Austrália e Nova Zelândia). De acordo com a mesma fonte, a União Europeia também se encontrava a desenvolver um projeto de *branding*, almejando posicionar-se como “beacon of civilisation and prosperity in an otherwise disorderly and disoriented world” (ICEP, 2002e: 1).

#### 4.2.4 Ideias, atores e instituições

As principais *ideias políticas* veiculadas na primeira fase da Marca Portugal são *marcas* e *outras* - com ênfase na ideia de identidade nacional/competitiva, valores a agregar à marca país e sentimentos de auto estima dos portugueses (32,9% de *outras*) e de inovação/tecnologia (25% de *outras*) – e, por ordem decrescente, *cultura*, *turismo*, *pessoas*, *políticas* e *investimento*.

Figura 17 Fase 1 da Marca Portugal: Ideias políticas



Como escreve o então presidente do Conselho de Administração do ICEP, na edição da revista *Informar*, daquele organismo, que é inteiramente dedicada à Marca Portugal:

(...) o mais importante (...) está nos exemplos de sucesso de portugueses e de empresas portuguesas no exterior (...) e da nossa cultura. No seu conjunto contêm uma mensagem de orgulho e auto-estima, os ingredientes que, com uma boa dose de respeito externo, serão a base da futura Marca Portugal.

Neto (2002: 1)

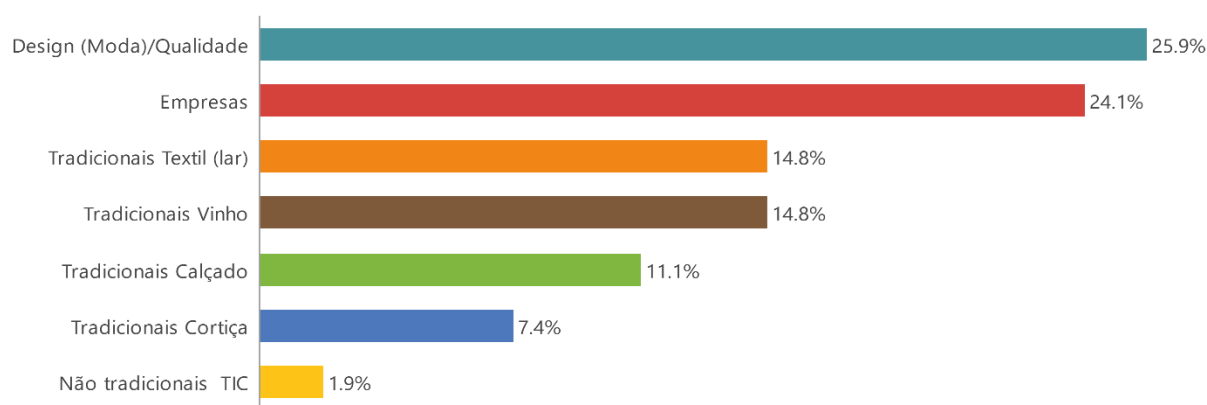
#### *Marcas*

Nas ideias ligadas a marcas, mencionadas no Programa de Governo como meio de associar “o país e a sua oferta a qualidade, inovação e diferenciação” (GC, 1999: 64) prevalece um conceito de *design* e qualidade dos produtos portugueses (Monteiro, 2002) (25,9%) e de empresas (24,1%) na valorização do *Made in Portugal* (Valente, 2002), com enfoque nas que têm presença no exterior, como a Galp, uma das poucas Marcas portuguesas (então) conhecidas em Espanha” (Setas, 2002); Lanidor; Petit Patapon; Grupo Pestana; Grupo Villa Galé; Renova; Vista Alegre e tecnológicas (Critical Software, Altitude Software, entre outras).

Seguem-se os setores tradicionais, sublinhando-se a aplicação de inovações tecnológicas nestes segmentos – têxteis/lar e vinho (ambos com 14,8%), calçado (11,1%), cortiça (7,4%) – e, abaixo, situam-se os setores não tradicionais de tecnologias de informação e comunicação (TIC) (1,9%). Trata-se de promover, como lembra Carvalho (2002: 17):

Os casos injustamente desconhecidos da tecnologia portuguesa, dos têxteis-lar e da sua liderança mundial não capitalizada (...), do *design* (...), do calçado e da cortiça (a promover sob o conceito de uma alta tecnologia verde, amiga do ambiente e da qualidade de vida) são alguns dos exemplos dos nossos valores: são estes que temos de pôr a circular no mundo.

*Figura 18 Fase 1 da Marca Portugal: Ideias em Marcas*



### *Outras ideias*

Nas outras ideias destacam-se a identidade nacional/competitiva, valores a agregar à Marca Portugal e auto estima dos portugueses (32,9%), o que é consentâneo com esta etapa do processo, como sublinha Olins (2002b: 55), consultor que está envolvido nesta fase:

Cada nação procura agora promover a sua personalidade, cultura, história e valores próprios, projectando aquilo que pode ser uma ideia imaginada mas imediatamente reconhecível de si própria, com objectivos comerciais e políticos.

Neste sentido, o Projeto Marca Portugal (ICEP, 2001: 6) propõe como “Missão”:

Projectar Portugal no mundo como o país que inspira uma Europa de valores, uma Europa mais perto do futuro, uma Europa mais perto do mundo. Porquê? Porque a nova Europa será construída com base na gestão intercultural e os valores de futuro serão a flexibilidade e a abertura num quadro não positivista – e estes são os nossos valores e aptidões, por natureza e tradição.

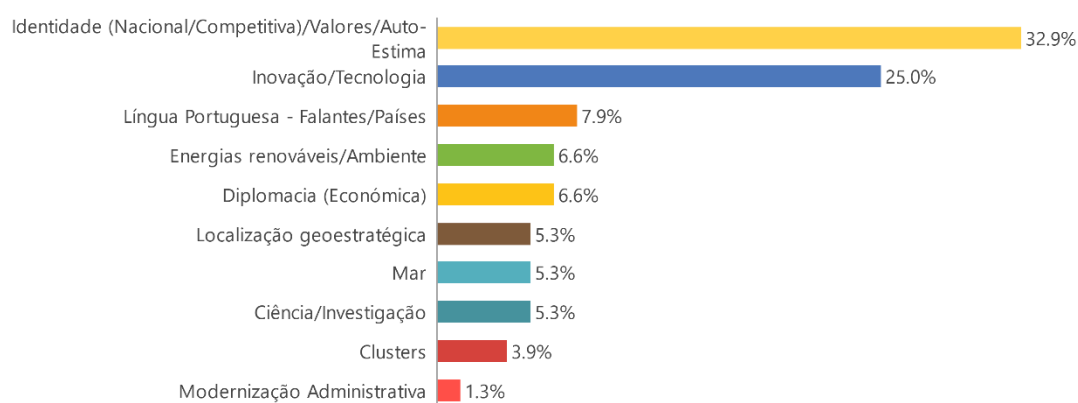
Esta proposta de criação de valor assenta na aplicação de uma noção de *flexibilidade*, não apenas às três áreas de atuação do ICEP – Comércio, Turismo e Investimento – mas a toda

a sociedade civil. Pretende-se criar e promover uma imagem de cultura coletiva de abertura ao mundo, de universalismo, de povo precursor da globalização e do comércio mundial, com capacidade de adaptação e de encontrar soluções inventivas à medida das necessidades dos clientes. O objetivo é que o país/povo não deixe de ser visto como simpático e hospitaleiro, o que está essencialmente associado ao turismo, mas que também passe a ser percebido como um país inovador, no sentido das suas características identitárias.

Em outras ideias, à ideia de identidade nacional e competitiva segue-se a de inovação/tecnologia (25%), fortemente presente nas diversas narrativas desta primeira fase da Marca Portugal. Através de exemplos de áreas distintas – da Via Verde à rede Multibanco, passando por um Sistema de Guia e Comunicação para deficientes visuais – promove-se uma “imagem de Portugal, associando o país e a sua oferta a qualidade, inovação e diferenciação” (GC, 1999: 64).

Ainda em outras ideias, encontra-se a valorização do Português (7,9%) como a sexta língua mais falada do mundo<sup>51</sup>. Seguem-se ideias de sustentabilidade ambiental e diplomacia (ambas com 6,6%), localização geoestratégica, mar e ciência/investigação (cada uma com 5,3%), *clusters* (3,9%) – nos quais o Projeto Marca Portugal (ICEP, 2001) destaca o Turismo e as TIC como setores de primeira prioridade, e o vinho, cortiça, têxteis e calçado, como fileiras de segunda linha – e modernização administrativa (1,3%).

*Figura 19 Fase 1 da Marca Portugal: Outras ideias*

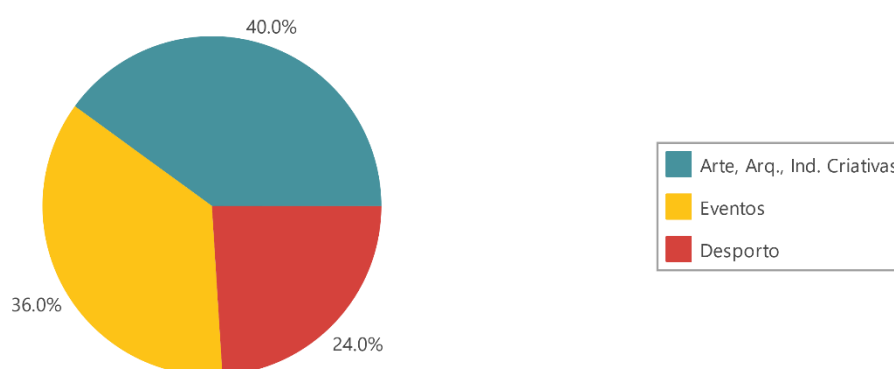


<sup>51</sup> Com cerca de 200 milhões de falantes distribuídos, por ordem decrescente, pelos continentes americano, europeu, africano e asiático, o português é a mais falada depois do chinês, hindi, espanhol, inglês e bengali (GC, 1999; ICEP, 2002a).

## *Cultura*

Nas ideias de cultura evocam-se os quase nove séculos de história, os Descobrimentos e as tradições, mas associando a uma cultura contemporânea na qual as artes, arquitetura e indústrias criativas ocupam a maior fatia (40%), seguidas da ideia de que Portugal é capaz de realizar grandes eventos (36%) - como a Expo'98 e o Euro 2004 - e desporto (24%), como também destaca Lagos (2002).

*Figura 20 Fase 1 da Marca Portugal: Ideias em Cultura*



## *Turismo*

O turismo é o principal vetor ao qual a imagem externa de Portugal aparece associada (Roland Berger, 1995; Young & Rubican, 2000; ICEP 2000a; THR, 2002), sobretudo aos produtos sol e mar (Algarve), pelo que o Projeto Marca Portugal frisa que deve ser dada uma especial atenção ao comércio e ao investimento. O Programa do XIV GC (1999: 31) sublinha ainda a importância do Euro 2004 para a projeção “de Portugal como um país moderno e um novo destino de grandes eventos internacionais”.

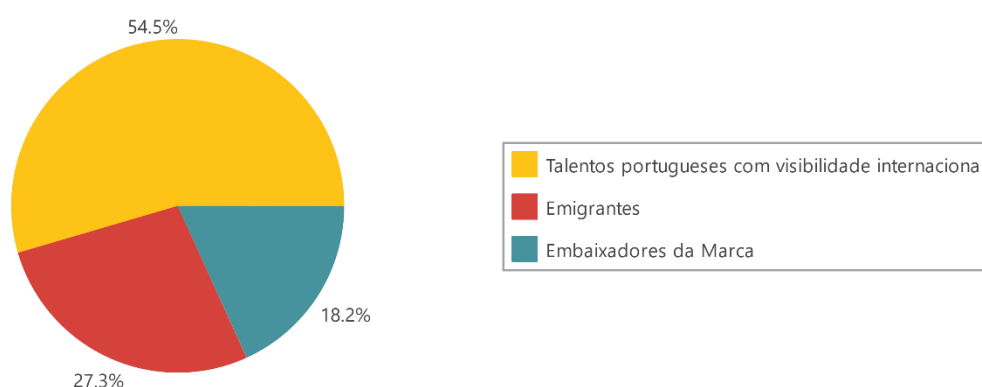
## *Pessoas*

Neste vetor, pretende-se que Portugal seja visto como “um país de pessoas criativas, flexíveis e com capacidade de adaptação, um país que, por isso, reúne as condições críticas de sucesso na nova economia, porque investe nas pessoas, porque representa uma mais-valia na capacidade de comunicação e inter-relação com os outros” (Marketeer, 2002: 28). A qualificação dos recursos humanos, como fator distintivo e garantia de qualidade dos produtos e serviços, é a tónica discursiva dominante dos empresários envolvidos nesta etapa (Azevedo, 2002; Jordan,

2002; Pestana, 2002) e preconizada como medida de política, juntamente com a aposta nos diversos níveis de ensino e formação, postulada no Projeto Marca Portugal (ICEP, 2001).

Nas ideias ligadas a pessoas destacam-se igualmente os talentos portugueses com prestígio mundial (54,5%), principalmente nas áreas das artes e desporto, seguidas da arquitetura e ciência. Num plano secundário surgem os emigrantes (27,3%) e a noção de que todos os portugueses são embaixadores da marca (18,2%).

*Figura 21 Fase 1 da Marca Portugal: Ideias em Pessoas*

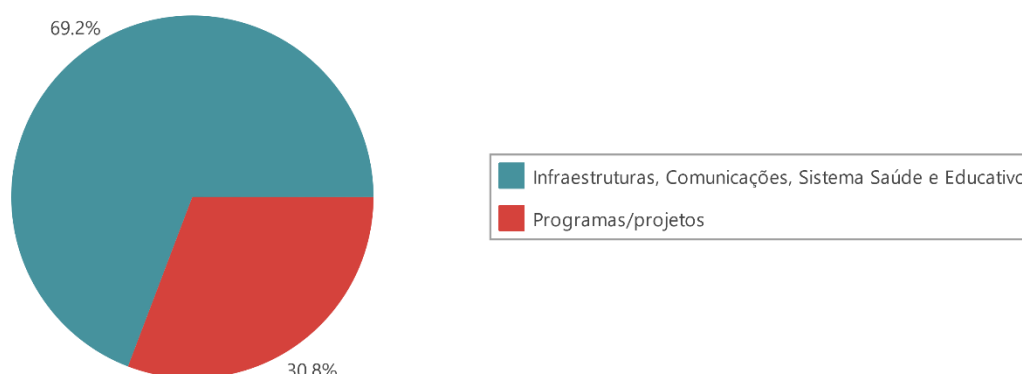


### *Políticas*

Relativamente a políticas, a valorização das infraestruturas, comunicações, sistema de saúde e educativo prevalece sobre as medidas referentes à Marca Portugal. Em termos de programas específicos da Marca Portugal, apenas se produz o Projeto Marca Portugal, que enumera seis eixos de intervenção que se devem articular com uma política de marca país: Educação; Política Internacional-Direitos Humanos; Cooperação; Cultura e Língua; Organização do Trabalho e Solidariedade Social; Ambiente. Nas narrativas produzidas esta ideia convive com uma outra, que já constava do programa de governo: “um acrescido valor estratégico às redes de infraestruturas rodo-ferroviárias, portuárias, energéticas e de comunicações localizadas no território português” (GC, 1999: 71).

Os ministérios das Finanças e da Economia emanam o regulamento de execução do SIUPI, para definir as regras de candidatura e de concessão de apoios financeiros a projetos de proteção de patentes. As áreas elegíveis incluem indústria, energia, construção, comércio, turismo e serviços. As entidades beneficiárias englobam empresas, inventores, *designers* e empreendedores individuais e outras instituições que desenvolvessem projetos de I&D.

Figura 22 Fase 1 da Marca Portugal: Ideias em Políticas



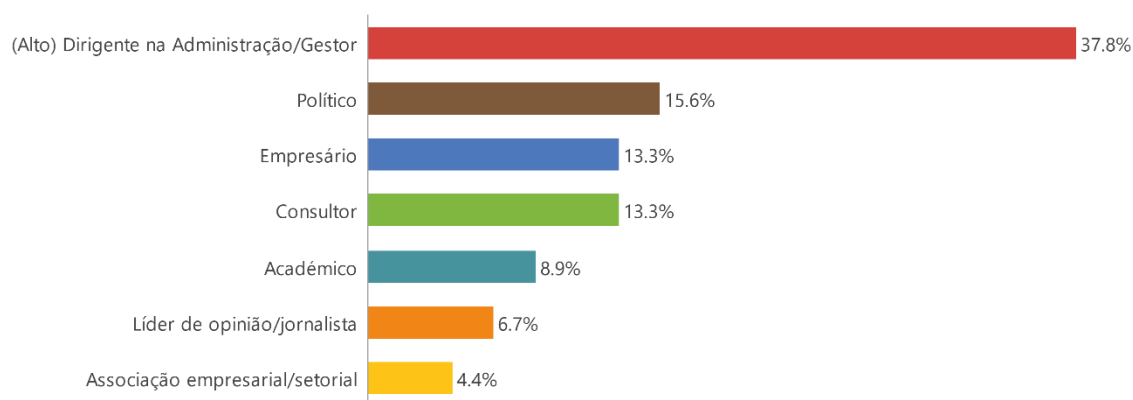
### *Investimento*

No que se refere ao investimento, a ideia de atrair imigrantes é pouco expressiva (7%), privilegiando-se a promoção das multinacionais que investiram em Portugal, como a Microsoft e a Autoeuropa. Apesar do investimento aparecer como última ideia, note-se que as ideias veiculadas noutros eixos como, por exemplo, em *pessoas*, nomeadamente através da questão dos recursos humanos qualificados e da capacidade de adaptação dos portugueses a outras culturas organizacionais, contribuem para a ideia de investimento.

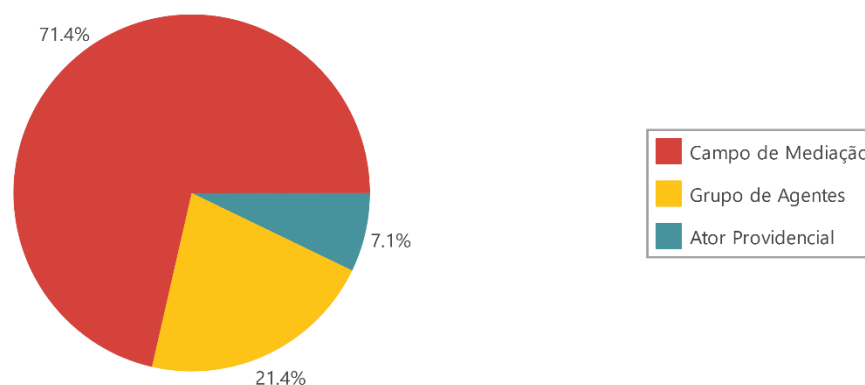
### *Atores*

Quanto ao perfil dos atores que veiculam as ideias políticas neste estado inicial da Marca Portugal, prevalecem os (altos) dirigentes da Administração Pública seguidos, por ordem decrescente, de agentes políticos, empresários e consultores, académicos, líderes de opinião ou jornalistas e dirigentes de associações empresariais ou setoriais. Trata-se de uma configuração consonante com o processo *bottom up* desta etapa, que a tipologia de agentes também confirma: campo de mediação (71,4%), grupo de agentes (21,4%) e ator providencial (7,1%). O ator providencial surge ligado à figura do Secretário de Estado do Turismo Alexandre Relvas (1991-1995), do anterior governo PSD, cuja iniciativa de unificar a imagem do turismo português no conceito *Portugal, quando o Atlântico encontra a Europa* é continuada.

*Figura 23 Fase 1 da Marca Portugal: Perfil de Atores*



*Figura 24 Fase 1 da Marca Portugal: Tipologia de Atores*



### *Instituições*

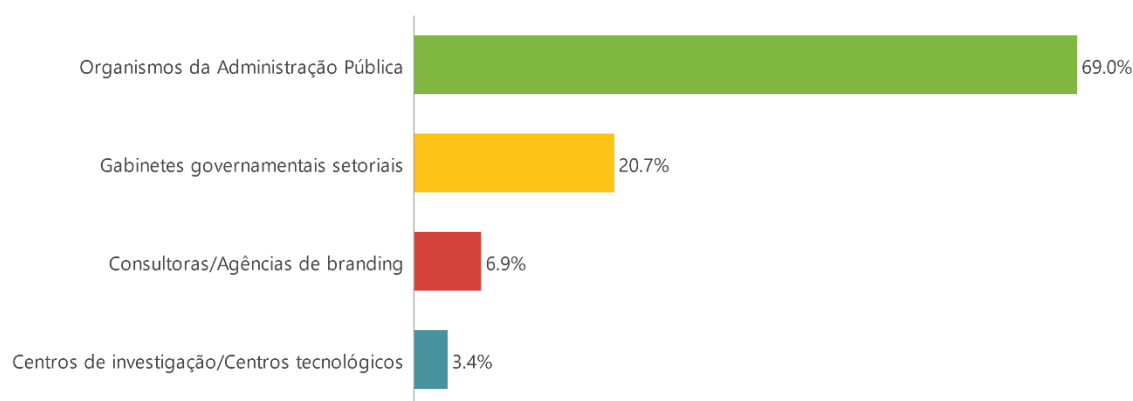
Nas instituições destaca-se a Administração Pública (69%), nomeadamente o ICEP, face aos gabinetes ministeriais setoriais (20,7%), nos quais se evidencia a tutela do ICEP, o Ministério da Economia (50%), embora se tenha procurado envolver a Cultura, a Educação e os Negócios Estrangeiros. Consultoras como a Wolff Olins e a Young & Rubican também participam (6,9%) e procura-se integrar os centros de investigação (3,4%), através de uma parceria com o INDEG-ISCTE para a constituição de um observatório da Marca Portugal (Reto, 2002). Como lembra Carvalho (2017):

A questão da articulação transversal das diversas áreas – Economia, Educação, Cultura, Ciência e Inovação, etc. - colocou-se no projeto inaugural da Marca Portugal, quando procurámos sensibilizar e mobilizar os agentes para um consenso amplo e alargado sobre a marca país. Para esse propósito, apresentámos as nossas ideias e ouvimos académicos, empresários, líderes de opinião, jornalistas portugueses e estrangeiros, individualidades... deslocámo-nos por todo o

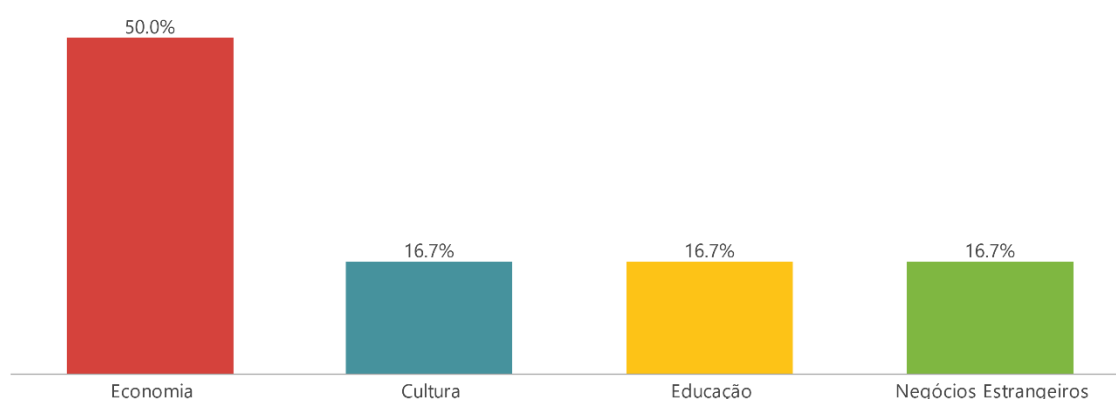


país, fomos a outros ministérios e a universidades, realizámos não só o Fórum Portugal no CCB mas reuniões e debates de norte a sul. Foi um projeto mais livre, mais experimental. Depois, os programas que se seguiram decorreram essencialmente de políticas *top down* provenientes do Ministério da Economia.

*Figura 25 Fase 1 da Marca Portugal: Instituições*



*Figura 26 Fase 1 da Marca Portugal: Gabinetes Governamentais Setoriais*

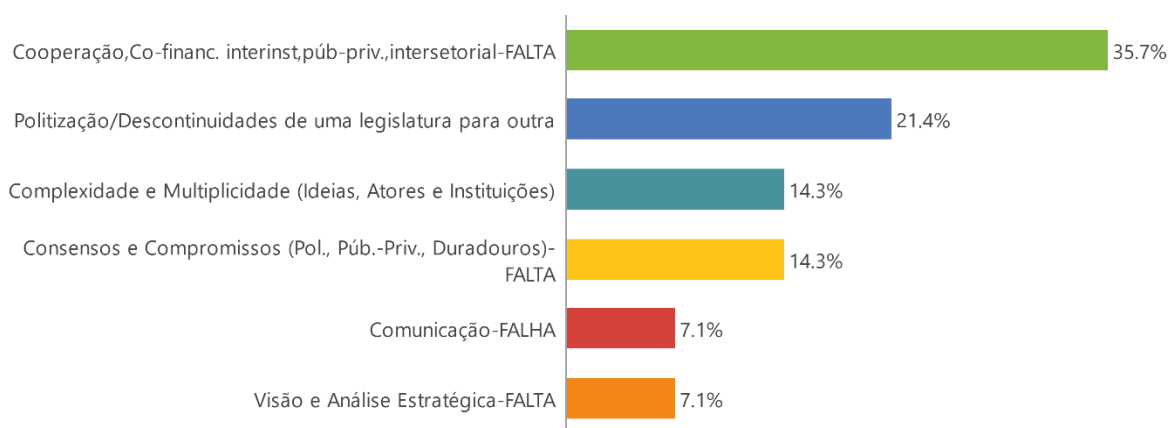


#### **4.2.5 Constrangimentos**

Os principais constrangimentos desta fase são a dificuldade em promover a cooperação e o cofinanciamento da Marca Portugal entre entidades públicas e privadas, agilizar os organismos públicos e dinamizar a colaboração intersetorial (35,7%). A este obstáculo junta-se a politização do problema da Marca Portugal (21,4%): “Podia ter-se feito mais e melhor, se houvesse maior continuidade de políticas e articulação entre diferentes agentes, de acordo com as competências de cada um e respeitando as diferenças ideológicas e de visão” (Carvalho, 2017). Do ponto de vista do jornalista estrangeiro Barry Hatton (2017), “para além desta falha política, há uma falha

cultural: os portugueses têm dificuldade em associar-se para atingir um objetivo comum, funcionam de modo muito fragmentado e invejoso”. Depois, aparecem a complexidade de ideias e de atores, a par da arduidade em reunir consensos amplos e em estabelecer compromissos duradouros (ambos com 14,3%), características dos momentos iniciais das marcas país. Por fim, surgem dificuldades de comunicação e de estabelecimento de uma visão e análise estratégica unânimes para o longo prazo (ambas com 7,1%).

*Figura 27 Fase I da Marca Portugal: Constrangimentos*

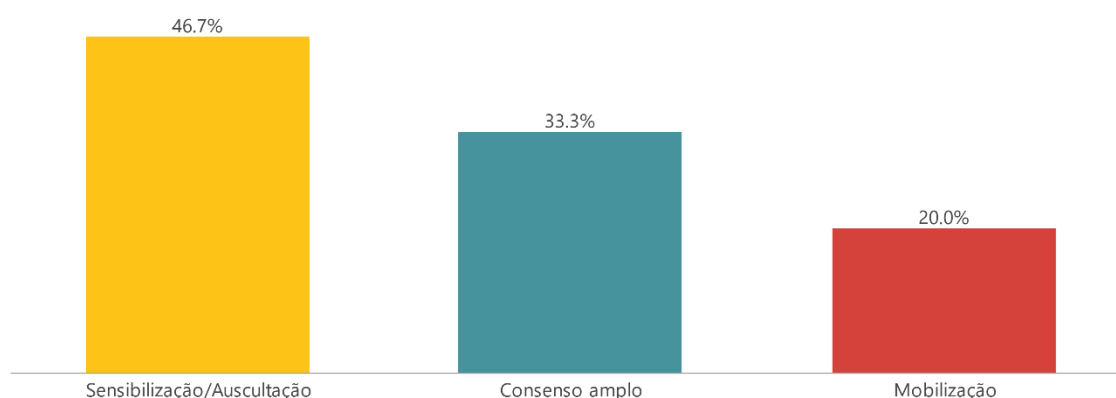


#### **4.2.6 Estratégias de mediação**

Nas estratégias de mediação, como sucede na generalidade dos processos inaugurais das marcas país, a sensibilização/auscultação foi a mais utilizada pelos atores (46,7%), que também tentaram estabelecer consensos vastos (33,3%) e mobilizar (20%) interesses para a causa da Marca Portugal, como explica D’Orey (2017):

O projeto da Marca Portugal nasceu (...) de um alargado confronto de ideias e de interesses, que visou criar bases de reflexão e de debate, bem como gerar consensos em torno de uma visão de país. Foram realizadas diversas reuniões internas no ICEP e externas, envolvendo agentes das mais variadas áreas e ideologias.

*Figura 28 Fase 1 da Marca Portugal: Estratégias de mediação*



#### **4.2.7 Recursos de poder**

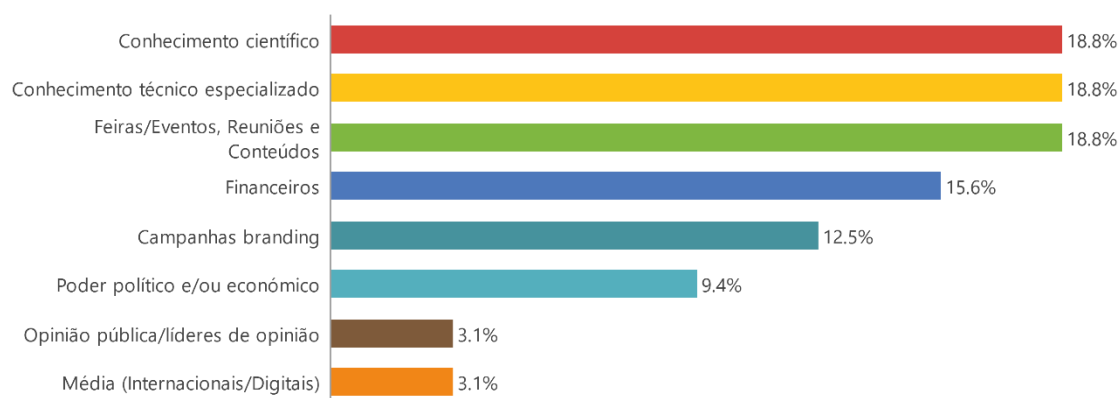
Nos recursos de poder mobilizados pelos agentes, evidenciam-se o conhecimento científico, técnico, reuniões e conteúdos narrativos (cada com 18,8%), o que é característico das etapas primordiais de construção de marcas país:

O projeto da Marca Portugal nasceu de um documento de estratégia que, por sua vez, resultou da análise de trabalhos de diversos autores, de outros projetos de marca país, de estudos desenvolvidos no ICEP e encomendados a consultoras (por exemplo, sobre a perceção de Portugal, interna e externa)

(D’Orey, 2017)

Seguem-se os recursos financeiros (15,6%), sendo que o “diagnóstico, promoção interna e montagem do Plano de Acção – de Janeiro de 99 a Dezembro de 2001 teve um custo aproximado de 34.500 contos” (ICEP, 2002c: 2); e as campanhas (12,5%), essencialmente de turismo (*The Choice*, em 1999, e *Warm by Nature*, de 2000 a 2002). Nesta etapa, o poder político e económico não são muito expressivos (9,4%) e, contrariamente ao que diversos autores recomendam, também não houve um grande envolvimento da opinião pública e de líderes de opinião (3,1%), nem de média internacionais (3,1%).

Figura 29 Fase 1 da Marca Portugal: Recursos de poder



#### 4.2.8 Alinhamento com visão de desenvolvimento económico: do “bom aluno” ao preconizador de uma Europa de valores

Estes desenvolvimentos estiveram alinhados com uma determinada visão do progresso económico do País. Como lembra Cravinho (2017):

A partir de 1995, no governo de Guterres, a ideia da última década, do “bom aluno”, do “Cavaquismo”, da qualificação das infraestruturas e das instituições, deu lugar à ideia de que Portugal é um país da Europa e do mundo. A identidade passou a gravitar em torno da ideia de sermos cidadãos da Europa abertos ao mundo. Passou a projetar-se uma imagem de país que pretendia reforçar a sua posição na Europa e no mundo pela sua intrínseca capacidade para estabelecer boas relações comerciais e culturais com outros países, fazendo valer o seu relacionamento privilegiado com os PLOP. Trabalhou-se para criar e promover uma imagem de país moderno, aberto, ambicioso, que apostava na qualificação das pessoas.

Nas palavras de Paes Mamede (2017): “Desde esse período, e até ao final do século XX, a imagem externa de Portugal foi a de um país que estava a conseguir ser bem sucedido na sua transformação em estado europeu moderno. A Expo’98 foi uma confirmação dessa reputação internacional”. Segundo César das Neves (2017), “Não precisámos de pensar num modelo de desenvolvimento: “comprámos” o modelo europeu e, com ele, a identidade europeia”.

Para além da ideia política dominante de “Projectar Portugal no mundo como o país que inspira uma Europa de valores, uma Europa mais perto do futuro” (ICEP, 2001: 6), há uma outra ideia emergente: a de promover a internacionalização das empresas portuguesas (a segunda ideia de *marcas*) associando-as a uma imagem de inovação e tecnologia (a segunda ideia em *outras*) e a sustentabilidade ambiental (quarta ideia de *outras*).

As narrativas desta fase estão também alinhadas com o POE (2000-2006), aprovado pela Comissão Europeia em 28 de julho de 2000. O POE (GC, 2000) enfatiza a importância da

inovação, da proteção do ambiente e da cooperação setorial, da competitividade empresarial, do comércio e do turismo, mas acrescenta-lhes as indústrias mineral e transformadora, a construção e o sistema energético, denotando a opção política de alicerçar a nascente estratégia dos *campeões nacionais*:

De 1995 até 2011 desenvolveu-se um **quinto modelo, dos campeões nacionais**, começado nos finais dos governos de Cavaco Silva e amplamente desenvolvido no executivo de Guterres. Este modelo baseou-se na criação de centros de decisão nacional em torno dos “campeões nacionais” – a CIMPOR, a PORTUCEL, a EDP, a GALP e a PT – em cujos núcleos de controlo passaram entrar bancos portugueses.

(Félix Ribeiro, 2017)

Mas, segundo César das Neves (2017) e Félix Ribeiro (2017), o desenho de uma imagem de Portugal europeu e inovador veio acompanhado de um desinvestimento na indústria pesada, na agricultura e nas pescas promovido pelas orientações e verbas de Bruxelas que moldaram a estratégia de desenvolvimento anterior, a do “bom aluno” (1986/92-95):

Assistiu-se, contudo, à vinda dos alemães para Portugal – a Autoeuropa, a Bosh, a Continental – embora a CEE fosse fazendo esmorecer o apoio à indústria pesada, incentivando com fundos comunitários a modernização tecnológica das indústrias leves do Norte, nomeadamente através do PEDIP, bem como estabelecendo cotas para a pesca e orientando a agricultura de acordo com a PAC, que transformou o País num produtor de frutas, flores e agroindústria, em vez do leite e cereais.

(Félix Ribeiro, 2017)

César das Neves (2017) considera que “o País enfrentou questões de desenvolvimento mais complexas do que as da industrialização, pois passou a concorrer no mercado interno europeu”. Mira Amaral (2017) recorda esse tempo:

Na ocasião, Portugal era percebido como um país produtor de bens de consumo corrente, de fraca qualidade e de baixo preço, sobretudo em mercados promissores como os EUA, que é dos principais mercados influenciadores da economia mundial.

Mesmo com a imagem de “país europeu”, que nos credibilizou nos mercados externos que não conheciam o País, como sucedeu por exemplo com a Revigrés, como me foi afirmado pelo malogrado Eng.º Adolfo Roque, durante muito tempo continuámos a ser percebidos como um país fraco tecnologicamente, mesmo quando isso já não correspondia à realidade, como me relataram administradores de empresas como a EFACEC, a Renova, a Soporcel e a Altitude Software.

Foi para dar resposta a estes problemas que se desenhou o PEDIP<sup>52</sup>, com três objetivos principais, como sintetizou Mira Amaral (2017):

- 1) Apoiar e modernizar – através de tecnologia, *design* e qualidade - os setores tradicionais. A consequência foi a prosperidade das empresas que se modernizaram - de setores como o calçado, têxteis, vestuário e confeções, metalomecânica, madeira e mobiliário – e o desaparecimento das que não se modernizaram;
- 2) Ligar as empresas às universidades. Os centros tecnológicos, os Institutos de Novas Tecnologias e de Transferência de Tecnologia foram muito importantes nesta dinâmica.
- 3) Avançar para novos setores em Portugal, como as máquinas e o material de transporte, designadamente através da captação e apoio ao investimento direto estrangeiro em Portugal, o que se efetivou no estabelecimento da Autoeuropa, de novos investimentos da Siemens, da Bosch, da Continental, de empresas de componentes do *cluster* automóvel, entre outras empresas de setores não tradicionais.

Mira Amaral sustenta que o PEDIP “Internamente, começou a influenciar a mudança industrial, tecnológica, bem como na qualidade, no *design* e nos fatores imateriais de competitividade”. O PEDIP também incentivou mecanismos de transferência de política, segundo Mira Amaral (2017): “Externamente, o modelo foi replicado pela Comunidade nos países do leste europeu”.

A generalidade destas ideias são mantidas no Projeto Marca Portugal, apesar de se ter descontinuado o PEDIP. Dos *clusters* nacionais identificados no Relatório Porter (1994), o Projeto Marca Portugal defende as fileiras tradicionais que dominavam as exportações e o turismo, acrescentando as TIC.

Na passagem da imagem de “bom aluno” à de “país europeu” iniciou-se também um investimento em ciência e tecnologia que, nas palavras de Félix Ribeiro (2017), “Mariano Gago levaria ao expoente máximo”. Como recorda Cravinho (2017):

---

<sup>52</sup> O PEDIP foi desenhado para responder ao problema da revitalização e modernização da indústria portuguesa, sublinhado pela Comissão Europeia por ocasião da adesão de Portugal à Comunidade Europeia. O PEDIP foi a solução nacional apresentada para rejuvenescer a base produtiva e promover o aparecimento de novas indústrias com potencial tecnológico, no âmbito dos setores em que o País detinha vantagens competitivas ao nível dos recursos humanos e naturais. Envolveu sete subprogramas operacionais em áreas como infraestruturas de base e tecnológicas; formação profissional; incentivos ao investimento produtivo; indústria financeira; missões de produtividade, de qualidade e de *design* industrial; divulgação, implementação e controlo. O PEDIP foi financiado pelo Orçamento de Estado e, sobretudo, por verbas comunitárias (LOE-Linha Orçamental Específica do Orçamento Comunitário, FEDER para a Indústria e o Ambiente e FSE). Mira Amaral (2017) afirma que “o PEDIP foi um sucesso, de acordo com avaliações independentes, realizadas por economistas como Augusto Mateus e pela Comunidade Europeia”.

Foi quando se percebeu que, para por Portugal na linha da frente, era preciso conhecimento, tecnologia e formar uma nova geração empresarial. No final da década de 2000, Mariano Gago deu o impulso ao conhecimento científico e recuperou-se a paixão de Guterres pela Educação.

Pese embora o investimento na educação e ciência tenha marcado a viragem na qualificação dos recursos humanos, não foi acompanhado do ponto de vista empresarial: “Qualificaram-se as pessoas mas não se criaram estruturas empresariais com capacidades gestionárias e produtivas capazes de integrar esses agentes qualificados” (Félix Ribeiro, 2017). Como enfatiza Cravinho (2017), “não tínhamos uma classe empresarial aberta à crescente competitividade global (...). A década de 2000 pôs a nu a falta de capacidade de inovação e de gestão dos empresários portugueses”.

### 4.3 FASE 2: PROJETO MARCAS PORTUGUESAS (2002-2004)

A 06 de abril de 2002, o XV Governo Constitucional tomou posse. Chefiado por Durão Barroso, foi formado através de um acordo de incidência parlamentar entre o PSD e o CDS-PP, dirigido por Paulo Portas, que ocupou o cargo de ministro de Estado e da Defesa. Nesta IX legislatura, o Projeto Marca Portugal foi descontinuado e inaugurou-se uma nova etapa da Marca Portugal: o lançamento “do projecto <<Marcas portuguesas>>, como segunda fase do projecto <<Marca Portugal>>” (RCM, 2002: 5504), apresentado a 26 de julho de 2002, pelo Ministro da Economia Carlos Tavares, como 31.ª medida do PPCE, a concretizar num prazo de 120 dias, pelo Ministério da Economia.

#### 4.3.1 Projeto Marcas portuguesas

O Projeto Marcas portuguesas visou potenciar a internacionalização da economia através da exportação de bens transacionáveis, de setores tradicionais e de algumas áreas emergentes. Os produtos deviam distinguir-se por atributos de qualidade, *design* e inovação, mais do que pelo preço (Tavares, 2007; 2017), constituindo-se em marcas (Oliveira, 2002; Pereira, 2002; Torres, 2002), através de normas de certificação (INPI, 2002). A medida pretendeu igualmente incentivar a cooperação intersectorial, para a criação de escalas que facilitassem a comercialização em mercados mais exigentes, e também estimular a retenção no País da maior parte do valor acrescentado da produção nacional.

O Projeto contemplou dois eixos de intervenção: 1) Apoio às empresas na criação, lançamento e gestão de marcas próprias, com certificação, e no acesso aos mercados internacionais; 2) Conceção e gestão de um sistema integrado de comunicação de Portugal como produtor de bens e serviços perspetivando uma coerência das mensagens, o aumento da notoriedade e da perceção de valor.

Os dois vetores foram concretizados em duas medidas: 1) Certificação de Marcas, por uma comissão de especialistas que, com base num regulamento, elegia as marcas *Best of Portugal*, perspetivando uma alavancagem dos setores; 2) *Portugal Trade*, um sistema de identidade e comunicação que associava as Marcas portuguesas aos atributos *innovate.pt*, *lifestyle.pt* e *design.pt* nas feiras internacionais e noutras ações desenvolvidas nos mercados prioritários (Espanha, França, Alemanha e Reino Unido).

O Projeto Marcas portuguesas teve um financiamento de 6.274.888,68€, dos quais 4.576.842,17€ corresponderam a incentivos PRIME.



### 4.3.2 Programa Dínamo: dinamização da moda e calçado

O Projeto Marcas portuguesas integrou o Programa Dínamo–Dinamização da Moda, desenhado com o objetivo de elevar o valor acrescentado e o padrão de qualidade das exportações portuguesas de vestuário, têxteis e calçado, setores tradicionais ainda insuficientemente valorizados externamente à época mas que, segundo Tavares (2007: 234), tinham “registrado ao longo dos anos um contributo muito positivo para a produtividade e para o emprego”:

Foram mesmo sectores onde a produtividade cresceu mais nos últimos 20 anos do que na generalidade da indústria: 1,8% *versus* 1,2% em média anual. Asseguram, além disso, directamente cerca de 280 mil empregos, distribuídos por onze mil empresas. São ainda sectores onde Portugal tem conhecimento, experiência, relações comerciais e sabe fazer bem. Temos, aliás, algumas unidades que se contam certamente entre as melhores em todo o mundo. Há, todavia, um problema: do valor acrescentado produzido nestes sectores, conseguimos reter apenas cerca de 30%. O restante perde-se nas marcas que não são nossas e nos canais de distribuição que não dominamos. Podemos dizer que produzimos bem e com qualidade, mas vendemos mal.

É relativamente a estes sectores que surgem mais fortes as vozes da descrença da nossa capacidade de competir com os novos concorrentes, especialmente os orientais (China, Índia, Indonésia, etc), dada a diferença de custos de mão-de-obra (...) qualquer tentativa de competir neste campo dos custos directos e dos preços estará condenada ao fracasso. O único caminho é o da excelência (...). Dentro daqueles sectores, o do calçado conseguiu, primeiro que os outros, começar a trilhar esse trajecto.

(Tavares, 2007: 234-235)

O Programa Dínamo contemplou também a Semana da Moda, que promoveu um conjunto de desfiles.

### 4.3.3 Portugal Trade

O Portugal Trade (ICEP, 2004a) foi desenvolvido pela Future Brand e ligava a triologia *innovate.pt* (englobando *high tech*), *lifestyle.pt* (incluindo os subconceitos *wear*, *taste*, *drink*) e *design.pt* aos produtos e empresas portuguesas com presença em feiras internacionais e em campanhas de *branding* apoiadas pelo ICEP.

Procurando contrariar o facto de em Portugal se produzir bons produtos, mas não se saber comercializá-los bem (ICEP, 2002d; Melo, 2002; Tavares, 2007), este sistema de

identidade teve dois objetivos, que partilhou com o Programa Dínamo: mostrar aos consumidores e empresários portugueses exemplos de sucesso de marcas e empresas nacionais para incentivar a adesão ao modelo; alterar as perceções externas sobre os produtos e empresas lusas, visando o aumento das exportações.

#### **4.3.4 Diplomacia Económica**

O PPCE também preveu a diplomacia económica, um conceito introduzido pelo Programa do XV Governo Constitucional (GC, 2002: 28-29):

##### **PROMOVER UMA DIPLOMACIA ECONÓMICA ACTIVA**

Será dada prioridade a uma intervenção diplomática que suporte a promoção externa da economia portuguesa, nomeadamente na detecção e exploração de oportunidades nos domínios do comércio externo, do investimento estrangeiro e da internacionalização das empresas portuguesas. Para esse efeito importará coordenar a acção dos organismos do Ministério da Economia com a actividade das Embaixadas e, bem assim, utilizar a vasta rede consular na identificação de oportunidades de negócio e na promoção das empresas e produtos nacionais.

Tendo em vista o reforço da cooperação económica e empresarial com os países de língua oficial portuguesa, merecerá especial atenção a criação de parcerias entre a iniciativa empresarial e o Estado Português.

O modelo baseou-se numa cooperação entre os Ministérios da Economia e dos Negócios Estrangeiros, operacionalizada através da articulação entre os delegados do ICEP no exterior e os embaixadores portugueses.

Neste âmbito, perspetivando a exploração de oportunidades nos domínios das exportações, captação de investimento externo e internacionalização das empresas portuguesas, incumbiu-se os embaixadores, com os quais os delegados do ICEP passaram a colaborar diretamente, de apresentar planos de negócio a empresários e investidores estrangeiros, reportando os desenvolvimentos aos ministros dos Negócios Estrangeiros e da Economia.

Foi igualmente instituído um Fórum de Embaixadores na API e criado o Núcleo Empresarial de Promoção Externa (NEPE), uma parceria público-privada constituída pelo ICEP, pela AEP e pela AIP. O NEPE foi incumbido de dinamizar câmaras de comércio de Portugal no exterior, apoiadas também pela rede da diplomacia económica.

O modelo da diplomacia económica foi lançado no início de 2003, em 17 países dos 49 em que o ICEP tinha presença, passando para 27 países no ano seguinte.

### 4.3.5 Relatório da Comissão Estratégica dos Oceanos

Paralelamente ao PPCE, foi constituída, em junho de 2003, uma Comissão Estratégica dos Oceanos (RCM, 2003a), para “Divulgar a Imagem de Portugal como Nação Oceânica da Europa” (CEO, 2004b: 13).

A cerimónia oficial de tomada de posse dos seus membros decorreu no Oceanário de Lisboa, em julho desse ano, e foi presidida pelo Primeiro Ministro. Segundo uma notícia do Público/Lusa (2004), Durão Barroso considerou "uma prioridade nacional" transformar Portugal num “país incontornável da agenda internacional dos oceanos”, incumbindo a Comissão de "preparar uma estratégia com antecipação e encontrar mecanismos de identidade nacional, que respondam à necessidade de conceber um modelo de desenvolvimento sustentável"<sup>53</sup>.

O funcionamento da Comissão estava previsto até junho de 2006, mas a extinção ocorreu em finais de 2004, após entregar ao Governo, a 30 de março de 2004, o *Relatório da Comissão Estratégica dos Oceanos: Um Desígnio Nacional para o Século XXI*<sup>54</sup>.

O Relatório da Comissão (2004a, 2004b) estabeleceu, face aos reptos lançados pelos fenómenos da globalização e do aprofundamento da integração europeia, uma visão de Portugal assente na ideia de que um oceano saudável, sustentável e seguro é o principal ativo físico e

---

<sup>53</sup> Portugal possui uma Zona Económica Exclusiva com 1,727,408 km<sup>2</sup>, sendo a terceira maior da UE e a 11.<sup>a</sup> do mundo. A área oceânica sob jurisdição portuguesa é 18 vezes superior à superfície terrestre.

<sup>54</sup> Na dependência direta do Primeiro Ministro, a Comissão integrou o Presidente, José Luís Arnaut (Ministro Adjunto do Primeiro Ministro), o Coordenador dos trabalhos, Tiago Pita e Cunha (especialista na temática dos oceanos e em Direito Internacional e Europeu, com cargos exercidos nas Nações Unidas), representantes governamentais (Almirante Nuno Gonçalo Vieira Matias - Ministério da Defesa Nacional; Embaixador Francisco Henriques da Silva - Ministério dos Negócios Estrangeiros; Frederico Freitas Costa – Ministério da Economia; Carlos Alberto Garcia do Vale – Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas; Carlos Augusto de Sousa Reis – Ministério da Ciência e do Ensino Superior; Eduardo da Silva Martins – Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação; Nuno Maria Sanchez Lacasta – Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente) e outros nomes (João José Oliveira Dias Coimbra; Manuel Alexandre Ferreira Pinto de Abreu; Manuel Sobral Jorge Correia Maltez; Mário João de Oliveira Ruivo; Nuno Sérgio Marques Antunes; Pedro Lopo de Carvalho Norton de Matos). A Comissão foi coadjuvada por um Conselho Consultivo composto por representantes governamentais (Ricardo Serrão Santos – Governo Regional dos Açores; António Domingos Abreu – Governo Regional da Madeira; Teresa Calçada – Ministério da Educação; José Luís Bonifácio Ramos – Ministério da Cultura) e por outras figuras (Alexandre Carlos de Melo Vieira Costa Relvas; António Duarte Silva; António Luís Guerra Nunes Mexia; António Manuel dos Santos Pascoal; Embaixador António Victor Martins Monteiro; Carlos Alberto Martins Pimenta; David José Ferreira de Azevedo Lopes; Ernâni Rodrigues Lopes; Fernando José Arraino Sousa Barriga; Isabel Maria de Lucena Vasconcelos Cruz de Almeida Mota; Contra-Almirante José Luís Gonçalves Cardoso; Maria Margarida Miranda Castro; Rosa Maria de Sousa Martins Rocha).

sócio-cultural do País, defendendo a “utilização sustentável do Oceano como imagem e marca distintiva para Portugal” (CEO, 2004a: 23).

Para a construção desta nova narrativa de País contribuiu uma desconstrução do percurso da Marca Portugal até então, considerando-se que “uma mensagem e uma imagem central de Portugal é algo que reconhecidamente tem faltado ao país” (CEO, 2004b: 12).

No parecer da Comissão, Portugal era percebido como um pequeno país tradicional do sul da Europa, com pessoas simples e acolhedoras, pouco associado a qualidade, inovação e estilo, suscitando simpatia mas não admiração. Geralmente, os turistas confirmavam essas percepções e, apesar de até reconhecerem alguma modernidade, apontavam a falta de ordenamento territorial e urbanístico, criticavam os transportes e o atendimento nos serviços. A Comissão acrescentou ainda que o País tinha confiado a sua imagem internacional à organização de grandes eventos (como a Expo´98 e o Euro 2004), procurando atrair turistas e residentes.

Através do elenco de cinco objetivos estratégicos, a Comissão (2004a; 2004b) propôs uma Marca Portugal assente numa identidade oceânica e apoiada por políticas ambientais, de desenvolvimento sustentável de atividades económicas e culturais, e de apoio a indústrias relacionadas com o mar: portos e transportes marítimos; construção e reparação naval; pesca e aquacultura; turismo, náutica de recreio e lazer; desportos marítimos; biotecnologia marinha; indústrias de tecnologia oceânica; recursos minerais; hidrocarbonetos e hidratos de metano; e energias renováveis (eólica e das ondas).

O Relatório da Comissão sugeriu também uma participação ativa e relevante em *fora* internacionais sobre a temática, a par do desenvolvimento e transferência de conhecimento científico e tecnológico. Abordou igualmente a extensão da plataforma continental e a defesa dos interesses nacionais no oceano, incluindo a segurança no mar e a proteção da orla costeira. E referiu a necessidade de “condições políticas, fiscais, de infra-estruturas e equipamentos” que possibilitassem atrair pólos de desenvolvimento científico e tecnológico relacionados com o “conhecimento dos Oceanos; centros de cultura e de pesquisa; universidades; organizações intergovernamentais regionais e internacionais; organizações não governamentais; eventos desportivos; e, de um modo geral, investimentos e capitais relacionados com a área do Oceano” (CEO, 2004b: 18).

O documento propôs ainda um novo modelo de governação dos assuntos do mar assente numa base política (através de um Conselho de Ministros especializado) e técnica (por intermédio de uma Entidade Nacional para o Oceano). O envolvimento da sociedade civil estaria previsto num conselho consultivo composto por representantes dos setores diretamente envolvidos nos planos económico, social, ambiental e científico do oceano, integrando-se ainda

outros grupos de interesse e promovendo-se mecanismos de auscultação e participação dos cidadãos.

Similarmente, a Comissão enfatizou a ideia de reposicionar estrategicamente a imagem mental geográfica de Portugal, de um país do sul da Europa para a *Costa Ocidental da Europa*, ideia que seria concretizada no governo seguinte, do PS.

O Relatório da Comissão Estratégica dos Oceanos não teve seguimento político, mesmo durante a vigência dos executivos de Durão Barroso e de Santana Lopes.

#### **4.3.6 Sistema de Identidade para o Turismo Português**

O turismo beneficiou de uma linha de continuidade e esta fase ficou assinalada pela criação do Sistema de Identidade para o Turismo Português. Elaborado com a consultora Wolff Olins, em 2003/2004, este modelo surgiu da necessidade de equipar a Marca Portugal Turismo com “um sistema de comunicação que permitisse a convivência produtiva e organizada entre a marca país e as marcas turísticas regionais” (ICEP, 2004b: 12).

A solução decorreu de uma ação de diagnóstico que identificou três problemas: 1) a fraca perceção da modernização do País na última década; 2) as assimetrias regionais no desenvolvimento turístico nacional, acompanhada da falta de infraestruturas (por exemplo, no Algarve, a principal região turística do País, havia uma saturação das infraestruturas e em Lisboa também faltavam hotéis); 3) as exigências da procura e as ameaças da concorrência (com os países do leste europeu a oferecerem destinos atrativos a preços competitivos).

A elaboração do Sistema de Identidade para o Turismo foi precedida de um estudo no âmbito do qual foram entrevistados os principais agentes do setor, bem como jornalistas e líderes de opinião estrangeiros. A conclusão foi a seguinte (ICEP, 2004b: 3):

O problema é que este crescimento e, sobretudo, a mudança da oferta e do perfil de turistas não foi, nos últimos anos, acompanhado em termos promocionais. Os agentes de viagens e operadores turísticos são unânimes. Os valores que Portugal tem investido em termos promocionais são irrisórios quando comparados com destinos competidores. Adicionalmente, este investimento tem sido irregular e inconsistente. O resultado é uma imagem geral que não mudou muito nos últimos anos. Portugal continua a ser visto como um destino de “Sol e Praia”.

A solução passaria pelo conceito de “diversidade concentrada num espaço geográfico pequeno” (ICEP, 2004b: 7), enquanto vantagem competitiva do País. A operacionalização far-se-ia através da diversificação e qualificação de produtos (golfe, turismo de negócios, gastronomia e vinhos, turismo cultural, patrimonial e artístico, entre outros) e de destinos

(Açores, Porto e Norte, Alentejo e Beiras), procurando-se que, numa mesma viagem, o turista usufruísse de diversas experiências.

Paralelamente, nesta fase da Marca Portugal, as campanhas realizadas para o turismo incidiram no Euro 2004 - *Take a break* e *The extra time is the best time of the Game* (2003-2004, em colaboração com a Confederação do Turismo Português) - e na profundidade de emoções e sentimentos que o turista podia experienciar num país de mar e fado - *Live Deeper*, a partir da assinatura *Go Deeper* desenvolvida pelo ICEP e pela Wolff Olins (2004-2005).

#### **4.3.7 *Bottom up*: APICCAPS e internacionalização do calçado português**

A internacionalização do calçado português foi dinamizada pela APICCAPS, sobretudo a partir da década de 1980, e conheceu um percurso ascendente. A atenção política dada a este setor beneficiou de uma alavancagem na segunda etapa da Marca Portugal, reforçada com a nomeação de Manuel Carlos Silva, líder da APICCAPS, para a presidência do ICEP e IAPMEI, tendo também ficado com a coordenação do Programa Dínamo e da Semana da Moda. Nas subfases seguintes da Marca Portugal, a internacionalização do calçado nacional não deixaria mais o pódio das ideias políticas associadas às exportações.

Segundo dados do World Footwear Yearbook (2014 *apud* Silva, 2015), o preço médio de exportação do calçado português subiu de 9,7M€, em 1988, para 23,3M€, em 2013, ano em que Portugal e a França ficaram em segundo lugar no *ranking* das exportações, atrás da Itália. Em 2014, 1300 empresas dedicavam-se ao calçado português, empregando 35000 pessoas e exportando 95% da produção para 150 mercados, o que representava um saldo comercial de 1400M€, posicionando o setor como o principal exportador nacional no ramo tradicional e um forte *cluster* nas vantagens competitivas do País (Comtrade, 2013 *apud* Silva, 2015).

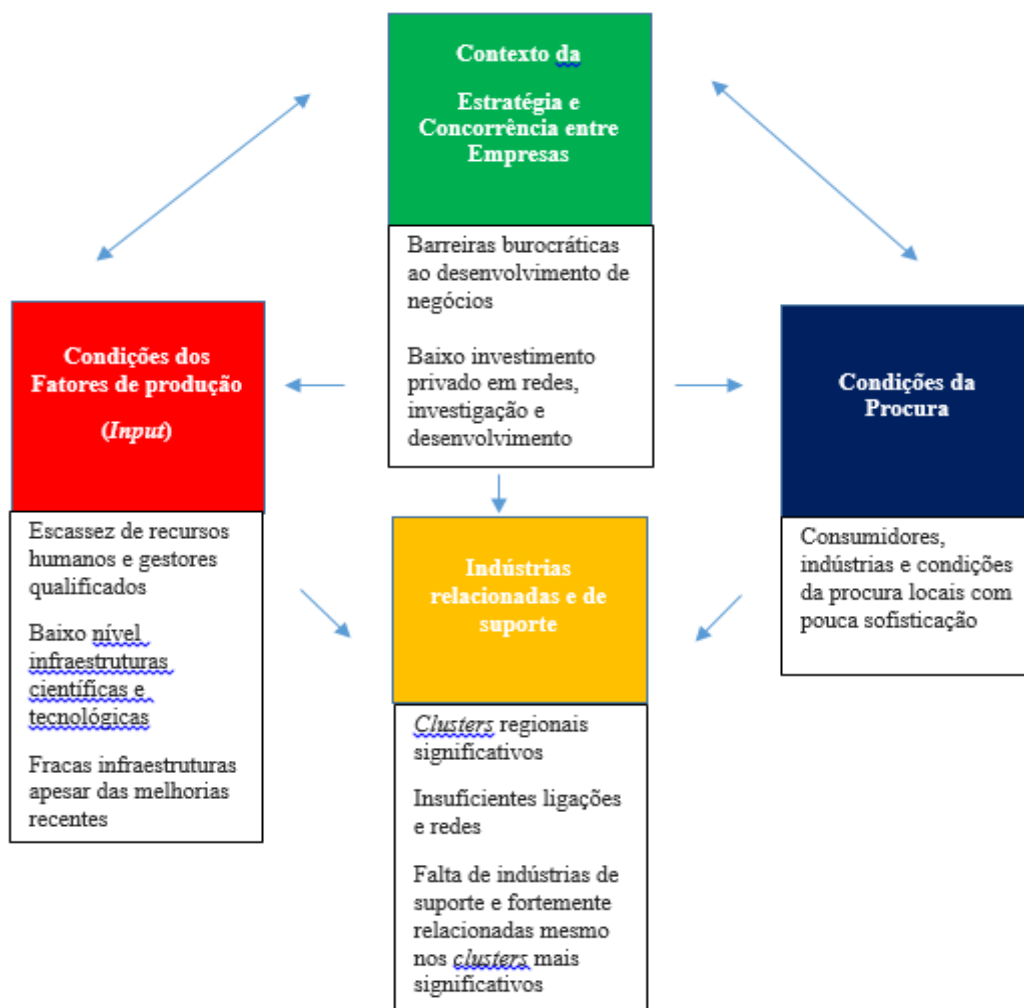
Apesar dos impactos da entrada da China na OMC, em 2001, e da crise económico financeira internacional, a partir de 2008, o calçado nacional conseguiu diferenciar-se pela qualidade, *design* e inovação, para o que contribuiu a qualificação dos gestores e profissionais do setor, juntamente com a aplicação de desenvolvimentos tecnológicos e o investimento em campanhas de comunicação, presença em feiras internacionais, entre outras ações de *branding* (Silva, 2015; APICCAPS, 2016; 2017).

#### 4.3.8 O Processo e as Causas

Em 2002, Porter regressou a Portugal para fazer um balanço do desempenho da economia nacional desde o Relatório de 1994.

Porter (2002) concluiu que, apesar do País ter registado progressos em termos macroeconómicos, a competitividade microeconómica permaneceu baixa, com fracos níveis de inovação e produtividade. O autor (2002) assinalou que houve exceções (diminuição dos subsídios governamentais, privatizações e autoridade *anti-trust* mais independente) mas que estas decorreram mais da adoção de regras comunitárias do que de uma estratégia de competitividade nacional, o que considerou por em causa a sustentabilidade das políticas macroeconómicas.

Figura 30 Diamante português em 2002



Fonte: Adaptado de Porter (2002)

Num contexto internacional que se avizinhava mais agressivo - com a entrada da China para a OMC, em 2001, e com o alargamento europeu a leste, em 2004 – Porter (2002) defendia que Portugal precisava de um consenso nacional, e de compromissos de longo prazo entre o Estado e o tecido privado, em torno do aumento da competitividade e da produtividade da microeconomia. As soluções passariam por políticas que permitissem: fazer um *upgrade* ao ambiente de negócios; aumentar os estímulos ao investimento privado; incentivar a capacidade de inovação, adaptando as TIC a todas as áreas produtivas e potenciando a ligação da investigação às empresas; desenvolver *clusters* fortemente competitivos; melhorar a qualidade do sistema educativo; desburocratizar procedimentos (Porter, 2002).

A análise de Porter (1994; 2002) fundamentou ideias causais desta segunda fase da Marca Portugal, designadamente as ideias de aumentar a produtividade e a competitividade económica nacionais por via da exportação de bens transacionáveis, através de Marcas portuguesas que se diferenciasssem pela qualidade, inovação e *design* e fomentassem a clusterização, para a criação de escalas de internacionalização, em setores nos quais o País já detivesse vantagens competitivas, como no calçado.

Ao contrário do modelo *bottom up* que caracterizou o início da Marca Portugal, o Projeto Marcas portuguesas teve um desenho *top down*, no qual o tema foi tratado fundamentalmente na esfera político-administrativa.

Embora impliquem (a consulta a) outros agentes, os processos *top down* caracterizam-se por medidas de iniciativa governamental, condicionando o comportamento da agência e denotando uma certa restrição da opinião pública e uma limitação do conflito, maximizando-se os argumentos da coligação maioritária em torno dos benefícios da política.

Nesta etapa da Marca Portugal, o Ministro da Economia foi ator providencial:

A designação de “Marcas portuguesas” que introduzimos não foi uma simples mudança de nome, mas de conceito. Não se tratava de promover simplesmente uma Marca Portugal – embora ele permaneça um conceito válido para o setor do Turismo - mas de procurar a construção e afirmação de “Marcas portuguesas” associadas a produtos que se distinguem pela qualidade, pelo *design* e por outras características que permitam às empresas nacionais aumentar a parte que retêm do valor acrescentado dos produtos que vendem.

(Tavares, 2017)

Tavares (2007: 234) esclarece que “a diferença entre a abordagem “macro” do projecto “Marca Portugal” e a abordagem “micro” do projecto “Marcas Portuguesas” que lançámos em substituição do primeiro”, assenta no objetivo de alterar a imagem externa dos produtos portugueses e fomentar “a importância que numa economia com as características da



portuguesa tem aquela que é a primeira forma de internacionalização: a exportação” (Tavares, 2007: 233)

A sustentar a decisão política das Marcas portuguesas está a narrativa de que a mudança da perceção externa dos bens nacionais não se consegue “de “cima para baixo”, promovendo uma marca global do País, sem ter um suporte prévio e alargado das marcas de produtos que se diferenciem pela qualidade e pelo *design*” (Tavares, 2007: 234). Nesta coligação predominante prevalece a visão de que “uma política de marca país não existe. O que há é um conjunto de marcas de empresas importantes, que depois influenciam a imagem/marca do país” (Líbano Monteiro, 2017).

Na causalidade desta segunda etapa da Marca Portugal, de modo diverso do momento inaugural, os fenómenos de transferência de ideias políticas têm um potencial explicativo inferior a outra tipologia de variáveis exógenas ao subsistema de política: agora, a mudança opera-se devido à mudança de governo e ao facto desta coligação dominante fazer prevalecer a sua imagem de marca país.

Todavia, releva nesta fase o objetivo da Estratégia de Lisboa (Conselho Europeu de março de 2000, em Lisboa), e subsequentes Conselhos Europeus de Estocolmo (2001) e de Barcelona (2002): até 2010, transformar a UE na economia mais competitiva do mundo com base na sociedade da informação e do conhecimento. Este enunciado é vertido nas três áreas prioritárias enunciadas no PRIME: I&D e inovação; empreendedorismo e competitividade; Investimento Direto Estrangeiro (IDE) e internacionalização (exportações). O PRIME (2003-2006) substitui o POE (2000-2006), no enquadramento do QCA III.

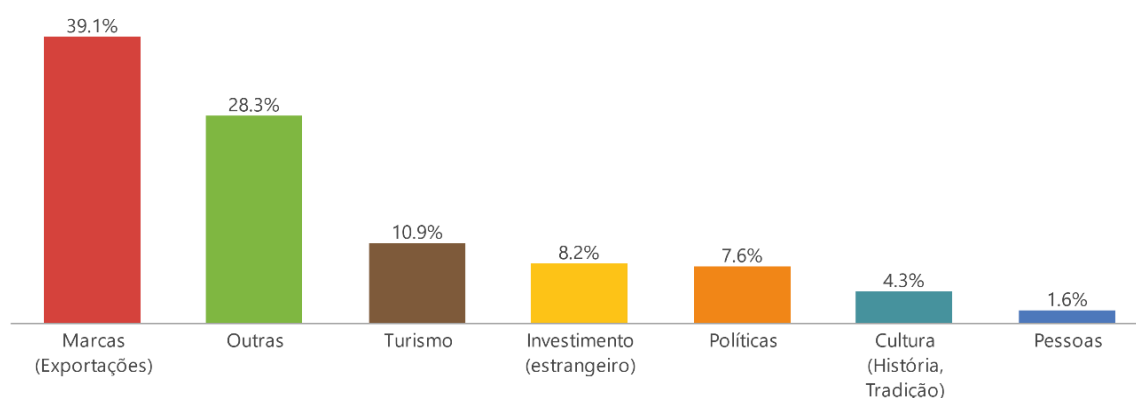
As retóricas políticas focam-se ainda na necessidade de “retoma acelerada da convergência com os Países mais ricos da Europa”, enfatizada no Programa de Governo (GC, 2002: 8), numa antecipação da concorrência que se faria sentir com o alargamento europeu a leste, em 2004, e dada a falta de “capacidade de competir com os novos concorrentes, especialmente os orientais (China, Índia, Indonésia, etc.)” (Tavares, 2007: 235).

O executivo que se segue, o XVI Governo Constitucional (17 de julho de 2004 a 12 de março de 2005), resulta de um acordo de incidência parlamentar entre o PSD e o PP, sendo chefiado por Pedro Santana Lopes e nomeado pelo Presidente da República Jorge Sampaio, na sequência do pedido de demissão do Primeiro-Ministro Durão Barroso, designado para Presidente da Comissão Europeia. Como se observa no Programa de Governo (GC, 2004), este executivo não traz novidades à Marca Portugal, dando continuidade às ações provenientes do governo anterior.

### 4.3.9 Ideias, atores e instituições

As *ideias políticas* mais relevantes na segunda fase da Marca Portugal são *marcas* (39,1%) e *outras* (28,3%) - com destaque para uma nova ideia, a de diplomacia económica (17,3% de *outras*), e para a continuidade da ideia de inovação/tecnologia (17,3% de *outras*) – seguidas de *turismo* (10,9%), *investimento estrangeiro* (8,2%), *políticas* (7,6%), *cultura* (4,3%) e *pessoas* (1,6%).

Figura 31 Fase 2 da Marca Portugal: Ideias políticas



Em relação à primeira etapa da Marca Portugal as principais diferenças são o aumento do enfoque na ideia de *marcas* (de 27,1% para 39,1%), a introdução da ideia de diplomacia económica, a maior atenção dada ao *turismo* (sobe de quarta para terceira ideia) e ao *investimento estrangeiro* (passa de última a quarta ideia) e um menor foco nos eixos de *cultura* e *pessoas*. Como menciona um relatório do ICEP (2005b:1):

o Projeto Marca Portugal era um projecto de *branding* e de reposicionamento do país através das marcas empresariais mas também culturais e dos valores de diferenciação transversais. Continha uma forte componente de comunicação, mobilização e articulação internas. Os dois projectos partilham o fim último de superar o abismo entre percepção (valores associados a Portugal) e a realidade (o que hoje somos e fazemos) e de acrescentar valor ao “Made in Portugal”. O Projeto Marcas portuguesas é uma focalização na vertente exclusivamente económica e empresarial: reposicionamento do país baseado nas melhores marcas nacionais.

#### *Marcas*

A ideia política central das Marcas portuguesas, que são apreciadas por vários setores empresariais (Amorim, 2002; Pato, 2002), consiste em diferenciar os bens transacionáveis dos principais setores tradicionais através de atributos de qualidade e *design*. Pretende-se um

crescimento das exportações, associado à diversificação de mercados e ao aumento da retenção do valor acrescentado, para que este não “se perca para outras mãos nas fases de comercialização, pois tínhamos concluído que as dos setores abrangidos pelo “Dinamo” só retinham 30% do valor acrescentado que produziam” (Tavares, 2017). “A maximização do valor acrescentado e da qualidade teria de passar também pela renovação tecnológica, usando as novas tecnologias para melhorar a produtividade e a qualidade dos setores em que já somos fortes” (Tavares, 2017). A estratégia, focada no desempenho das empresas e com incentivos comunitários, depende também da capacidade de cooperação do tecido empresarial para a criação de escalas setoriais, perspetivando a penetração em mercados mais complexos:

Neste conceito, tinham particular relevo os setores de bens transacionáveis internacionalmente, entre os quais alguns dos chamados tradicionais, onde há empresas com bons produtos mas insuficiente capacidade de comercialização. Por exemplo, através do programa “Dinamo” (Dinamização da Moda) procurou-se fomentar a cooperação empresarial, já que isoladamente, as empresas portuguesas não tinham escala para ter estruturas de distribuição e comercialização nos mercados externos mais exigentes.

(Tavares, 2017)

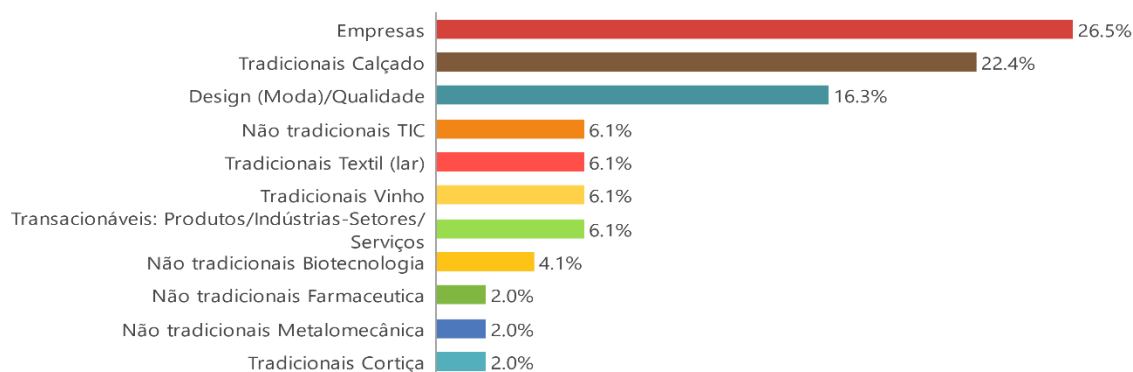
No âmbito da ideia marcas, relativamente à etapa antecedente evidencia-se também a maior relevância dada ao desempenho das empresas e associações suas representativas, que gerem verbas comunitárias:

Numa ótica micro, de Marcas portuguesas, estas ajudam a promover o País e o investimento deve ser essencialmente feito pelas empresas. Neste sentido, a AEP tem apoiado numerosas empresas através da gestão de fundos comunitários.

(Almeida, 2017)

Em marcas, segue-se o crescimento da atenção dada ao calçado, cujo sucesso da internacionalização é temática recorrente nas diversas narrativas políticas e institucionais deste momento e dos seguintes (Carvalho, 2017; Coelho, 2017; Cruz, 2017; Frاسquilho, 2017; Pacheco, 2017; Pinho, 2017; Tavares, 2017), frisando-se a ação de Manuel Carlos Silva, na liderança da APICCAPS desde 1977 e na presidência do ICEP e do IAPMEI, de 2004 a 2005. Abaixo do calçado, vem o item que liderava na fase 1, a alocação de atributos de *design*, moda e qualidade à produção nacional, que deve competir “pela diferenciação dos produtos, muito mais do que pelo preço” (Tavares, 2007: 233). A importância conferida aos setores tradicionais de têxteis (lar) e vinho, e demais transacionáveis, permanece superior à das áreas não tradicionais, à exceção das TIC, “onde existe grande *know-how* nacional” (Tavares, 2007: 242). Passa-se ainda a mencionar setores como a biotecnologia e a indústria farmacêutica.

Figura 32 Fase 2 da Marca Portugal: Ideias em Marcas



### Outras ideias

Quanto a outras ideias, a diplomacia económica e a inovação/tecnologia partilham a primeira posição. A estas ideias seguem-se as de Mar (11,5%) e de Identidade (9,6%) devido sobretudo à proposta da Comissão Estratégica dos Oceanos e ao turismo, com a campanha *Live Deeper* (2004-2005), realizada a partir da assinatura *Go Deeper* patente no estudo que o ICEP desenvolveu com a consultora Wolff Olins, que se focava na profundidade de emoções que o turista podia experienciar neste país ligado ao mar/Descobrimientos e fado.

Com 7,7% cada, surgem depois as questões ambientais, maioritariamente conectadas com o desenvolvimento e uso sustentável do oceano e seus recursos; a ciência/investigação, no domínio empresarial e novamente no oceânico; e a modernização administrativa, essencialmente ligada à desburocratização de procedimentos e incentivos destinados às empresas, à proposta de criação de estruturas modernas de gestão dos oceanos e, ainda, à nova configuração institucional que se desenhou para a Marca Portugal, designadamente a junção do ICEP com o IAPMEI e a criação da API (Correio da Manhã, 2004).

Seguem-se ideias relativas a indústria (indústrias ligadas ao mar, à energia e à construção) e à localização geoestratégica do País (cada uma com 5,8%), a *clusters* e a desenvolvimento rural e regional (cada uma com 3,8%), sendo que nesta última releva, no quadro do Sistema de Identidade para o Turismo português, a necessidade de articular as marcas turísticas regionais e locais com a marca país (ICEP, 2004b). Por fim, vem a questão da língua portuguesa (1,9%).

*Figura 33 Fase 2 da Marca Portugal: Outras ideias*



### *Turismo*

O turismo é associado à temática do mar e ao conceito de Marca Portugal (GC, 2002; Tavares, 2017), sendo apresentado como “um relevante sector no desenvolvimento económico de Portugal” (GC, 2002: 88):

A mão-de-obra que absorve, as receitas que gera, o seu considerável contributo para o PIB e os efeitos de interdependência com outros sectores chave da economia portuguesa, fazem com que mereça (...) desenvolver este sector, apostando na qualidade e na excelência e suscitando, em paralelo, uma verdadeira adesão nacional à vocação do nosso País para o turismo.

(GC, 2002: 88)

Tavares (2007: 223), que destaca o “grande consenso sobre a importância que este sector tem para o nosso País”, defende um desenvolvimento turístico assente numa “corrente da “qualidade”, baseada numa oferta selectiva, respeitadora dos valores da natureza e do ambiente e geradora de fluxos turísticos de maior valor acrescentado”.

### *Investimento*

No investimento há a conexão com a diplomacia económica e a Agência Portuguesa do Investimento, estrutura prevista no PPCE para se encarregar especificamente da atração de investimento (estrangeiro), retirando esta competência ao ICEP. Segundo Tavares (2017), a “promoção do investimento de maior dimensão, que tem características bem diferentes da promoção do comércio externo” é “a lógica dos investidores, é a da diplomacia económica, por via das embaixadas, e é totalmente diferente da lógica dos clientes/consumidores, do consumo externo/exportações”.

Para Tavares (2007: 266), a atratividade de investimento estrangeiro deve seguir-se mais pela via das “pessoas” (recursos qualificados) e do “ambiente de negócios” (desburocratização, política fiscal, etc.) do que pelos custos salariais.

Porém, começa a evidenciar-se a dificuldade em conciliar uma imagem externa de país turístico com a de país captador de investimento (Hatton, 2011). Como escreve Bidarra (2003):

O turismo é único modo do país ganhar algum dinheiro a curto e médio prazo. Disse-o Cavaco Silva no princípio do ano, dizem-no economistas, consultores e especialistas. Já menos consensual será o caminho a seguir (...).

O que se diz também é que Portugal é um país à margem, longe dos grandes acontecimentos e por isso ótimo para passar uns dias de descanso. O que sendo bom para os tais dias de descanso, não é para a ideia com que se fica de Portugal. Será que um país à margem, longe de tudo e de todos, sem cosmopolitismo, sem mundo, parado, é o que os portugueses e o Governo querem? Será isto bom para o investimento e exportações, para os criadores e criações portuguesas e para a afirmação de Portugal no mundo?

### *Políticas*

Nas políticas, verifica-se um equilíbrio entre a valorização das infraestruturas e redes de comunicações e sistemas de saúde e de educação (50%) com as medidas de política direccionadas a este estágio da Marca Portugal (50%), previstas no PPCE (RCM, 2002) e no PRIME (2003-2006) (RCM, 2003b), bastante voltadas para o tecido empresarial. Tavares (2007; 2017) também sublinha a importância de diplomas de natureza fiscal, como o Decreto-Lei n.º 401/99, e instrumentos de capital de risco. Como diz Cruz (2017) “têm havido opções e práticas de política pública para o aumento da competitividade da economia e, como efeito disso, uma política virada para a consolidação da Marca Portugal entrou como variável”.

No âmbito do PPCE (RCM, 2002: 5504 e seguintes), destacam-se as seguintes medidas relativas à Marca Portugal:

**Marca Portugal:** 31 — Lançamento do projecto «Marcas portuguesas», como segunda fase do projecto «Marca Portugal».

**Marcas:** 21—Reestruturação do ICEP e do IAPMEI, no quadro das medidas ns. 17 e 19; 22—Criação do NEPE, na sequência da medida n.º 20; 25—Modelo de contratualização da promoção do comércio externo na sequência das medidas ns. 20 e 22.

**Turismo:** 17—Centralização do apoio e promoção do turismo no IAFT; 18—Modelo de contratualização de acções de promoção do turismo.

**Investimento:** 19-Criação da API; 29—Elaboração do Código do Investimento em Portugal.

**Diplomacia económica:** 20—Definição do novo modelo de promoção externa e institucionalização da rede de diplomacia económica.

*Inovação/Tecnologia:* 42—Realização de *road show* internacional de promoção de Portugal como destino de IDE.

Quanto ao PRIME, foi desenhado para incentivar a produtividade e a competitividade das empresas no mercado global, promovendo as exportações. Previa a aplicação de um conjunto de instrumentos de política económica aos setores da indústria, energia, construção, transportes, turismo, comércio e serviços. Estabeleceu três eixos estratégicos, desdobrados em oito medidas: Eixo 1) Dinamização das empresas; Eixo 2) Qualificação de recursos humanos; Eixo 3) Dinamização da envolvente empresarial.

No PRIME, a Marca Portugal está prevista no enquadramento das Marcas portuguesas (Eixo 3 – Medida 8.1: Promoção de Portugal e Criação de Marcas portuguesas) e do turismo (Eixo 1 - Medida 2.3: SIVETUR-Sistema de Incentivos a Produtos Turísticos de Vocação Estratégica, diploma já criado na anterior legislatura).

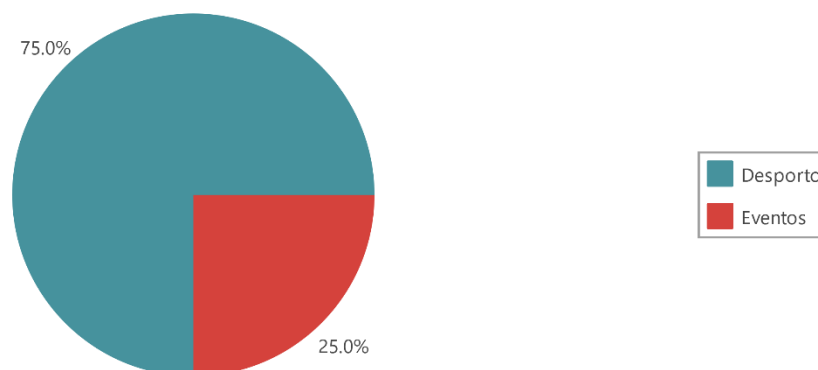
O Projeto Marcas portuguesas contemplou o programa Dínamo-Dinamização da moda (têxteis, vestuário e calçado) e, dentro deste, a Semana da Moda. Incluiu ainda normas para a certificação de marcas. Para o turismo, concretizou-se um Sistema de Identidade.

Os Relatórios da Comissão Estratégica dos Oceanos (2004a; 2004b) também sugerem diversas medidas em torno de uma proposta de política pública para o mar, incluindo turismo; investigação e ciência; ensino e formação; portos e transportes marítimos; pescas, aquacultura e indústrias conexas; indústria de construção e reparação naval; biotecnologia marinha; recursos minerais, hidrocarbonetos e hidratos de metano; energias renováveis; defesa; geoestratégia e desenvolvimento de um modelo de governação dos assuntos do mar.

### *Cultura*

No que se refere à ideia de cultura, aparece enquadrada no turismo. Por cultura de Turismo entende-se um entendimento daquilo que atrai um turista e daquilo que é necessário fazer para o receber bem (ICEP, 2004b). Neste contexto, valoriza-se a ligação de Portugal ao mar, um país com tradição, com vocação marítima (precursor do comércio mundial na época dos Descobrimentos), onde se podem vivenciar sentimentos e emoções profundas como o oceano. No âmbito das ideias associadas à cultura, a realização de eventos internacionais ocupa 25% e o desporto 75%, com destaque para o Euro 2004.

*Figura 34 Fase 2 da Marca Portugal: Ideias em Cultura*



### *Pessoas*

Em relação a pessoas, predomina a capacidade para incorporar outras raças e culturas, elogiada pela imprensa estrangeira presente em Portugal e ligada ao turismo (Olins, 2002b; ICEP 2004b), seguida da necessidade de “formação e (re)qualificação de recursos humanos, procurando capacitá-los para a passagem de uma indústria manufatureira para um ambiente mais tecnológico” (Almeida, 2017) e, por fim, das individualidades nacionais com visibilidade internacional.

### *Atores*

Os principais agentes que disseminaram as ideias políticas da segunda fase da Marca Portugal foram políticos (46,2%), o que confirma o modelo *top down*, seguidos de (altos) dirigentes dos principais organismos públicos intervenientes nesta etapa (21,2%), que tinham nos conselhos de administração “pessoas com grande experiência nas áreas internacionais das empresas e da banca” (Tavares, 2017), como Pedro Líbano Líbano Monteiro e Manuel Carlos Silva:

Um caso notório era o de Manuel Carlos Silva, que tinha sido (e voltou depois a ser) Director Geral da APICCAPS (...) que trazia a experiência de ter conseguido no calçado o que falta em muitos setores da economia portuguesa: cooperação empresarial e busca da competitividade pela via da produtividade e da qualidade.

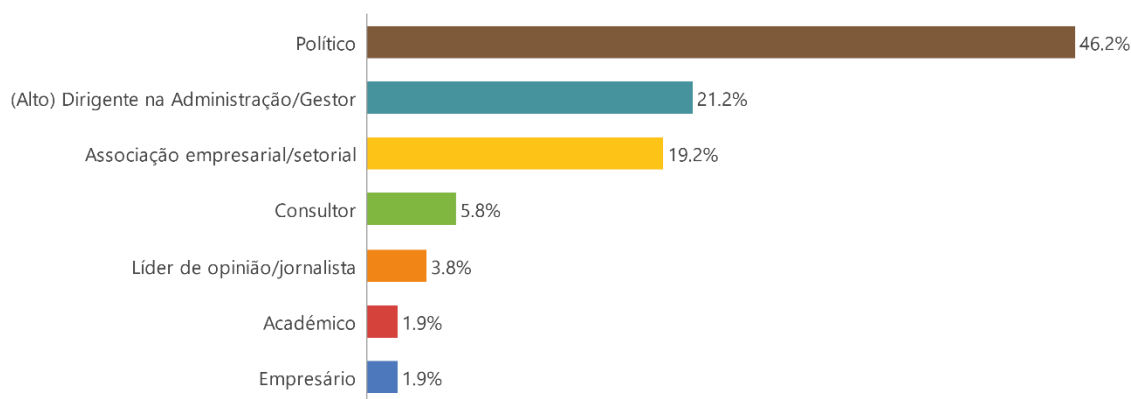
(Tavares, 2017)

Seguem-se associações empresariais/setoriais (19,2%); consultores (5,8%), designadamente a Wolff Olins para o turismo e a Future Brand para as marcas; jornalistas (3,8%); e, com 1,9%, académicos - havendo a intenção de estabelecer um Observatório das Marcas portuguesas no INDEG/ISCTE (Rosa, 2002a) - e empresários, sendo que a menor participação dos empresários é compensada pelo maior envolvimento das associações que os representam.



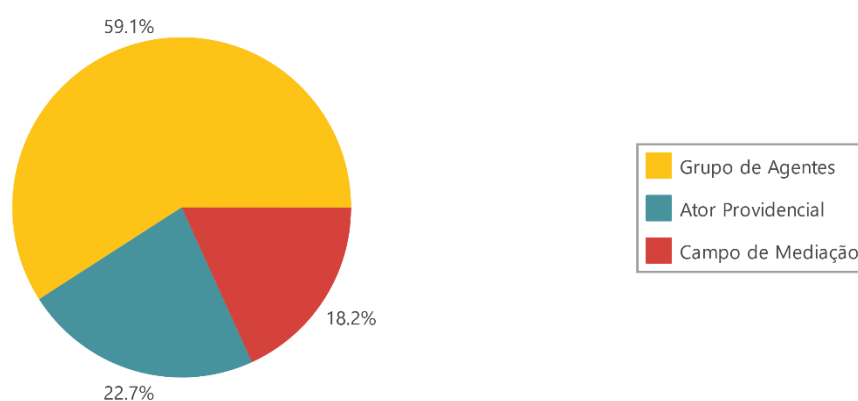
Esta configuração da agência difere significativamente da existente na fase anterior da Marca Portugal, em relação à qual se evidencia o protagonismo dos atores políticos e das associações empresariais/setoriais. Na primeira fase da Marca, os agentes da administração prevaleceram sobre os políticos e houve um maior envolvimento de empresários, consultores, académicos e jornalistas/líderes de opinião no debate.

*Figura 35 Fase 2 da Marca Portugal: Perfil de Atores*



Analogamente, na tipologia da agência, nesta segunda fase predomina, face ao campo de mediação (18,2%), o grupo de agentes (59,1%) e a figura de ator providencial (22,7%), associada às marcas e já não ao turismo, como na fase antecedente. Na etapa anterior, a distribuição foi inversa: campo de mediação (71,4%) e grupo de agentes (21,4%).

*Figura 36 Fase 2 da Marca Portugal: Tipologia de Atores*



### *Instituições*

Nas instituições, as mudanças são evidentes. O PPCE (RCM, 2002) prevê uma nova configuração institucional para as atribuições que o ICEP concentrava - comércio, turismo e investimento - através da: junção do ICEP com o IAPMEI, incumbindo-os do comércio; criação da API exclusivamente para o investimento; criação do Instituto de Turismo de Portugal:

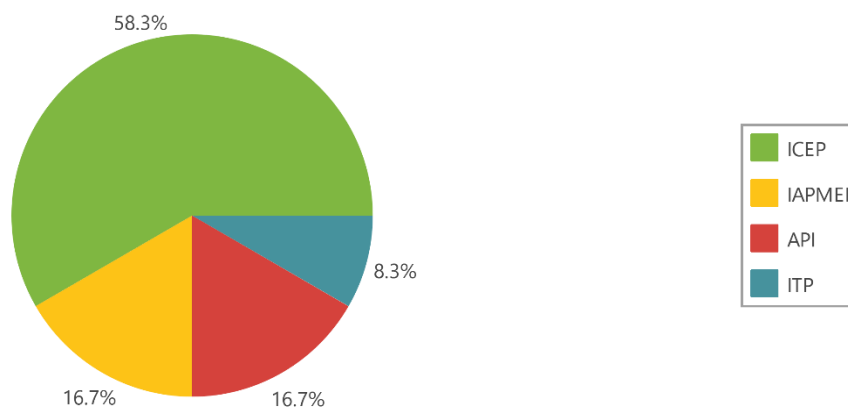
o IAPMEI e o ICEP (...) ficaram sob uma mesma presidência e com um núcleo de administradores comuns. Isto permitiu concentrar os instrumentos de apoio às PME e especializar a API na promoção do investimento de maior dimensão, que tem características bem diferentes da promoção do comércio externo.

(Tavares, 2017)

A mesma lógica de evitar dispersão ou descoordenação de esforços presidiu à criação do Instituto de Turismo de Portugal. Anteriormente, o Instituto de Apoio e Financiamento do Turismo (IFT) abarcava apenas a componente de apoio ao investimento no sector (...). Mas a promoção do sector ficava do lado do ICEP, obrigando as empresas a ter dois interlocutores

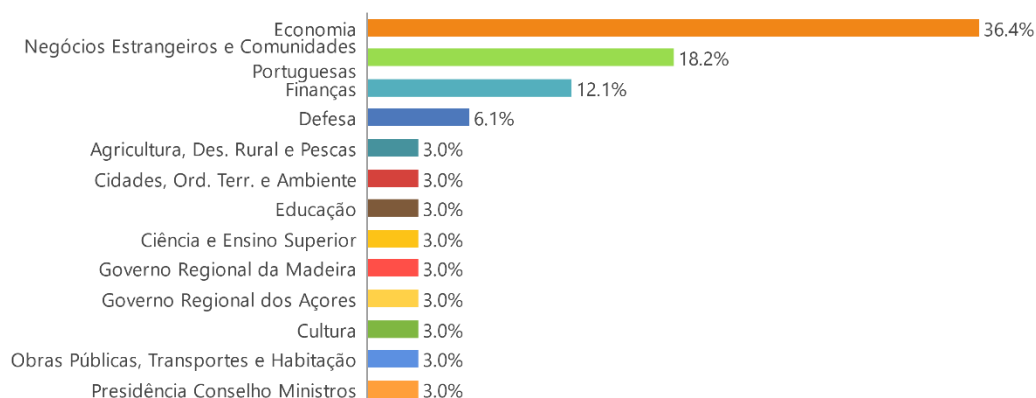
(Tavares, 2007: 227)

*Figura 37 Fase 2 da Marca Portugal: Organismos da Administração Pública*



Verifica-se igualmente um maior envolvimento dos gabinetes ministeriais nas medidas previstas no PPCE e no Programa do Governo. Evidenciam-se as pastas da Economia (36,4%), dos Negócios Estrangeiros (18,2%), muito devido à diplomacia económica, e das Finanças (12,1%). A Defesa (6,1%) e as outras áreas (3%) são envolvidas sobretudo no quadro das propostas da Comissão Estratégica dos Oceanos.

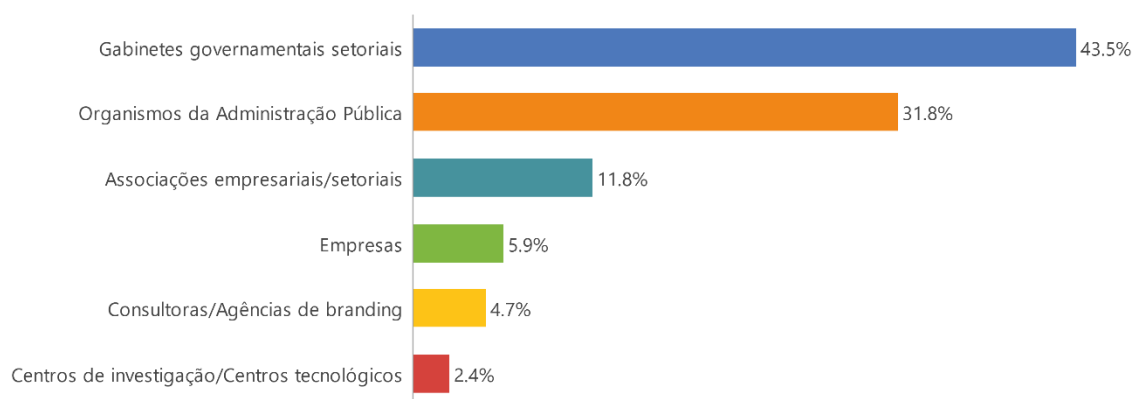
*Figura 38 Fase 2 da Marca Portugal: Gabinetes Governamentais Setoriais*



Observa-se ainda um fraco envolvimento dos centros de investigação e tecnológicos e uma crescente chamada das associações setoriais ao processo, sobretudo da APICCAPS, da CTP, da AEP e da AIP, com as quais se constituiu o NEPE, em conjunto com o ICEP, passando à ação uma ideia constante do Programa do XV Governo Constitucional (GC, 2002: 88):

fomento de acções conjuntas com a iniciativa privada – empresas e associações empresariais orientadas para a internacionalização da economia e baseadas em produtos âncora e em casos de sucesso, no lançamento e estabelecimento de marcas próprias e na afirmação da Marca Portugal.

*Figura 39 Fase 2 da Marca Portugal: Instituições*



#### **4.3.10 Constrangimentos**

Nos constrangimentos denotam-se alterações em relação à fase anterior, com as discontinuidades políticas a subirem para primeiro plano (29,7%), seguidas da dificuldade em reunir consensos e compromissos alargados (26,6%).

Apesar de Torres (2002: 1) assegurar que "Partir do Projecto "Marca Portugal" para o Projecto "Marcas portuguesas" não representa uma ruptura: é uma evolução", o PPCE suspende candidaturas ao POE (Leite, 2002) e postula "Mudanças de curto prazo no modelo de aplicação do POE", prevendo (medida 35) um novo modelo do POE para o triénio 2003-2006 (RCM, 2002: 5503-5504).

Na argumentação que sustenta esta decisão política explica-se que a proposta anterior excedia a vertente económica e o âmbito de atuação do ICEP. No Projeto Marca Portugal (2001: 5) lê-se que o mesmo necessita de "aprovação ao mais alto nível" e que tem um "âmbito nacional (...) ultrapassando claramente o âmbito de actuação do ICEP". De acordo com D'Orey (2002; 2017) e Carvalho (2002; 2017), essa era precisamente a mais valia do Projeto, que pretendia ser partidário e constituir-se como um desígnio nacional:

O primeiro projeto da Marca Portugal, elaborado em 1999, corporizou um momento raro de pensamento de longo prazo – geralmente, opta-se pelo pensamento tático, de curto alcance – mas o programa, no seu todo, foi descontinuado. Deu-se prosseguimento a parcelas do mesmo.

(Carvalho, 2017)

Tem havido discontinuidades e incoerências, ao sabor de movimentos partidários e de protagonismos pessoais, e nunca se assumiu uma política pública de Marca Portugal.

Quando o Projeto nasceu, houve uma vontade do PS de o tomar como seu, seguida de uma vontade do PSD de querer alterá-lo, o que fez. A ideia partidarizou-se. O Ministro Carlos Tavares anunciou, em meios de comunicação social, o fim do Projeto Marca Portugal (PS) e o início do programa Marcas portuguesas (PSD), o que pareceu uma operação de cosmética.

(D'Orey, 2017)

A decisão política de substituir o Projeto Marca Portugal "que, aliás, não tinha produzido resultados visíveis", esclarece Tavares (2007: 234), pelo de Marcas portuguesas, "não foi uma simples mudança de nome, mas de conceito" (Tavares, 2017):

É muito difícil criar uma política pública e uma imagem de país (...). O que na altura concluímos é que fazem mais sentido iniciativas de promoção das Marcas portuguesas, de suporte às empresas que sentem mais dificuldades de afirmação no comércio externo, apesar de terem níveis de qualidade elevados.

(Tavares, 2017)

No parecer de Líbano Monteiro (2017), "O País é pequeno e as empresas tem que se unir para competir internacionalmente. Só assim as Marcas portuguesas podem ter escala para originar um forte *made in Portugal*":

Não podemos criar uma marca para um país por decreto. Não há Marca Portugal. O que existe são Marcas portuguesas. A Marca Portugal tem de ser construída de baixo para cima, a partir daquilo em que o País é muito bom; e a marca país surge como uma consequência natural.

(Líbano Monteiro, 2017)

Os dirigentes da AEP e da APICCAPS atribuem à governamentalização da Marca um forte constrangimento, nas várias (sub)fases da Marca Portugal: “A promoção da marca Portugal foi sendo implementada com estratégias que em diferentes domínios eram a inversão da estratégia anterior. Aqui reside a principal questão” (Silva, 2017); “Houve descontinuidades, de estratégias e de meios, resultantes de mudanças políticas” (Almeida, 2017).

Líbano Monteiro (2017) conclui que, “Geralmente, não há consensos. Quando os políticos vão para o governo, decidem políticas sobre as empresas, mas não são empresários”. No parecer de Tavares (2017), “algumas associações não apreenderam inteiramente o conceito subjacente às Marcas portuguesas, preferindo induzir a preferência dos consumidores portugueses para a produção nacional”. Tavares (2007: 275) enfatiza ainda que “quase sempre todos concordam com a mudança até ao ponto em que os seus próprios interesses são atingidos”, lembrando que “muitas reformas e decisões na área da Economia não agradaram a diversos grupos económicos e sociais” (Tavares, 2007: 276).

A dificuldade em promover a cooperação entre empresas e interinstitucional é o terceiro constrangimento desta fase (23,4%):

Há uma dispersão de esforços entre as empresas, que muitas vezes não cooperam no sentido de criar marcas que tenham expressão para se afirmar internacionalmente. Um exemplo é o setor dos vinhos.

(...)

E as associações setoriais deviam ter um papel mais ativo nessa junção de esforços.

(Tavares, 2017)

Em relação à questão da junção do ICEP (atual AICEP) com o IAPMEI, nunca foi possível fazê-lo porque a lógica da Administração Pública não é a de rentabilização de recursos. A junção fazia todo o sentido: o ICEP devia ser o facilitador da internacionalização das empresas que são apoiadas pelo IAPMEI. E as empresas devem fazer a sua parte. O Estado não pode intervir tanto na economia.

(Líbano Monteiro, 2017)

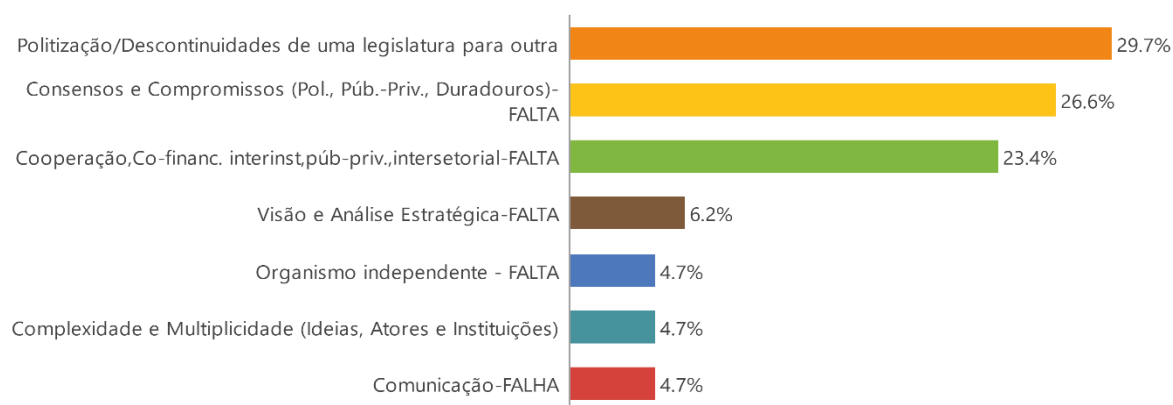
Segue-se a falta de visão e de análise estratégica. Como resume Silva (2017):

o que terá falhado terá sido a falta de uma definição estratégica coerente e de longo prazo. Na verdade, este problema é transversal a todos os temas da economia portuguesa, raramente

valorizamos a necessidade de planos estratégicos e quando o fazemos a atenção que damos no controlo da sua implementação é muito reduzida.

Por fim, encontram-se os seguintes pontos de veto: ausência de organismo independente que se encarregue da Marca, num enquadramento institucional em que temos “organismos públicos enfraquecidos e instrumentalizados pelos Governos” (Carvalho, 2017); complexidade e multiplicidade de ideias e de atores, dificultando o facto de que “A promoção de Portugal deve passar por um processo de definição de atributos. Este é um processo complexo (...). Estes atributos devem ser transversais a diferentes sectores/empresas e devem responder a um diferente conjunto de necessidades” (Silva, 2017); e falhas de comunicação.

*Figura 40 Fase 2 da Marca Portugal: Constrangimentos*



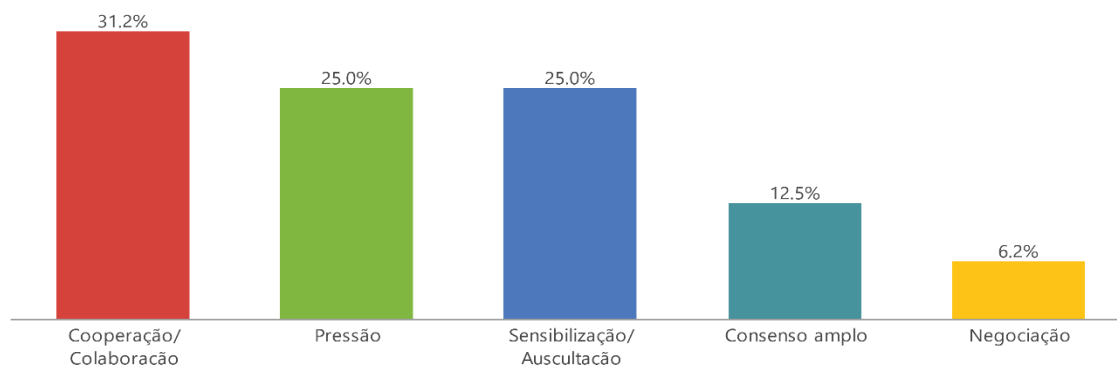
#### **4.3.11 Estratégias de mediação**

A estratégia de mediação privilegiada nesta etapa foi a cooperação (31,2%). Contemplou ações como a articulação interministerial da diplomacia económica, entre a Economia e os Negócios Estrangeiros; a criação do NEPE (constituído pelo ICEP, AEP e AIP); a constituição de gabinetes de apoio à promoção da propriedade industrial junto de associações empresariais e de alguns centros tecnológicos ligados a universidades (Campinos, 2002); e a contratualização da promoção do turismo através de parcerias com agências setoriais e entidades regionais.

Seguiram-se, ambas com 25%, a pressão, evidenciando-se os critérios para a certificação de marcas (INPI, 2002), e a sensibilização/auscultação dos empresários: “Muito do que foi realizado visou sensibilizar as empresas e direcionar o seu esforço na parte comercial externa” (Tavares, 2017). Os consensos (12,5%) foram expressivos no turismo e, na negociação (6,2%), as associações empresariais e setoriais denotaram “uma capacidade “lobista” (no sentido mais positivo do termo) junto dos decisores políticos, que as empresas não reúnem (isoladamente)” (Almeida, 2017).

Das estratégias apropriadas à primeira fase da Marca Portugal - sensibilização/auscultação, consenso amplo e mobilização – passou a apostar-se em estratégias consonantes com a segunda fase: cooperação, pressão e sensibilização.

Figura 41 Fase 2 da Marca Portugal: Estratégias de mediação

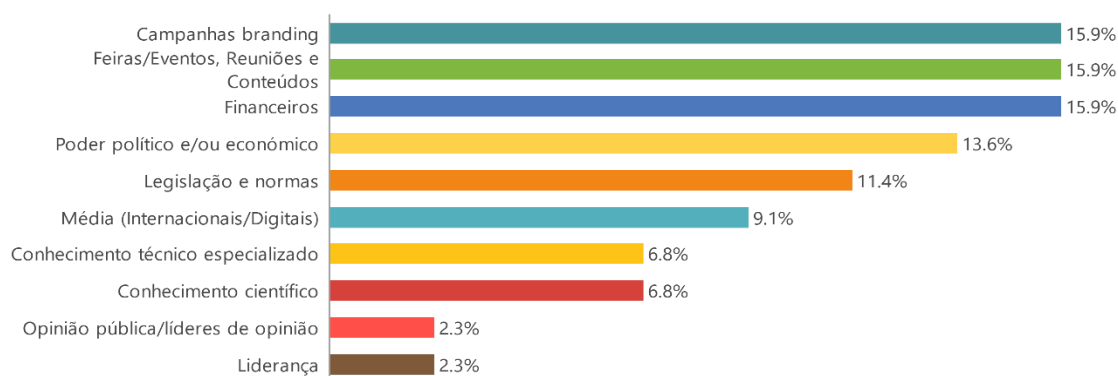


#### 4.3.12 Recursos de poder

Nos *recursos de poder* evidenciam-se três, todos com 15,9%: 1) *branding*, com destaque para o Portugal Trade e para as campanhas do turismo; 2) apoio à presença das empresas portuguesas em feiras internacionais e conteúdos (prevendo-se um livro de prestígio com as melhores Marcas portuguesas, a distribuir na rede diplomática, publicação que é concretizada na subfase seguinte da Marca Portugal); 3) recursos financeiros a afetar ao tecido empresarial (PRIME; Decreto-Lei n.º 401/99, que estabelece um crédito fiscal por despesas plurianuais de promoção externa ou de aquisição de sucursais no exterior; e capital de risco). De seguida, surge o poder político (13,6%), legislação e normas (11,4%), média (9,1%) e, em plano de igualdade, com 6,8%, conhecimento científico e técnico. Por fim, encontram-se, ambos com 2,3%, os líderes de opinião e a liderança promovida pelo Ministro Carlos Tavares no Projecto Marcas Portuguesas e, na internacionalização do calçado, por Manuel Carlos Silva.

Na fase anterior tinha prevalecido o conhecimento científico e técnico, reuniões e conteúdos. Segundo Torres (2002: 1), na segunda fase estava-se a “capitalizar todo o trabalho de diagnóstico e investigação já realizado para encetar uma nova etapa”.

*Figura 42 Fase 2 da Marca Portugal: Recursos de poder*



#### **4.3.13 Alinhamento com a visão de desenvolvimento económico: a competitividade internacional via marcas de excelência**

A segunda fase da Marca Portugal está alinhada com a análise de Porter (1994; 2002) e com uma visão de desenvolvimento económico expressa no Programa do XV Governo Constitucional (GC, 2002: 8), que estabelece como segunda das “prioridades fundamentais (...) promover a retoma acelerada da convergência com os Países mais ricos da Europa, o que implica a realização de reformas estruturais que confirmam competitividade a Portugal – no Estado, na economia, na sociedade”.

No âmbito dessa vontade política, a questão da Marca Portugal é referida sobretudo em relação às Marcas portuguesas, postulando-se o:

fomento de acções conjuntas com a iniciativa privada – empresas e associações empresariais – orientadas para a internacionalização da economia e baseadas em produtos âncora e em casos de sucesso, no lançamento e estabelecimento de marcas próprias e na afirmação da Marca Portugal.

(GC, 2002: 88)

Perspetivando “o estímulo do investimento directo estrangeiro em Portugal, a par do apoio a estratégias de internacionalização das empresas nacionais” (GC, 2002: 67), o Programa de Governo também introduz o conceito de “diplomacia económica activa” (GC, 2002: 28-29) e prevê a “aposta na internacionalização de forma selectiva, coordenada e objectivada, apoiada nos conceitos de *cluster* e de cooperação entre empresas” (GC, 2002: 86); o “estímulo às empresas para progressão na cadeia de valor dos produtos, através do desenvolvimento de marcas, da diferenciação de produtos e da sua adequação aos mercados externos” (GC, 2002: 87); e o “apoio ao desenvolvimento de *clusters* empresariais avançados com utilização intensiva



do conhecimento e da tecnologia, em diferentes regiões e em domínios favoráveis” (GC, 2002: 119).

Tratam-se de ideias vertidas no subsequente PPCE que, procurando cumprir “o objectivo da convergência real com os países mais desenvolvidos da União Europeia” (RCM, 2002: 5501), frisa que “pelas políticas microeconómicas passa parte significativa do ajustamento e do progresso da economia portuguesa” (RCM, 2002: 5501).

Nesse enquadramento, o PPCE elenca o Projeto Marcas portuguesas e outras ações que configuram uma operacionalização da visão de desenvolvimento económico enunciada no Programa de Governo: “Estas acções enquadravam-se já no programa específico que o XV Governo adoptou para o sector dos Têxteis, Vestuário e Calçado, visando os objectivos referidos para estes sectores: o programa “Dínamo” – Dinamização da Moda” (Tavares, 2007: 235).

As campanhas de *branding* realizadas para o turismo também estão em sintonia com o Programa de Governo, no qual este setor é considerado “prioritário e estratégico” (GC, 2002: 88), devendo contemplar “uma campanha que, a propósito do EURO 2004, valorize a imagem externa do País enquanto destino turístico” (GC, 2002: 89).

O PRIME, que substitui o POE no triénio 2003-2006, está igualmente alinhado com estas diretrizes e com a Estratégia de Lisboa, contemplando a Marca Portugal no Eixo 3 (Medida 8.1: Promoção de Portugal e Criação de Marcas portuguesas) e no Eixo 1 (Medida 2.3: SIVETUR - Sistema de Incentivos a Produtos Turísticos de Vocação Estratégica, diploma emanado no governo antecedente).

Apesar das políticas desenvolvidas, e dos resultados alcançados, persistem problemas estruturais da economia nacional, como o défice de produtividade e de competitividade (Bento, 2017; César das Neves, 2017; Paes Mamede, 2017; Tavares, 2017). “Em geral, consumimos e gastamos mais do que produzimos” (Tavares, 2017) e “Portugal, à semelhança de outros países com menor rendimento *per capita*, procurou acelerar a sua convergência pela via do consumo” (Bento, 2017), problema ao qual se junta “o peso das forças não produtivas na economia (que) é excessivo” (César das Neves, 2017).

Estas questões não se resolvem numa legislatura e “os governos não podem fazer tudo nesta matéria” (Tavares, 2017). A solução passa também pelas empresas e respetivas associações - que devem promover a junção setorial para criar escala competitiva internacional, diversificar a carteira de clientes e reter no País a maior parte do valor acrescentado do que produzem – e pela banca – que deve financiar PME de setores transacionáveis (Tavares, 2017).

Mas o tecido empresarial português, constituído maioritariamente por PME, dependentes de fundos comunitários (Bento, 2017), com gestores pouco habilitados (Cravinho, 2017; Félix Ribeiro, 2017; Paes Mamede, 2017) e “pessoas com baixas qualificações, que são difíceis de recuperar para a formação” (Paes Mamede, 2017) não demonstra estar preparado para a concorrência mundial, ressentindo-se de fatores externos que acabariam por ter um peso crescente nos períodos futuros da Marca Portugal: o acesso fácil ao crédito barato (Bento, 2017; César das Neves, 2017; Mira Amaral, 2017; Paes Mamede, 2017), que privilegia o imobiliário e não transacionável, aumentando largamente as importações de bens transacionáveis (Bento, 2010; César das Neves, 2017; Mira Amaral, 2017; Tavares, 2017) e resulta, na década de 2000, no endividamento do Estado, das empresas e das famílias (Bento, 2010; Mira Amaral, 2017; Paes Mamede, 2017), nos “défices na balança externa e nas contas públicas” (César das Neves, 2017):

Com a abundância de recursos financeiros, resultantes de um excesso de poupança de vários países, e nomeadamente da China, os mercados financeiros ficaram embriagados e deixaram de exercer o seu papel sancionador da avaliação do risco. Passou a conceder-se crédito barato, que derivou em endividamentos excessivos.

(Bento, 2017)

Com a descida das taxas de juro, e o escoamento do dinheiro dos países do norte e centro da Europa, o crédito tornou-se barato. Em geral, o crédito acessível e os fundos europeus foram canalizados para mais infraestruturas e para o setor imobiliário, em vez de se investir na produtividade. Os portugueses, sentindo-se europeus, também começaram a exigir melhores empregos, desdenhando o trabalho nos campos e nas fábricas. Começou o gradual endividamento das famílias, das empresas e do País, os défices na balança externa e nas contas públicas.

(César das Neves, 2017)

De facto, nenhum outro país europeu cresceu tanto até ao ano 2000, e tão pouco depois dessa data. Porquê? Qual foi a especificidade do caso português?

Por um lado, a acessibilidade ao crédito provocou o endividamento privado (das famílias e das empresas). Por outro, a falta de estruturas produtivas, que são o que gera rendimentos para pagar as dívidas, resultou na falta de dinheiro para consumir e para investir.

(Paes Mamede, 2017)

A este diagnóstico juntam-se outros fatores externos que Paes Mamede (2017) sintetiza:

Após o ano 2000, Portugal foi também fortemente afetado por choques competitivos externos como a entrada da China para a Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2001; o alargamento europeu a leste, em 2004; a valorização do euro face ao dólar, que encareceu as exportações.

A alteração das estruturas produtivas do País é uma mudança contínua e difícil de operacionalizar passando, no parecer de Paes Mamede (2017), pela modificação do “perfil de especialização” do tecido privado e pela alteração da cultura empresarial:

*2- Perfil de especialização:* É extremamente difícil para qualquer país alterar (rapidamente) o que sabe fazer. A economia portuguesa está muito especializada em setores tradicionais, de baixo valor acrescentado e bastante expostos à concorrência internacional, como sejam os têxteis, o vestuário, o calçado, as madeiras e a cortiça.

*3 - Estrutura do tecido empresarial:* não existem multinacionais de origem portuguesa. Se olharmos para a nossa bolsa de valores, vemos que é constituída sobretudo por bancos, grandes construtoras e distribuidoras, sendo todos voltados para o mercado doméstico. Na bolsa dinamarquesa, pelo contrário, predominam multinacionais viradas para o mercado externo, em áreas que vão desde a alimentar à biotecnologia.

Embora a cultura empresarial comece a alterar-se, ainda prevalece uma economia caracterizada por muitas pequenas empresas, com gestores e trabalhadores fracos, com baixas habilitações.

Para serem bem sucedidas, as empresas portuguesas tem de competir no mercado global e ultrapassar as vendas dos concorrentes em países muito distantes.

(Paes Mamede, 2017)

Como sumariza Tavares (2007: 245):

É consensual que a mudança do nosso modelo de desenvolvimento passa criticamente por uma atitude de aposta sistemática na inovação e num processo persistente de qualificação dos recursos humanos. (...) A verdade é que em qualquer daqueles domínios temos ainda um longo caminho a percorrer

#### 4.4 FASE 3: DO PROGRAMA PORTUGAL MARCA AO PORTUGAL SOU EU

Considera-se que a terceira fase da Marca Portugal compreende duas subfases, uma de 2005 a 2011 (3.1), na vigência das X e XI legislaturas, dos XVII e XVIII governos constitucionais (PS), e outra vigente durante o XIX Governo Constitucional (PSD/CDS-PP), na XII Legislatura, e até ao final do período em observação (3.2). Esta subdivisão justifica-se pelas características de cada uma destas etapas, que diferem largamente uma da outra.

##### 4.4.1 SUBFASE 3.1: PROGRAMA PORTUGAL MARCA (2005-2011)

###### 4.4.1.1 Programa Portugal Marca

O Programa Portugal Marca foi antecedido, em outubro de 2005, por seis sessões de trabalho temáticas - *turismo; gastronomia, empresas; ciência; cultura; arquitetura e design* - para as quais o Ministro da Economia e da Inovação convidou quase 300 agentes, visando uma reflexão sobre o contributo destas matérias para a construção da Marca Portugal.

Em cada encontro foi distribuído um guião, com sete questões para orientar o debate, e um inquérito por questionário, com um último campo aberto à recolha de opinião<sup>55</sup>. No guião (ICEP, 2005a) expressaram-se os objetivos desta iniciativa: 1) definir uma visão partilhada e consensual de País; 2) traçar um plano de ação.

---

<sup>55</sup> As sete questões foram as seguintes:

1) *Trabalhar o atributo de relacionamento, de capacidade de adaptação e de encontrar soluções*, envolvendo: Ações de relações públicas e personalizadas (por exemplo, iniciativas de acolhimento de estudantes e investigadores estrangeiros); Desenvolvimento das ligações em rede com média, líderes de opinião e consumidores; Radar notícias (centralização da monitorização da presença de Portugal nos média internacionais, combate a notícias negativas e difusão de notícias positivas); Gabinetes de imprensa em mercados que tragam oportunidades; Assessoria de imprensa junto dos jornalistas estrangeiros acreditados em Portugal.

2) *Selecionar segmentos-alvo*: Média, líderes de opinião e consumidores; Jovens (grupo pouco trabalhado e que representa um maior retorno, para além de transmitir uma imagem de vitalidade e inovação que vai ao encontro do reposicionamento pretendido); Portugueses em geral (residentes em Portugal e no estrangeiro). Paralelamente elaborar um *Kit Representar Portugal* (manual de orientações sobre como comunicar o País e guia de boas práticas para difusão junto de organismos públicos, hotelaria e restauração, locais de lazer, taxistas, entre outros); e uma Exposição itinerante intitulada *Economia nas suas mãos* (estímulo à iniciativa e empreendedorismo).

3) *Escolher setores/produtos mais representativos de cada área*;

4) *Eleger mercados prioritários*;

5) *Ancorar a promoção de Portugal em marcas certificadas* que incluam produtos, serviços, ideias ou pessoas;

6) *Monitorizar a evolução da perceção de Portugal* através da constituição de um Observatório da Marca Portugal, em parceria com uma universidade portuguesa;

7) *Concertar e otimizar a comunicação*: Uso universal do logotipo de José de Guimarães, capitalizando a notoriedade e o investimento realizados; Marca *umbrella* que agregue diversos sistemas de comunicação (um para o turismo, outro para o investimento, outro para atrair talento, mas todos uníssonos num conceito de Marca Portugal).

Destas reuniões no salão nobre do Ministério da Economia e da Inovação resultaram conclusões no sentido de se edificar uma marca país valorizando a inovação e a tecnologia, a arquitetura e o *design*, as indústrias e as empresas, a ciência, a educação e a aprendizagem ao longo da vida, o turismo, a cultura e as artes (em especial a literatura e a música), através de um espírito inovador, criativo e empreendedor, com ênfase na cooperação setorial, institucional, com os agentes económicos e com a sociedade civil, visando uma mobilização coletiva para o reposicionamento pretendido (ICEP, 2005c; 2005d; 2005e). Especificamente em relação a cada sessão, os agentes fizeram as recomendações seguintes:

1) *Turismo*: ênfase na simplicidade sofisticada, na diversidade concentrada a curtas distâncias e na articulação com outras áreas de política (como educação, saúde, ordenamento do território e desenvolvimento regional) (ICEP, 2005c; 2005m).

2) *Empresas*: aposta em marcas certificadas e na criação de grupos económicos fortes; fomento da liderança, do talento e da poupança das famílias; incentivos à exportação para mercados com poder de compra; conciliação com outras políticas (emprego; competitividade; inovação, ciência e tecnologia; qualificação de recursos humanos; turismo; indústria; ambiente; fiscalidade) (ICEP, 2005c; 2005k).

3) *Gastronomia*: recuperação de patrimónios gastronómicos regionais acompanhada da dinamização do turismo, da indústria, da agricultura (cultivo de frutas e legumes), da pesca e do comércio; estímulo à produção de vinho, azeite e lacticínios, com recurso a avanços tecnológicos (ICEP, 2005c; 2005l).

4) *Design e Arquitetura*: destaque do seu papel para uma imagem de país inovador e criativo, e dos contributos para diversas indústrias, para o urbanismo e acessibilidades; projeção internacional dos trabalhos dos arquitetos e *designers* (premiados internacionalmente) e apoio ao ensino e investigação (ICEP, 2005c; 2005j).

5) *Ciência*: desenvolvimento de uma cultura de investigação e desenvolvimento, de avaliação e objetividade, considerada instrumental no suporte à decisão política e nas vantagens competitivas para a internacionalização; promoção da participação de cientistas portugueses em redes e instituições internacionais e envolvimento de investigadores lusos que estão no estrangeiro no sistema científico e tecnológico nacional (ICEP, 2005c; 2005h).

6) *Cultura*: desgovernamentalização da cultura e sua divulgação envolvendo os autores e criativos e centros especializados de outros países; promoção da língua e dos autores clássicos portugueses no mundo; maior divulgação interna dos resultados alcançados por autores e criadores nacionais no estrangeiro (ICEP, 2005c; 2005i).

Vertendo parcialmente estas visões, Manuel Pinho (2005) apresentou publicamente o Programa Portugal Marca, a 2 de dezembro de 2005<sup>56</sup>. O Programa compreendeu os sete eixos seguintes (ICEP, 2005d; 2005e; 2005g):

- 1) *Clube de Marcas portuguesas*: continuidade do Projeto Marcas portuguesas da anterior legislatura mas perspetivando o aumento da quantidade de marcas certificadas e da sua visibilidade internacional e mediática.
- 2) *Difusão Portugal*: divulgação de casos de sucesso e de notícias positivas aos média internacionais e monitorização da imagem de Portugal nesses meios.
- 3) *Padrão Portugal*: construção de uma narrativa de País de tecnologia, inovação, criatividade, estilo e capacidade de relação através de um sistema de comunicação articulado e homogéneo, prevendo-se um logotipo, um *kit* de boas práticas de acolhimento; um *kit* de boas vindas (destinado a decisores políticos ou a líderes de opinião estrangeiros e composto por materiais informativos e por produtos elegantes e sugestivos); um portal Portugal.org, que funcionasse como porta de entrada para todos os grandes sítios de informação temática.
- 4) *Ações Portugal nos mercados*: campanhas publicitárias de comércio, turismo, ciência e cultura nos mercados prioritários (China, EUA, Rússia, Brasil e Angola).
- 5) *Prefiro Portugal*: mobilização interna, envolvendo os média e baseada em casos de sucesso para uma consciencialização e um pensamento positivo coletivos, numa perspetiva de valorização da auto estima e de uma cultura de exigência<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> De acordo com o discurso proferido por Manuel Pinho (2005) na cerimónia de apresentação do Programa Portugal Marca, o mesmo integrava os seguintes pontos: 1) *Eventos Portugal Marca*: projetar “um Portugal moderno, competitivo, inovador, ousado. Quero que essas acções tenham lugar nos mercados prioritários (...) Alemanha, Brasil, Angola (...) o primeiro evento Portugal Marca terá lugar no Brasil”; 2) *Radar Portugal*: iniciativa “que nos servirá de farol. O que sobre Portugal é dito no estrangeiro será tratado como uma janela de oportunidade para melhorar a percepção de Portugal junto da imprensa estrangeira (...) a primeira acção será em Espanha”; 3) *Trabalhar em Rede*: “Vamos unir chamando a participar todas as entidades que possam acrescentar valor a este projecto nacional de reposicionamento da nossa imagem. (...) Decidi criar uma Comissão de Gestão e Comissão de Acompanhamento”; 4) *Clube de Marcas portuguesas*: “Decidi integrar o anterior projecto de Marcas portuguesas no projecto Portugal Marca, mas com maior visibilidade. O meu desejo é duplicar o número de marcas certificadas até ao final de 2006”; 5) *Unir para Marcar*: Mobilizar os portugueses para o objetivo nacional de “reposicionar” a marca país através de “uma exposição itinerante sobre os valores da inovação e competitividade que vai percorrer o país. Decidi que a primeira exposição (...) será no Porto”; 6) *Kit Portugal*: Conceber uma apresentação multimédia do “Portugal moderno. A referência do Portugal de hoje (...). Decidi que o Kit Portugal será lançado no mês de Março, em São Paulo, no Brasil”; 7) *Portugal do Século XXI*: Concurso de ideias lançado para encontrar a melhor assinatura para “a percepção de um novo Portugal”.

<sup>57</sup> No âmbito deste vetor projetou-se um programa televisivo sobre casos de sucesso, uma exposição itinerante “Portugal nas nossas mãos” e ações de sensibilização em escolas e universidades. Nesta ocasião, o ICEP (2006b) produziu a apresentação multimédia *Sabia Que*, com casos de sucesso de empresas portuguesas, para divulgar aos seus delegados no estrangeiro. A apresentação foi disponibilizada em redes sociais, surpreendeu e foi amplamente elogiada.

- 6) *Unir para marcar*: incentivo ao trabalho em rede (malhas interpessoais, interprofissionais e interinstitucionais) e projeto de criação de uma comissão de gestão e de acompanhamento do projeto.
- 7) *Medir para saber*: continuidade da ideia de constituir um Observatório da Marca Portugal numa universidade.

D'Orey (2017) considera que, com o Programa Portugal Marca, “o Ministro Manuel Pinho recuperou ideias do projeto inicial mas sem originalidade, plagiando a Espanha”. A Espanha, que iniciou a sua política de marca país pelos anos de 2000-2001, em 2005 já se encontrava num estado mais avançado do que Portugal, que buscou, na ocasião, alguma inspiração no país vizinho, recorrendo a mecanismos de difusão e transferência de ideias políticas.

O Programa Portugal Marca arrancou no início de 2006 com um orçamento de 50 milhões de euros, dos quais 30 milhões provieram do SIME Internacional<sup>58</sup>.

#### **4.4.1.2 Portugality: the portuguese spirit**

Em substituição do Portugal Trade, da anterior fase da Marca Portugal, o ICEP (2005f) desenvolveu, a partir de 2005, a campanha *Portugality, the portuguese spirit* para a presença em feiras internacionais e noutros meios de divulgação externa. O Portugality incluiu um *site* e deu continuidade aos conceitos de *innovation, lifestyle e design*, mas acrescentou-lhe mais três: *joy, people e care*. Para além de produtos e serviços, passou-se a associar a estas tipologias um modo de ser, de estar e de sentir português, ligando-o às pessoas, às organizações e ao País:

*Joy* foi associado ao turismo, gastronomia e vinhos (pastéis de Belém, vinho do Porto e queijos), agricultura (pera rocha), cultura, património histórico e tradição (fado e pousadas de Portugal) e desporto (surf e golfe).

*Innovation* destacou a inovação e tecnologia em setores tradicionais e emergentes, divulgando criações e invenções nacionais (como vestuário contra incêndios para bombeiros e a Via Verde).

*People* focou-se em figuras da História de Portugal, individualidades que marcaram o século XX (médico Egas Moniz e fadista Amália Rodrigues, entre outros) e talentos

---

<sup>58</sup> O SIME Internacional é um instrumento de apoio às exportações para micro, pequenas e médias empresas do continente e regiões autónomas que produzam bens e serviços transacionáveis nos setores da indústria, construção, comércio, turismo, serviços e transportes (Recomendação da Comissão 2003/361/CE).

contemporâneos (por exemplo: fadista Mariza, cientista António Damásio, treinador de futebol José Mourinho, futebolista Luís Figo, escritor José Saramago e cineasta Manoel de Oliveira)<sup>59</sup>.

*Lifestyle* evocou os Descobrimentos, o cavalo Lusitano, o vinho Casal Garcia, marcas de vestuário, calçado, cerâmica, vidros/cristais, arquitetos e estilistas.

*Design* promoveu o *design* de interiores, de moda e industrial.

*Care* divulgou fundações de solidariedade social (como a do Gil, de Luís Figo e do Grupo Nabeiro-Delta) e trabalhos de investigadores (por exemplo, de Carlos Caldas, sobre genética humana, e de Paula Ravasco, acerca de nutrição, ambos relacionados com o estudo do cancro).

#### 4.4.1.3 (O)USE

A iniciativa (O)USE Marcas portuguesas foi prevista no âmbito do Clube de Marcas portuguesas e pretendeu reforçar os atributos ligados a Portugal pela campanha *Portugality*. Foi lançada em 2005 e materializou-se na publicação do livro de prestígio *Your Portuguese Brands* (AICEP, 2007b), traduzido em diversos idiomas, de elevada qualidade gráfica e fotográfica, que estava planeado na anterior legislatura. O livro publicitou requintadamente 72 marcas e foram distribuídos exemplares pela rede diplomática portuguesa e pelas delegações do ICEP no estrangeiro, visando ações de diplomacia económica. A esta obra juntou-se um CD-Rom, com mais 15 marcas (AICEP, 2008b).

As 300 páginas do livro promovem marcas de vestuário (Lanidor), calçado (Aerosoles), setor casa, vidros, cerâmica e cristal (Atlantis, Vista Alegre), moldes (Iberomoldes), alimentar (Luso, Delta, Compal, Gallo, Nobre, Sagres), editorial (Porto Editora e Texto Editora), comunicações (PT), tecnologia (Critical Software), transportes (TAP), energético (GALP) e ambiental (Natura Pura), associando-os a conceitos de inovação, tecnologia, qualidade, *design* e sustentabilidade ambiental.

Paralelamente, a narrativa valoriza o espírito artístico, criativo e aventureiro dos portugueses, evocando figuras do passado histórico e talentos atuais, sob o mote *in a pioneering country*<sup>60</sup>: *In a beautiful country* emoldura a ideia de País global, que contribuiu para avanços

---

<sup>59</sup> José de Sousa Saramago faleceu a 18 de junho de 2010 e foi o único português galardoado com o Prémio Nobel da Literatura, em 1998. Manoel Cândido Pinto de Oliveira viveu 106 anos e era, à data da sua morte, a 02 de abril de 2015, o realizador mais velho do mundo no ativo e com a carreira mais longa: 88 anos.

<sup>60</sup> Designadamente António Damásio (ciência); Paula Rego, Vieira da Silva e Júlio Pomar (arte); Siza Vieira (arquitetura); José Saramago (literatura); Lobo Antunes (medicina); Mariza e Amália Rodrigues (fado); Luís Figo (futebol) e Manoel de Oliveira (cinema).



no comércio mundial, na diplomacia e em ciências como geografia, astronomia, matemática, botânica, zoologia e medicina. Um Portugal europeu e lusófono, fundador da CPLP, em 1996. *A country that feels good*, cosmopolita, hospitaleiro e turístico.

O CD-Rom explora dois conceitos: 1) *USE* relacionado com *Conforto*, na marca de têxteis-lar Bom Dia; e com *Eficácia*, nas marcas Adira (quinadoras e guilhotinas hidráulicas para chapa metálica), Euronavy (tintas marítimas e industriais) e Fibope (película de embalagem flexível para produtos alimentares e de cosmética, entre outros); 2) *OUSE* ligado a *Usar*, para calçado (Armando Silva, Beppi, Campport, Gino Bianchi e Yucca); *Surpreender*, para o setor casa (Herdmar); *Inventar*, para a indústria farmacêutica (Hovione) e sistemas cognitivos para transportes (Siscog); *Provar*, para o azeite Oliveira da Serra; *Viver*, para Pousadas e Solares de Portugal.

À semelhança do livro, a edição multimédia conta as histórias das marcas e os seus usos prestigiantes como, por exemplo, a utilização das máquinas Adira no fabrico das blindagens das viaturas oficiais da Casa Branca. Difunde igualmente prémios e distinções, mercados já penetrados, prospeções e possibilidades de investimento (*franchising*), enfatizando a localização geográfica do País, o acesso aos mercados europeu e lusófono, a inovação e tecnologia nos fabricos, a qualidade e *design* dos produtos, os recursos humanos qualificados, as preocupações ambientais, a flexibilidade e capacidade de resposta à medida das necessidades dos clientes.

Figura 43 Logotipo (O)USE



#### **4.4.1.4 Campanha *Portugal, Europe's West Coast*: Costa da inovação, do talento e das renováveis**

Portugal, *Europe's West Coast* foi a primeira campanha de marca país realizada, tendo sido desenvolvida pela BBDO (2007). A proposta já tinha sido apresentada ao ICEP em 2000, pelo seu autor, Pedro Bidarra, mas não foi desenvolvida porque se procurava uma solução específica para o turismo. Na segunda fase da Marca Portugal, o Relatório da Comissão Estratégica dos Oceanos retomou esta ideia mas não a conseguiu vincular. Acabaria por ser o Ministro Manuel Pinho a concretizar a campanha, em 2007, por ocasião da assinatura do Tratado de Lisboa pelos Chefes de Estado e de Governo dos Estados membro da UE, aquando da Presidência Portuguesa.

Bidarra (2003) explica que “Portugal é considerado na Europa, país do Sul, como a Espanha, a Itália e a Grécia” e que “o Sul é precisamente o “filtro” que precisa ser substituído”, devido aos estereótipos negativos que lhe estão associados, à excessiva ligação ao turismo e ao facto de Portugal não se distinguir pois, mesmo que seja melhor nalgumas áreas, é mais desconhecido mundialmente (Bidarra, 2003; Markessinis, 2007).

Para o criativo, importa “Criar uma categoria só para nós, que faça sentido para Portugal, para a nossa oferta e para o consumidor”. Assim, argumenta que, “se olharmos o mapa da Europa, vemos Portugal a Sul mas também a Oeste. (...) Esta Ocidental Praia Lusitana é também uma Ocidental Praia Europeia”. Com esta proposta de valor, considera que os ganhos vão muito para além do eixo da estíma promovido pelo turismo, “embora este seja o primeiro a beneficiar com o reposicionamento”. O oeste estende-se ao vetor do respeito porque “Traz associações “aspiracionais” – Hollywood ou Silicon Valley, (...) mais glamouroso e cosmopolita.” É igualmente um lugar “para onde se vai mudar de vida. Por fim, de um ponto de vista político, o West tem sido sinónimo de desenvolvimento e democracia.” Ao ser a costa ocidental da Europa também se beneficia das associações positivas deste continente: “Ao reposicionar Portugal como a *Europe's West Coast* criamos para europeus e americanos um novo lugar no mundo, uma nova e desconhecida realidade que é o novo Portugal”.

A campanha de 2007 pretendeu reposicionar o filtro estereotipado de país do sul da Europa para uma imagem de país atlântico e ocidental, aquela *Ocidental Praia Lusitana* de onde partiram à aventura as caravelas quinhentistas portuguesas para dar novos mundos ao mundo. Perspetivou criar uma ideia de Portugal como a Califórnia da Europa, um lugar de inovação e tecnologia, com recursos altamente qualificados, como Silicon Valley; com qualidade de vida, bom clima e praias para a prática do surf; com *glamour* e criatividade, como

Hollywood; seguro, com infraestruturas modernas e uma localização geográfica privilegiada no acesso aos mercados: a *Costa das Oportunidades*, da *Inovação*, do *Talento*, da *Liderança* e do *Investimento*.

Assim, a Europe's West Coast explorou as potencialidades das energias renováveis, apresentando cartazes em que Portugal surgia como “o país com a maior central fotovoltaica do mundo” e “o país europeu com a maior taxa de crescimento em energia eólica” (AICEP e TP, 2008). Valorizou igualmente talentos com notoriedade internacional como Cristiano Ronaldo, José Mourinho, Mariza e Nelson Évora, entre outros rostos fotografados por um dos mais conhecidos fotógrafos do mundo, Nick Knight, e foi publicitada em média estrangeiros como *The Economist*, *Conde Nast Traveller*, *Time*, *Newsweek*, *Vogue*, *Stern*, *Le Monde*, *Le Figaro Magazine*, *El País* e *El Mundo*.

A campanha destacou também fatores que levaram multinacionais a optar por Portugal: “uma actividade académica e empresarial dinâmica” (AICEP, 2008a: 5), segundo a Microsoft; a energia solar, para a Bosh, que comprou a Vulcano e sediou em Braga a maior fábrica europeia de auto rádios; “a excelência dos engenheiros portugueses” (AICEP, 2008a: 17), de acordo com a Nokia Siemens Networks Portugal e a Cisco, que preferiu Portugal à Holanda e à Irlanda; os “baixos custos operacionais e uma localização estratégica como porta de entrada na Europa” (AICEP, 2008a: 25), para a Blaupunkt e a Autoeuropa, que exaltou ainda as infraestruturas de comunicações e transportes, com enfoque no Porto de Sines.

Divulgou, do mesmo modo, inovações nacionais como a tecnologia do Windows Mobile; o portátil Magalhães; o primeiro cartão de telemóvel pré pago do mundo; o sistema de navegação GPS com fotografias aéreas; a Via Verde; o *software* SISCOG, que geria as tripulações dos caminhos-de-ferro da Holanda, Noruega, Finlândia, Dinamarca e do Metropolitano de Londres; a solução para a circulação em segurança dos cidadãos europeus no espaço Schengen, o Sisone4all da Critical Software; os projetos da Skysoft para a Agência Espacial Europeia; a primeira empresa de alarmes a integrar a tecnologia biométrica de identificação, a MasterGuardian; a patente de seis novas moléculas pela BIAL (o maior grupo farmacêutico nacional que exportava para 30 países e investia 20% dos lucros em I&D); o desenvolvimento da tecnologia de identificação do passaporte eletrónico europeu pela Vision-Box; as soluções para *e-government* da Novabase, Vortal, Microfil e NewVision, que faziam de Portugal um dos países mais avançados nesta matéria; a liderança mundial em papel de escritório (Navigator) pela Portucel Soporcel; no setor da cortiça, com a Amorim corticeira, a

utilização e exportação da cortiça para as indústrias aeroespacial, automóvel, de eco-construção, vestuário e calçado; a criação, pela PETRATEX, do LZR-Lazer Racer, o fato que o nadador olímpico norte americano Michael Phelps vestia quando venceu oito medalhas de ouro; as embarcações de canoagem NELO, fabricadas pela M.A.R. Kayaks, que contribuíram para 20 das 36 medalhas atribuídas nos Jogos Olímpicos de Pequim; o protagonismo português no setor têxteis-lar como primordial exportador europeu e terceiro planetário, aludindo-se paralelamente os tecidos anti-fogo, anti-bacterianos, com propriedades terapêuticas e hidratantes ou que conjugam tecnologia têxtil com micro-eletrónica, como a t-shirt monitora da onda cardíaca VitalJacket ou o fato Pellisaquae, adequado à hidrocinestoterapia<sup>61</sup>.

Promoveu, da mesma forma, exemplos de liderança no mercado global como o da nFive, com 75% do mercado de *software* para impressão e codificação de cartões de identificação; o recurso à Iberomoldes e à Simoldes pela Samsonite, Nokia e Mercedes; as soluções da Altitude *software* para *contact centers* de 800 clientes de 60 países; a implementação, em hospitais do mundo inteiro, de aplicações da Alert para ambientes clínicos sem papel; as obras da Mota Engil, Teixeira Duarte, MSF, Soares da Costa e Lena Construções; a expansão dos grupos Pestana, Vila Galé e Sonae; a aposta da GALP nas energias renováveis, no gás natural e no biodiesel; as exportações da EFACEC, o maior grupo eletromecânico nacional, para mais de 50 países; a liderança europeia, e o 5.º lugar mundial, da LOGOPLASTE na produção de embalagens plásticas.

A campanha difundiu ainda reconhecimentos internacionais como os seguintes: classificação da OutSystems como uma das seis *startups* mais promissoras do mundo, pela revista Fortune, em 2003, e como um dos 18 principais *players* globais de Integrated Service Environments, pela analista tecnológica Gartner Inc., em 2006; ano em que a empresa de biotecnologia Alfama ganhou o prémio de melhor *startup* europeia; eleição do Syrah 2005, de Palmela, como o melhor vinho tinto do mundo, na prova Vinailes Internacionales 2008, em Paris; votação de Lisboa como uma das 50 cidades com melhor qualidade de vida, pelo 2007 Worldwide Quality of Living Survey.

---

<sup>61</sup> Enumeraram-se também protocolos científicos com instituições internacionais de referência para a constituição do Laboratório Ibérico Internacional de Nanotecnologia, do Information and Communication Technologies Institute (em parceria com a Universidade de Carnegie Mellon), do Colaboratory for Emerging Technologies (em colaboração com a Universidade do Texas) e do Programa Fraunhofer (em cooperação com a Fraunhofer Gesellschaft).

#### 4.4.1.5 Turismo: Marca Destino Portugal

Firmado o logotipo e o Sistema de Identidade nas fases anteriores da Marca Portugal, nesta etapa o turismo, incluindo o segmento residencial, mereceu uma atenção política redobrada: foi introduzido um título para o setor na ordem comunitária, através do Tratado de Lisboa e, na ordem interna, emanou-se o primeiro PENT, em 2007 (RCM, 2007)<sup>62</sup>. Nesse ano, criou-se também o Turismo de Portugal que, no âmbito do PRACE (RCM, 2005a), fundiu quatro organismos (Direcção-Geral de Turismo, Inspecção-Geral de Jogos, Instituto de Formação Turística, Instituto de Turismo de Portugal) e retirou essa atribuição ao ICEP. Em 2009, publicou-se a lei de bases do turismo (Decreto- Lei n.º 191/2009).

O objetivo foi afirmar internacionalmente uma Marca Destino Portugal baseada num conceito de diversidade concentrada a curtas distâncias e em 10 produtos estratégicos – sol e mar; circuito turístico cultural e paisagístico; estadias de curta duração em cidade; turismo de negócios; turismo de natureza; turismo náutico; saúde e bem estar; golfe; residencial; gastronomia e vinhos - visando ainda que, numa mesma estadia, o turista usufruísse de diversas destas ofertas (RCM, 2007).

Durante toda a legislatura, foi apoiada a criação de rotas aéreas, foram viabilizados processos para a criação de infraestruturas hoteleiras (de quatro e cinco estrelas) e foram feitos investimentos no ensino superior e na qualificação profissional de recursos humanos. A estratégia de promoção do Destino Portugal teve uma dotação anual de 50 milhões de euros, com planos e campanhas de *marketing* adaptados a cada mercado.

Aumentou-se a quantidade de campanhas e diversificaram-se as abordagens: *Deeper Experience* (2006) e *To be continued* (2007) deram continuidade à *Live Deeper* (2004-2005) (TP, 2008b); concretizou-se a *Portugal, Europe's West Coast* (2007-2009) e a *Energias Renováveis* (2009), em articulação com a AICEP (TP, 2009b). Realizaram-se ainda as seguintes campanhas: *Perfectly Priced* (2009, destinada ao Reino Unido, Alemanha, França, Holanda e Rússia) (TP, 2009b); *Descubra Portugal, um país que vale por mil* (2010, dirigida à comunidade emigrante) (TP, 2010b); *Já está na hora de você descobrir Portugal* (2010-2011, para o Brasil) (TP, 2010b); *Beauty of Simplicity* (2010-2011) (TP, 2010b) e *Allgarve* (2007-2011) (TP, 2008c; 2009c; 2010c; 2011c).

---

<sup>62</sup> O PENT articulou o turismo com outras áreas de política como ordenamento do território; ambiente; desenvolvimento regional, local e rural; cultura e património; saúde; desporto; infraestruturas e transportes.

Denotando fenómenos de transferência de ideias políticas do plano comunitário para a ordem interna, tal como na Marca Destino Europa (CE 2010; 2015a), a Marca Destino Portugal também apostou nos média digitais, destacando-se a criação do portal *Visitportugal* (TP, 2007b), análogo ao *Visiteurope* (CE, 2015b; TP, 2015e) e de outros sites temáticos.

#### **4.4.1.6 *Bottom up*: AEP e Compro o que é Nosso**

O Programa Compro o que é Nosso foi lançado pela AEP, em 2006, com o objetivo de valorizar a produção nacional e de dinamizar o mercado interno, estimulando, por um lado, o consumo dos bens nacionais e, por outro, a competitividade e a produtividade das empresas, incentivando-as também a incorporar inovações tecnológicas e *design* nos seus produtos. A iniciativa pretendeu ainda reforçar a auto estima dos portugueses, motivá-los para uma cultura de produtividade, competitividade, criatividade e empreendedorismo, para vencer os desafios da globalização, e sensibilizá-los para os benefícios económicos e sociais da medida: aumento do PIB, redução do desemprego e equilíbrio da balança comercial.

O Compro o que é Nosso envolveu feiras, campanhas em média, cartazes em espaços e transportes públicos e parcerias com as principais cadeias de supermercados. O sucesso desta ação motivou o Ministério da Economia e da Inovação a associar-se à seguinte - Portugal, a Minha Primeira Escolha - apresentada em 2009, por Manuel Pinho, enfático da ideia de que para exportar é preciso gostar do que se produz. Em 2009, o Compro o que é Nosso tinha 350 empresas aderentes de diversos setores, representando 1500 marcas e uma facturação agregada superior a 8,5 mil milhões de euros (AEP, 2016).

#### **4.4.1.7 O Processo e as Causas**

A eleição do XVII Governo Constitucional, liderado por José Sócrates, com maioria parlamentar do PS e em funções de 12 de março de 2005 a 26 de outubro de 2009 (seguido do XVIII Governo Constitucional, que esteve em exercício até 21 de Junho de 2011, com maioria relativa do PS) origina um novo agendamento político da Marca Portugal, que se aproxima da fase inicial, embora com contornos distintos, e afasta-se do estágio anterior, embora até se aumente significativamente a importância dada às ideias de turismo e, devido ao Plano Tecnológico, de inovação/tecnologia.

Mantém-se também ações como o programa de certificação das Marcas portuguesas, que passa a designar-se Clube das Marcas portuguesas, o Programa Dínamo (que acaba por ser descontinuado) (AICEP, 2007a) e, com acentuado enfoque nos bens transacionáveis e nos serviços relacionados com tecnologia, medidas de incentivo ao capital de risco e ao financiamento bancário de PME exportadoras, visando a criação e retenção de valor acrescentado e a atração de investimento direto estrangeiro estruturante (RCM, 2005b: 7099-7104). Para estas escolhas políticas contribui igualmente o diagnóstico apresentado no PEC 2005-2009 (GC, 2005b: 5-6):

não é possível deixar de salientar a perda de quota de mercado das exportações portuguesas, resultante da deterioração da competitividade externa da nossa economia (desde finais de 2000 que se observa uma apreciação da taxa de câmbio real efectiva) e da concorrência acrescida de produtos oriundos dos novos Estados-Membro da União Europeia e de alguns países asiáticos (nomeadamente da China). Para esta situação concorre a estrutura das exportações portuguesas, onde os bens caracterizados por componentes reduzidas de conteúdo tecnológico e de capital humano mantêm um peso expressivo.

A menor capacidade de atracção da economia portuguesa de investimento estrangeiro tem igualmente prejudicado o desempenho das exportações.

Deste modo, as questões das marcas portuguesas e do turismo continuam a beneficiar de uma dependência de trajetória e de fenómenos de aprendizagem entre coligações.

Na etapa 3.1, o processo da Marca Portugal é novamente *top down*, embora existam três *inputs bottom up*, nomeadamente as sessões de trabalho na Horta Seca, que antecedem e exercem algum efeito no Programa Portugal Marca; o Compro o que é Nosso da AEP, que mobiliza o poder político para a campanha seguinte, Portugal: a Minha Primeira Escolha; a influência que Bidarra consegue finalmente ter junto dos decisores políticos para a concretização da Europe's West Coast.

Na subfase 3.1, a construção da Marca Portugal passa a assentar numa imagem de país do Conhecimento e de Turismo. Neste novo modelo, as opções e narrativas políticas vertem dois instrumentos chave:

- O Plano Tecnológico, que vinculou a ideia causal desta etapa de associar Portugal a uma imagem de País de Conhecimento (inovação e tecnologia);
- A assinatura do Tratado de Lisboa, a 13 de dezembro de 2007, durante a terceira presidência portuguesa da UE, que constituiu uma janela de oportunidade para a concretização da primeira campanha de marca país e comprovou a importância dada

pelo governo português ao turismo, através da introdução de um título para este setor na ordem comunitária.

O Plano tecnológico surge como “peça central da política económica do Governo” (GC, 2005a: 10), em resposta à Estratégia de Lisboa, reafirmada em reuniões posteriores do Conselho Europeu, de transformar a UE, até 2010, na “*economia mais competitiva e dinâmica do mundo baseada no conhecimento, com mais e melhor emprego e maior coesão social*” (GC, 2005a: 2).

As narrativas políticas da Cimeira de Lisboa (Blair e Guterres, 2001) enfatizam a ideia de que a sociedade da informação e do conhecimento é o motor da competitividade comunitária na fortemente concorrencial economia global. Para este desígnio, ao nível nacional, contribuem fenómenos de transferência, difusão e convergência de ideias políticas decorrentes não só de compromissos comunitários, numa Europa alargada a 25 Estados membro, com a adesão de 10 países de leste em 2004, como também de indicadores de índices de comparabilidade internacional, como o *IMD World Competitiveness Yearbook* de 2005 do International Institute for Management Development que, num quadro de 60 países, classificam Portugal com maus desempenhos ao nível da qualidade dos sistemas educativo e de formação, a par de uma fraca disponibilidade de recursos humanos qualificados (Garelli, 2005).

Mas os mecanismos de transferência de ideias políticas também funcionaram de Lisboa para além fronteiras europeias (ICEP, 2005c):

Um bom exemplo de um contributo positivo para a imagem internacional do país é a estratégia de Lisboa (agenda de Lisboa), hoje frequentemente citada e constituindo matéria de reflexão nos fora internacionais. O Brasil inspira-se na agenda de Lisboa para definir o seu modelo de desenvolvimento estratégico.

O Plano Tecnológico teve um financiamento maioritariamente comunitário e estabeleceu três eixos de atuação: 1) Conhecimento-Qualificar os portugueses para a Sociedade do Conhecimento; 2) Tecnologia-Vencer o atraso científico e tecnológico; 3) Inovação-Imprimir um novo impulso à inovação.

Nestes três indicadores, Portugal apresentava-se abaixo da média comunitária dos 25 Estados membro em todos os parâmetros analisados, pese embora alguns fossem contabilizados na média dos 15 Estados membro anteriores ao quinto alargamento<sup>63</sup>.

Para vencer este atraso, o primeiro eixo do Plano Tecnológico compreendeu medidas estruturais para o aumento dos níveis médios de educação da população, desde o ensino

---

<sup>63</sup> Nomeadamente: “9—Pessoal total (ETI) em I&D por per milagem da população activa; 10—Investigadores (ETI) por per milagem de população activa; (...) 15—Valor acrescentado dos sectores de média e alta tecnologia na indústria; 16—Valor acrescentado dos serviços de alta tecnologia; (...) 20—Marcas comunitárias registadas por milhão de habitantes; 21—Investimento em capital de risco em percentagem do PIB” (RCM, 2005b: 7105).



básico<sup>64</sup>, e a criação de um sistema de aprendizagem ao longo da vida; o segundo abrangeu o reforço das competências científicas e tecnológicas nacionais, públicas e privadas, valorizando o papel das empresas na criação de emprego qualificado e nas atividades de I&D; e o terceiro promoveu a adaptação do tecido produtivo aos desafios da globalização incentivando a difusão e utilização de novos processos, formas de organização, serviços e produtos.

Concretamente em relação à Marca Portugal, as medidas de política previstas no Plano Tecnológico concentram-se no eixo 3), embora com interseções com os outros dois eixos, prevendo um financiamento maioritariamente originário do PRIME. O Plano Tecnológico também é determinante para o desenho do PEC 2005-2009.

Quanto ao Tratado de Lisboa, que entra em vigor a 01 de dezembro de 2009 e fica conhecido como o tratado reformador, por introduzir profundas alterações no Tratado da União Europeia (Tratado de Maastricht, de 1992), e no Tratado que estabelece a Comunidade Europeia (Tratado de Roma, de 1957), é também o primeiro Tratado europeu a introduzir o turismo na agenda comunitária:

#### TÍTULO XXI

#### O TURISMO

#### *Artigo 176.º-B*

1. A União completa a acção dos Estados-Membros no sector do turismo, nomeadamente através da promoção da competitividade das empresas da União neste sector.

Para o efeito, a acção da União tem por objectivos:

- a) Incentivar a criação de um clima propício ao desenvolvimento das empresas neste sector;
- b) Fomentar a cooperação entre os Estados-Membros, nomeadamente através do intercâmbio de boas práticas.

(JO UE C 306, 2007: 89)

#### **4.4.1.8 Ideias, atores e instituições**

As ideias prevaletentes na subfase 3.1 da Marca Portugal são *outras* (27%), nas quais predominam as ideias de inovação/tecnologia (21,9% de *outras*) e ciência/investigação

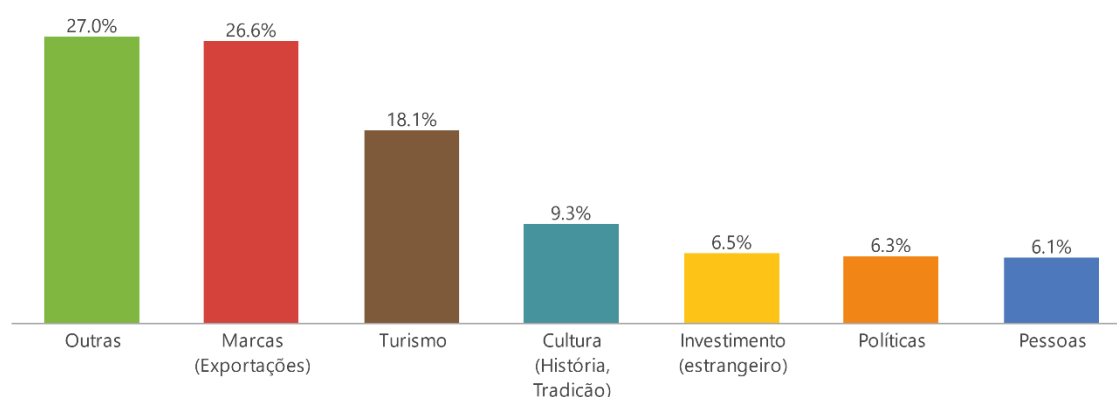
---

<sup>64</sup> Apresentado em agosto de 2007, o Plano Tecnológico para a área da Educação previa metas para 2010 cuja maioria já estava cumprida em agosto de 2009. Entre estas, encontraram-se o equipamento das escolas do País com 228.361 computadores, 7.613 quadros interativos e 28.697 salas de aulas do 5.º ao 12.º ano com videoprojectores. O investimento, superior a 400 milhões de euros, proveio essencialmente de fundos comunitários (Casa dos Bits-Sapo Tek, 2009).

(17,2%); *marcas* (26,6%); *turismo* (18,1%); *cultura* (9,3%); *investimento estrangeiro* (6,5%); *políticas* (6,3%); *pessoas* (6,1%).

Em relação à etapa anterior denota-se o peso do Plano Tecnológico no protagonismo da inovação/tecnologia e ciência/investigação, que subalternizam as marcas privilegiadas na IX legislatura. Evidencia-se também a crescente atenção política dada ao turismo e à qualificação de recursos humanos.

Figura 44 Subfase 3.1 da Marca Portugal: Ideias políticas



### *Outras ideias*

Se na fase 2 da Marca Portugal a diplomacia económica partilhava o pódio com a inovação/tecnologia nas outras ideias, na subfase 3.1 a diplomacia económica é relegada para quinto lugar e a inovação/tecnologia, seguida da ciência/investigação, passa a liderar as outras ideias e a assumir a centralidade nas narrativas, práticas discursivas e decisões políticas: são transversais às sessões de trabalho promovidas na Horta Seca (ICEP 2005c; 2005e; 2005h; 2005i; 2005j; 2005k; 2005l; 2005m), bem como a medidas de política, edições e campanhas incidentes nas Marcas portuguesas (ICEP 2005b; 2005d; 2005e; 2005f; 2005k; 2006c; AICEP, 2007b; 2008b; Almeida, 2017; Carvalho, 2017; Cruz, 2017) e aos instrumentos de política vocacionados para o turismo (RCM, 2007; DL, 2009a; Patrão, 2017); sinalizam a campanha Costa Ocidental da Europa, associando o País à *Costa da Inovação*, e são tónica dominante nas retóricas políticas. Como profere Manuel Pinho (2005), no discurso de apresentação do Programa Portugal Marca:

Começamos hoje a construir um novo currículo para Portugal. O currículo de um Portugal que Marca pela inovação (...)

(...) Portugal é inovação! Portugal é tecnologia! Portugal é qualidade!

Queremos agora que esse Portugal seja percebido cá dentro e lá fora. É nessa direcção que começamos a caminhar hoje.

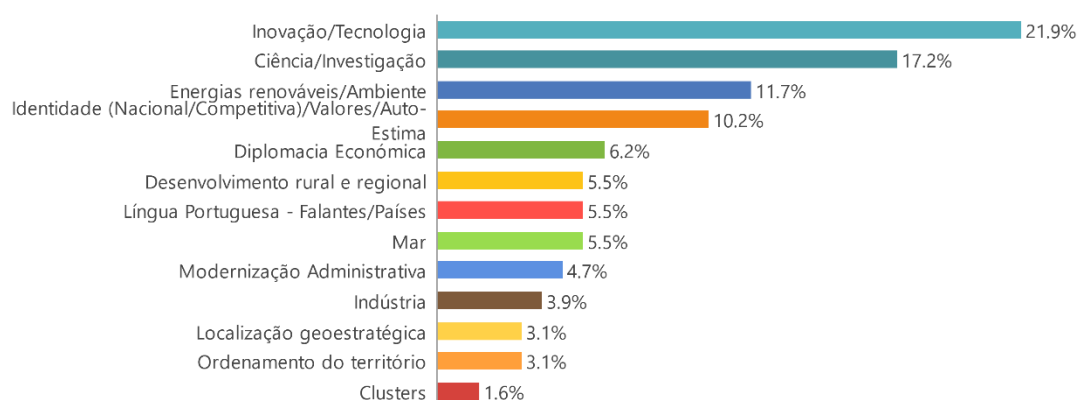
Em outras ideias, seguem-se as energias renováveis/ambiente (11,7%), amplamente promovidas, sobretudo na campanha Costa Ocidental da Europa, na qual Portugal é apresentado como construtor do primeiro parque de aproveitamento de energia das ondas, de detentor da maior central fotovoltaica do mundo e do país com a maior taxa de crescimento em energia eólica, em sintonia com o *cluster* eólico previsto no Plano Tecnológico.

Fazendo um balanço a este momento da Marca Portugal, Pinho (2017) faz questão de: sublinhar o papel das Energias Renováveis neste processo; o conceito positivo da campanha *Europe's West Coast*; a ação de associações empresariais/setoriais, como a APICCAPS, por exemplo, que foi determinante para a internacionalização do calçado português que, contudo, ainda não é suficientemente (re)conhecido externamente.

A seguir, ainda em outras ideias, aparecem as questões da identidade competitiva e auto estima (10,2%) (sublinhando-se o espírito criativo, aventureiro e inovador dos portugueses, a par da sua capacidade de adaptação e de relação); diplomacia económica (6,2%); em plano de igualdade, com 5,5%, desenvolvimento rural e regional (muito associado ao turismo), relevância da língua portuguesa no mundo e mar (ligado ao turismo, a indústrias tecnológicas e ao aproveitamento dos recursos marinhos); modernização administrativa (Simplex, e-escolinha, entre outros exemplos) (4,7%); indústria (com relevância para a construção civil na edificação de infraestruturas) (3,9%); localização geoestratégica e ordenamento do território (cada com 3,1%); e *clusters* (1,6%) sugeridos no Plano Tecnológico (GC, 2005a; RCM, 2005b) e no Programa de Governo (2005c: 24):

- Combinar as indústrias dos têxteis, confecções e calçado com o *design* e a distribuição, para desenvolver o cluster da moda;
- Partir das indústrias automóvel e aeronáutica para desenvolver o *cluster* da mobilidade, da electrónica e da logística;
- Promover a indústria dos moldes como uma base fundamental de desenvolvimento de capacidades de concepção, do desenho e da engenharia de produto, com aplicação em múltiplos sectores;
- Apoiar o *cluster* das florestas;
- Apoiar a indústria de *software* especializado;
- Promover a agricultura de precisão em áreas como os vinhos e as horto-frutícolas;
- Combinar o turismo com a cultura, a gastronomia, o desporto, a protecção ambiental e a recuperação do património, para desenvolver as indústrias do lazer;
- Combinar estas actividades com o sector da saúde para desenvolver um *cluster* de apoio à terceira idade, aberto a nacionais e estrangeiros.

Figura 45 Subfase 3.1 da Marca Portugal: Outras ideias

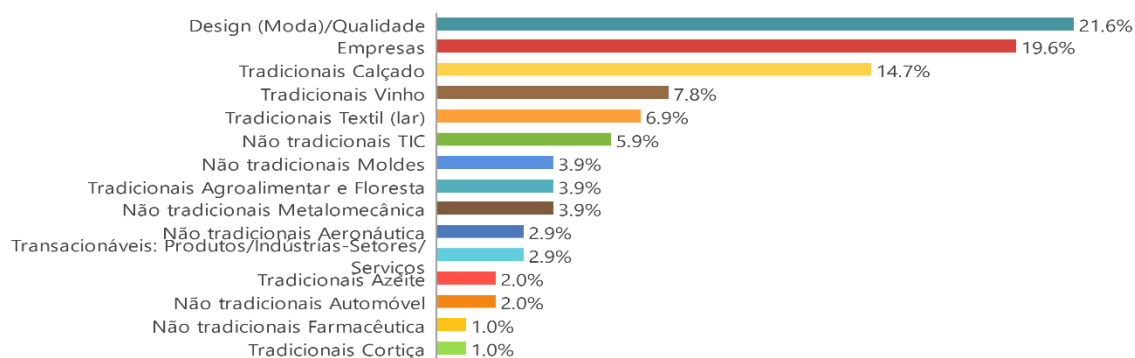


### Marcas

Em marcas, diversamente da segunda fase da Marca Portugal, e analogamente ao primeiro momento da Marca Portugal, o *design* (moda) e a qualidade da produção nacional voltam a ser mais destacados do que o contributo das empresas, que na etapa 3.1 são associadas ao empreendedorismo, a *startups* e a exemplos de sucesso de internacionalização. No estágio 3.1, o calçado aparece em terceiro lugar (na segunda surgia em segundo), seguido do vinho, têxteis e TIC. Neste estágio diversificam-se os setores tradicionais promovidos e introduzem-se novas áreas não tradicionais, como a aeronáutica e a automóvel, dando-se também mais proeminência à metalomecânica. A cortiça continua sem a importância que teve no início da Marca Portugal. Como sumariza Carvalho (2017):

a Marca Portugal apostou em setores como a metalomecânica, nichos de excelência tecnológica (projetando casos de sucesso de inovações e *startups* portuguesas) e as energias renováveis, procurando que Portugal fosse percebido como uma *love brand* pelo eixo do *respect*, uma vez que tinha o vetor do *love* ganho com o turismo.

Figura 46 Subfase 3.1 da Marca Portugal: Ideias em Marcas



## *Turismo*

O turismo continua a ser uma ideia crescente na sucessão das legislaturas. O foco político neste setor, durante a subfase 3.1 da Marca Portugal, revela-se um marco decisivo no futuro do turismo português:

Em relação ao período de 2005 a 2009, deu-se um enorme salto qualitativo no turismo, que assumi como setor estratégico para o desenvolvimento económico do País.

Passou-se de uma imagem de país de “turista de pé descalço” para a construção e projeção de uma imagem de país com um fator distintivo: a diversidade concentrada.

(Pinho, 2017)

Em 2006, era Chefe de Gabinete do Primeiro Ministro e existia motivação política para promover adequadamente o País como destino turístico diferenciado e relacionando-o com outras áreas com as quais interage (cultura, património, ordenamento do território, desenvolvimento rural e regional, ambiente, saúde, desporto, cultura, transportes, entre outras). O turismo não era adequadamente promovido nem corretamente percebido no estrangeiro.

(Patrão, 2017)

Do plano das ideias essa vontade política materializa-se: “começámos a pensar globalmente mas a agir localmente. Este processo foi importante para dignificar a Marca Portugal, dando-lhe atributos positivos e enriquecedores” (Patrão, 2017). Assim:

- Fundem-se, no âmbito do PRACE (RCM, 2005a), em 2007 e num único organismo, as quatro instituições encarregues do turismo até então: “foi-me confiado o desafio de juntar quatro organismos numa só estrutura institucional, moderna e funcional, cuja designação que propus, e que foi aceite – Turismo de Portugal - já tinha o intuito de criar a denominação pela qual queríamos ser percebidos” (Patrão, 2017);
- Consagra-se um título ao turismo na ordem comunitária, designadamente no Tratado de Lisboa (JO UE C306, 2007), lança-se a lei de bases do turismo (DL, 2009a) e o primeiro PENT (RCM, 2007), “instrumento estratégico que passou a dar proeminência ao Turismo, demonstrando que estávamos uns passos à frente e pautando a atuação da Administração e das empresas”, diminuindo resistências e alavancando a colaboração (Patrão, 2017):

Até um certo momento, Portugal era projetado como um país de tradições (o galo de Barcelos, o moinho e o burro...), gente afável e bom clima. Sem desvalorizar as tradições, através do PENT passou a reconhecer-se a diversidade concentrada como a maior valia conjunta e integrada do nosso país, tendo-se criado dez produtos estratégicos - sol e mar; circuito turístico cultural e paisagístico; estadias de curta duração em cidade; turismo de negócios; turismo de

natureza; turismo náutico; saúde e bem estar; golfe; residencial; gastronomia e vinhos – o que acrescentou valor a Portugal, que começou a ser reconhecido por esses atributos.

- O PENT é também estruturante para as medidas realizadas para alavancar o setor, nomeadamente a criação de rotas aéreas, a cooperação com os agentes privados e com as autarquias, a intensificação das campanhas, inclusivamente nos média internacionais e em meios digitais, o desbloqueio de procedimentos para a criação de infraestruturas turísticas modernas, o investimento na formação e qualificação de recursos humanos: Começámos por propor ao Governo o primeiro Plano Estratégico Nacional do Turismo (PENT), que (...) foi um instrumento estratégico que passou a dar proeminência ao Turismo (...)  
Em segundo lugar, envolvemos os *stakeholders* privados e públicos na política de Turismo. O setor passou a estar mais unido e assumido em relação a uma política global que atingia todas as vertentes que tinham impacto no Turismo e vice-versa.  
Em terceiro lugar, fizemos um grande investimento no ensino do Turismo e na qualificação dos recursos humanos do setor.  
Por fim, a estratégia de promoção do Destino Portugal passou por uma dotação anual de 50 milhões de euros, por planos e campanhas de *marketing* adaptados a cada mercado, pela aposta em novos países em função das alterações dos mercados, pelo apoio à criação de rotas aéreas  
(Patrão, 2017)

Na avaliação de Pinho (2017):

Criou-se o PENT, que foi um instrumento importante para a regulação e reorganização da promoção, centralizando a coordenação e as verbas no Turismo de Portugal, mas o que deu o maior impulso foi o apoio à criação de rotas aéreas, a par do diálogo com o Ministério do Ambiente (e com as associações ambientalistas), que permitiu desbloquear processos e acelerar a construção de uma vasta e qualificada rede hoteleira (na ocasião, só existia um hotel de cinco estrelas no Algarve, e datava de 1992, o Marina Hotel), atraindo o investimento de cadeias hoteleiras mundiais. Também se apostou na gastronomia e nos vinhos, e começamos a ser distinguidos com estrelas Michelin, e investiu-se na requalificação de escolas de hotelaria e na cooperação com congéneres estrangeiras de renome.

Neste enquadramento, reconheço o mérito das ideias do Secretário de Estado do Turismo Bernardo Trindade, conhecedor destas matérias, até porque é filho de um grande industrial de hotelaria.

Como sublinha Patrão (2017), esclarecendo também que “a Marca Portugal, como ideia política, ficou centralizada na AICEP-Portugal Global”:

O Turismo foi um sinal distintivo *core* que trouxe à Marca Portugal um elã positivo que acabaria por derivar para mais áreas (investimento, exportações, entre outras) mas, naturalmente, este processo foi paralelo com outras políticas públicas noutros setores de atividade (melhoria de

infraestruturas e redes de comunicações, incentivos à modernização administrativa, plano tecnológico, entre outros).

Patrão (2017) adverte ainda que:

Sendo verdade que o Turismo é a primeira indústria nacional e o principal setor exportador (só a receita externa anual do setor, na ordem dos 15 mil milhões de euros, é superior ao que nos custam a Educação e a Saúde juntas), é também certo que o facto de ser dominante não o deve transformar em predominante. Têm forçosamente que existir outras políticas, assentes na realidade e comprovadas, que deem solidez à imagem de Portugal no mundo, para que um incidente não fragilize o País.

O Turismo deve ser a capa do livro, mas o livro tem de ser bom para ser lido.

Na ideia política de turismo projetada nesta subfase da Marca Portugal relevam fenómenos de transferência e convergência do plano europeu para o nacional: do conceito Destino Europa nasce o Destino Portugal, com o PENT; em 2006 é criado o portal *Visiteurope*, em 2007 o *Visitportugal*. Contudo, ao contrário do Destino Portugal, o Destino Europa não se revela consensual no setor (Nunes, 2014 *apud* Sousa, 2014; Afonso, 2015).

As narrativas promotoras do Destino Portugal convivem com a construção de uma imagem de país com qualidade de vida, moderno, com boas infraestruturas e sistemas de saúde e educativo, seguro, com bom clima e gastronomia, o que convida ao turismo residencial, à captação de talentos e à atração de investimento estrangeiro.

Nesta legislatura cria-se o novo regime fiscal do (investidor) residente não habitual, em sede de IRS (Decreto-Lei n.º 249/2009, de 23 de setembro, Parte III, Artigo 23.º e seguintes), visando atrair profissionais estrangeiros qualificados e beneficiários de pensões obtidas fora do País. Segundo Pinho (2017), esta medida daria frutos: “(a) imagem externa de Portugal, penso que é muito positiva, sobretudo em relação ao turismo (incluindo o residencial), especialmente se compararmos com países da mesma dimensão territorial e/ou populacional”.

### *Cultura*

A cultura é uma ideia mais valorizada nesta subfase do que na antecedente mas também aparece bastante associada ao turismo, sobretudo à gastronomia e vinhos (através de ícones como os pastéis de Belém e o vinho do Porto), seguida do património histórico e tradição (na menção ao fado e às pousadas de Portugal, por exemplo). Procura-se, contudo, edificar uma ideia de cultura que concilie tradição com modernidade cosmopolita, que conjugue os conceitos do *Portugality* (ICEP, 2005f), transmitindo a perceção de que os portugueses sabem receber bem mas também sabem inovar.

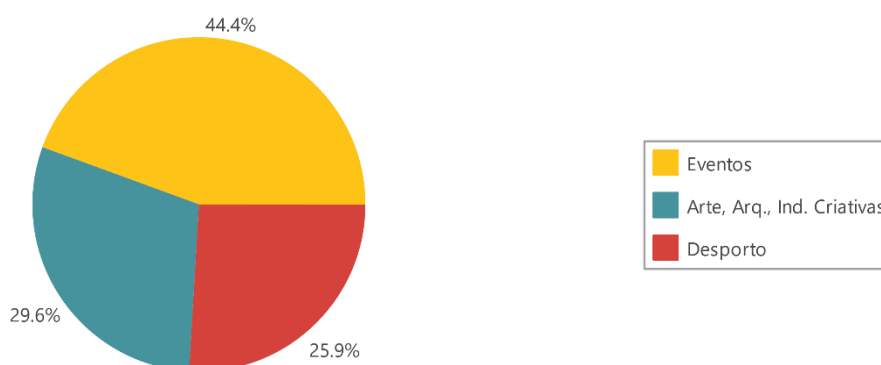
Relativamente à etapa 2, tenta-se evidenciar a capacidade do País para a realização de eventos internacionais mediáticos desportivos, culturais e científico-tecnológicos (44,4%), em relação às ações de projeção internacional da arte, arquitetura e indústrias criativas nacionais (29,6%), relegadas no estágio anterior, e a conexão do País ao desporto (25,9%), com incidência no surf e noutros desportos náuticos e no golfe. Como enfatiza Pinho, em dezembro de 2005, ao apresentar as suas decisões prioritárias para o Programa Portugal Marca:

Agora, chegou o tempo de fazer. E fazer o quê?

Estas são as minhas decisões que quero ver concretizadas pelos vários organismos do Ministério da Economia e da Inovação, até ao dia 28 de Fevereiro, em sintonia com a Sociedade Civil.

1 - Eventos Portugal Marca - Projetar um Portugal moderno, competitivo, inovador, ousado. Quero que essas acções tenham lugar nos mercados prioritários.

*Figura 47 Subfase 3.1 da Marca Portugal: Ideias em Cultura*



### *Investimento*

Quanto ao investimento estrangeiro, esta subfase diferencia-se das anteriores pela relevância que dá à captação de imigração qualificada (estudantes, altos quadros e cientistas) e reformados dos países ricos do norte da Europa.

O Programa de Governo (GC, 2005c: 155) enuncia, desde logo, os aspetos a ter em conta para (re)colocar Portugal na rota dos investidores:

A estabilidade política e fiscal; a agilidade das instituições públicas na sua relação com os investidores; a qualidade dos recursos humanos nacionais e a eficácia do mercado de trabalho; a promoção da imagem externa do País são condições indispensáveis para voltar a colocar Portugal como um destino privilegiado do investimento estrangeiro, superando o declínio acentuado verificado nos últimos anos.

Por seu turno, o Plano Tecnológico (GC, 2005a; RCM, 2005b) valoriza a captação de investimento estruturante de base tecnológica, o PENT (RCM, 2007) preconiza a atração de investidores de referência internacional e é criado o regime fiscal do residente não habitual (DL,



2009b). O ICEP destaca a missão a Angola (2005p), difunde internacionalmente as possibilidades de *franchising* de empresas nacionais (AICEP, 2008b) e, na Costa Ocidental da Europa (AICEP, 2008a), projeta-se a *Costa do Investimento*, com os fatores que levaram multinacionais a escolher Portugal.

Mas a dificuldade em emanar políticas que coordenem a imagem de país turístico com a de país captador de investimento persiste nesta subfase da Marca Portugal:

O grande problema da política relativa à Marca Portugal é precisamente não ter havido política. Com efeito, as características da Marca Portugal, a mensagem que lhe deve estar subjacente e o próprio *design* tem variado ao longo do tempo, ao sabor dos governos e do gosto, ou da falta dele, dos ministros responsáveis pelos diversos setores, ou seja, a Marca Portugal, que devia ter sido construída ao longo de vários anos e permanecer estável, convenientemente assimilada e servindo de chapéu às diversas marcas setoriais, sofreu imensas mudanças e tanto incidiu sobre o Turismo (lembre-mos do Algarve) como na atração de investimento e assumiu mesmo diversas formas e instrumentos.

(Horta, 2017)

### *Políticas*

Nas ideias veiculadas em políticas, denota-se o propósito de atrair turismo (incluindo o residencial), imigração qualificada, fomentar exportações e captar investimento estrangeiro. À semelhança da primeira etapa da Marca Portugal, as retóricas valorativas das infraestruturas, comunicações, sistema de educação e de saúde do País (70,6%) sobrepõem-se às medidas adotadas especificamente para a Marca Portugal (29,4%). No estágio antecedente da Marca Portugal havia um equilíbrio entre estes dois vetores.

Não obstante, os agentes envolvidos reclamam a ação política para a sua área de interesse, como é explícito nas sessões de trabalho realizadas na Horta Seca (ICEP, 2005c): "Ao País exige-se que se poupe, se invista e que seja competitivo" (sessão *empresas*); "Promover Concursos de Projecto de Arquitectura pelo Estado", "criação de uma (...) Fundação", "Definir uma estratégia de participação em grandes eventos", "é urgente que seja definida uma política consistente (...) que o Estado, através das políticas do Governo, deverá reconhecer que o *design* é um factor estratégico incontornável na inovação, no plano tecnológico, na modernização e internacionalização do país, na economia e na sociedade, no ensino e na cultura" (sessão *arquitetura e design*); "Uma cultura de avaliação é instrumental para assegurar vantagens competitivas e o apoio a políticas públicas" (sessão *ciência*, elogiando, paralelamente "A avaliação internacional por painéis independentes de cientistas, instituído pela primeira vez em 1996, pelo então Ministro da Ciência e Tecnologia");

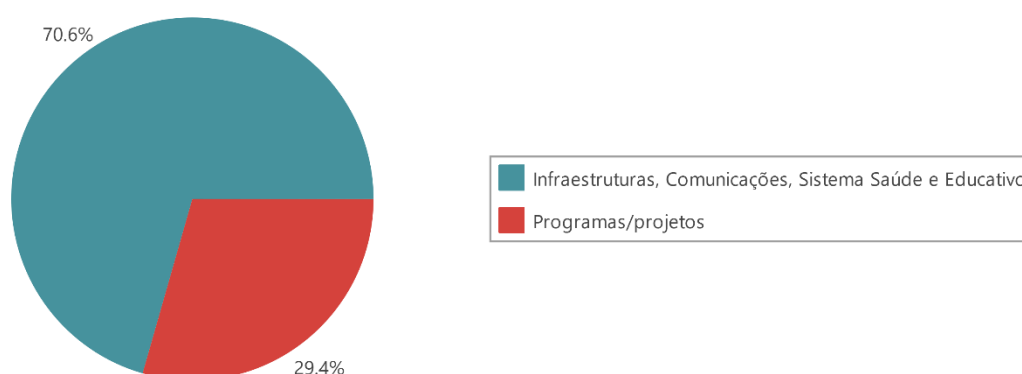
"promoção da língua" (sessão *cultura*); "Não se pode discutir uma política para o turismo sem ter em conta outros sectores", "É urgente encontrar soluções em relação ao excesso de carga urbanística", "Garantir a segurança", "Reforçar a Saúde nas principais zonas turísticas" (sessão *turismo*); "É necessário proteger os patrimónios culinários regionais", "As áreas fundamentais para actuação imediata são: Procura Oferta Universidade Educação" (sessão *gastronomia*).

Dos instrumentos de política pública que caracterizam esta subfase destacam-se, para além do Programa Portugal Marca e das medidas específicas para a Marca Portugal já referidas, os atos realizados para o turismo, investimento e imigração, também mencionados acima, e as ações previstas no Plano Tecnológico (RCM, 2005b: 7099 e seguintes):

- INOV-CONTACT (aumento das qualificações e experiência internacional dos quadros das empresas via ICEP);
  - Plataforma de inovação e exportação;
  - Dinamização de pólos de competitividade regional;
  - Formação de recursos humanos qualificados para o investimento direto estrangeiro;
- Desenvolvimento de um *cluster eólico*;
- Fomento do empreendedorismo qualificado;
- Valorização industrial de actividades de I&DT;
- Projectos de inovação em turismo;
- Plataformas de protecção e comercialização de direitos de propriedade industrial;
- Pré-diagnósticos de propriedade industrial;
- Exportar mais — pretende criar um conjunto de ações que visam o aumento das exportações portuguesas, nomeadamente apoiando estratégias suportadas por marcas próprias, aumentando a intensidade das exportações nacionais em bens e serviços de alta tecnologia e incentivando projectos de criação ou expansão de produção transacionável (serviços, indústria e turismo), orientada para os mercados internacionais. Os projectos são objecto de incentivos e de mecanismos de financiamento no âmbito do PRIME, assegurando, através de sistemas de contratualização, o compromisso de metas a atingir por agentes privados (medida já lançada aquando da publicação do Plano Tecnológico);
- Implementação do Programa Dínamo - prevê uma intervenção integrada de apoio à modernização e à internacionalização das empresas da fileira da moda, tanto ao nível das empresas como da evolvente empresarial;

- Eliminar bloqueios ao investimento directo estrangeiro;
- Empresa na hora (medida já lançada aquando da publicação do Plano Tecnológico);
- Medidas destinadas a facilitar a capitalização das empresas, ao nível do capital de risco (reorganização dos instrumentos públicos de capital de risco e fomento de ambiente favorável ao aumento do capital de risco privado) e da melhoria das condições de acesso ao crédito bancário.

Figura 48 Subfase 3.1 da Marca Portugal: Ideias em Políticas



### *Pessoas*

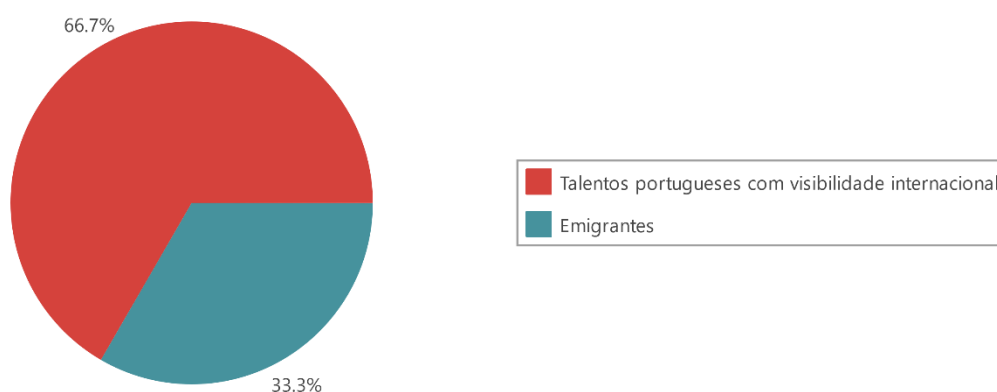
De modo bem mais expressivo do que na fase 2, o agendamento da questão do ensino, formação e qualificação dos recursos humanos (para a sociedade da informação e do conhecimento), cujos atrasos são apontados pela OCDE como obstáculos ao crescimento económico (Guichard e Larre, 2006), assume uma centralidade transversal às diversas opções de política que incluem a Marca Portugal (GC 2005 a; 2005b; 2005c; RCM, 2005b; RCM, 2007; DL, 2009a). Paralelamente, as práticas discursivas da Marca Portugal procuram enaltecer as qualificações dos engenheiros portugueses. Na Costa Ocidental da Europa (AICEP, 2008a), a *Costa do Talento* cita exemplos como o da Cisco, da Blaupunkt e da Nokia Siemens Networks, que elegeram Portugal pela “excelência dos engenheiros portugueses” (AICEP, 2008a: 17).

Paralelamente, procura-se conciliar esta ideia com a de que os portugueses acolhem os turistas de braços abertos.

Nesta subfase atribui-se um maior peso ao papel das personalidades portuguesas com visibilidade internacional na projeção da Marca Portugal do que à diáspora, que é ainda menos valorizada na etapa 2. Cristiano Ronaldo, José Mourinho, Mariza e Nelson Évora são o rosto do País na publicidade internacional da Costa Ocidental da Europa (AICEP e TP, 2008) pela objetiva de um dos fotógrafos mais conhecidos do mundo, Nick Knight. Afirma-se que “Um

Siza faz mais por Portugal do que mil Icepts" (ICEP, 2005d) e promovem-se nomes como António Damásio (ciência); Paula Rego, Vieira da Silva e Júlio Pomar (arte); Siza Vieira (arquitetura); José Saramago (literatura); Lobo Antunes (medicina); Mariza e Amália Rodrigues (fado); Luís Figo (futebol) e Manoel de Oliveira (cinema) (AICEP, 2007b).

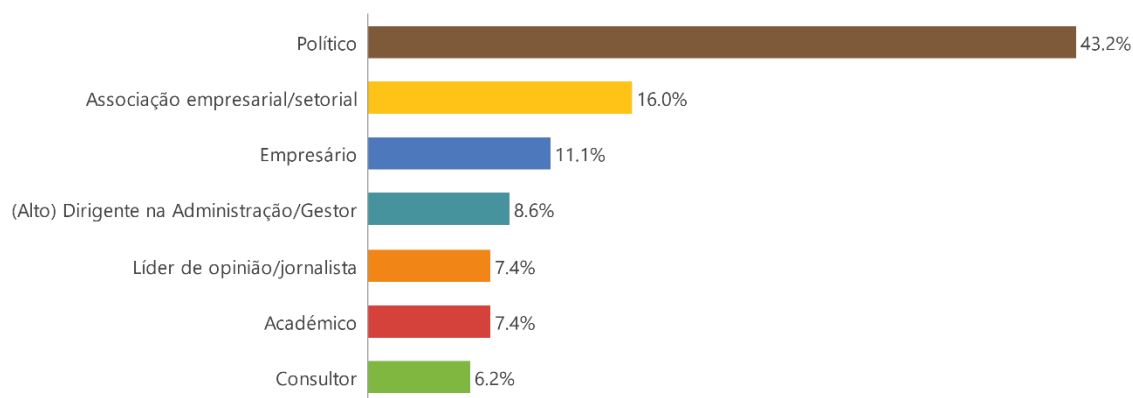
Figura 49 Subfase 3.1 da Marca Portugal: Ideias em Pessoas



### Atores

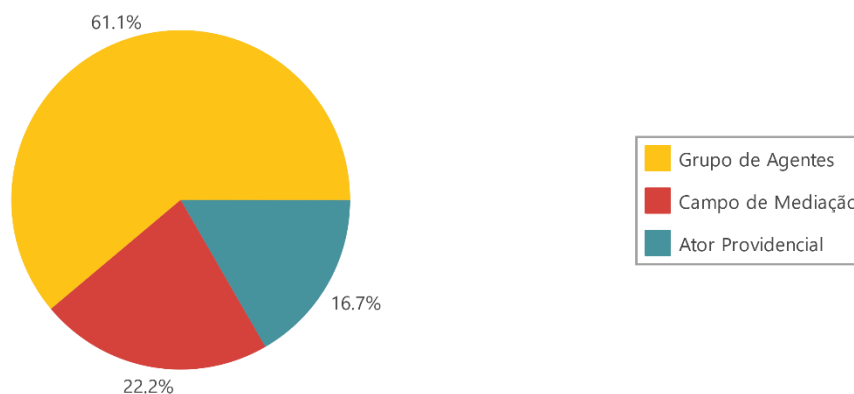
Na subfase 3.1, o *perfil* de atores prevaiente continua a ser político (43,2%), o que confirma o modelo *top down*. Em relação à etapa anterior, regista-se um aumento no envolvimento das associações empresariais/setoriais e dos empresários. Isto sucede por via dos desenvolvimentos no turismo, no Clube de Marcas portuguesas e na relação do Minsitério da Economia e da Inovação com a AEP e, em menor escala, no agendamento do Programa Portugal Marca. Os (altos) dirigentes da Administração e os consultores são aparentemente menos interventivos nesta etapa do que na anterior mas os jornalistas e os académicos são mais requisitados.

Figura 50 Subfase 3.1 da Marca Portugal: Perfil de Atores



Esta configuração é também demonstrada pela *tipologia* da agência, que se assemelha à do segundo momento da Marca Portugal e se distingue do primeiro. Na subfase 3.1, o grupo de agentes ocupa a maior tranche (61,1%), seguida do campo de mediação (22,2%) e do ator providencial (16,7%), protagonizado por Pinho e por Patrão, ainda que se mantenha a referência ao líder da APICCAPS.

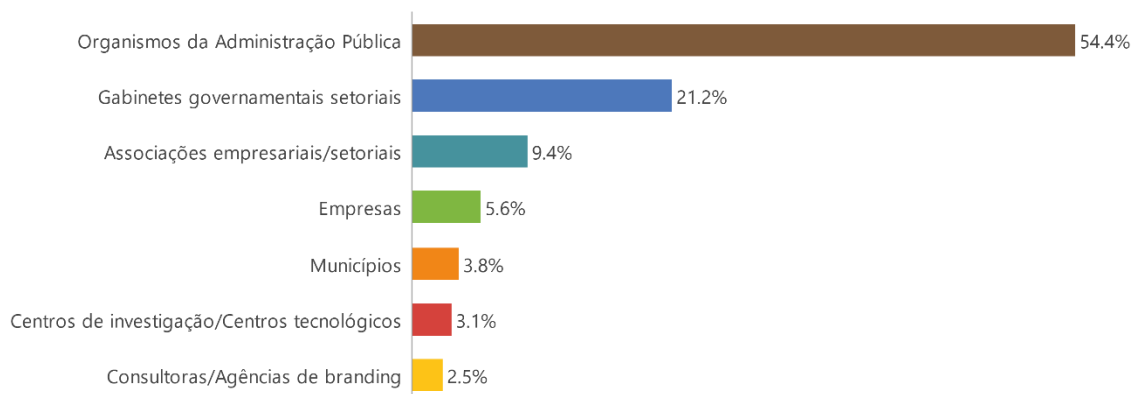
*Figura 51 Subfase 3.1 da Marca Portugal: Tipologia de Atores*



### *Instituições*

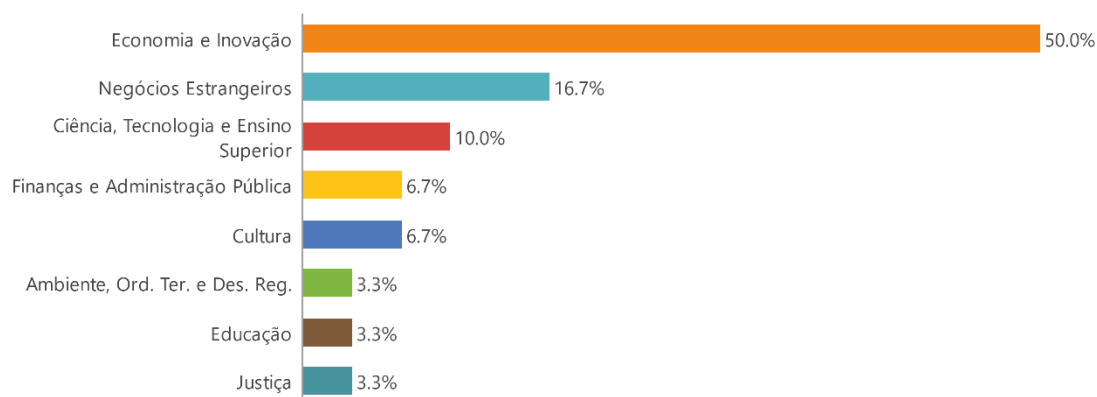
Relativamente às instituições, de forma diversa da fase anterior da Marca Portugal, os organismos da administração foram mais representativos (54,4%) do que os gabinetes ministeriais setoriais (21,2%). A restante distribuição apresenta poucas variações, à exceção da entrada dos municípios na equação e à aparente diminuição do papel das consultoras. As associações empresariais/setoriais mantêm-se como o terceiro principal agente (9,4%), seguidas das empresas (5,6%), das autarquias (3,8%), dos centros tecnológicos (3,1%) e das agências de *branding* (2,5%).

*Figura 52 Subfase 3.1 da Marca Portugal: Instituições*



Nos gabinetes ministeriais setoriais volta a prevalecer a Economia, que agora se designa Economia e Inovação (50%), e os Negócios Estrangeiros (16,7%), mas a restante ordenação altera-se, com a subida da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior para o terceiro lugar (10%) que as Finanças ocupam na etapa antecedente. Seguem-se a Cultura e as Finanças (6,7%) e, todos com igual preponderância (3,3%), Ambiente, Educação e Justiça.

*Figura 53 Subfase 3.1 da Marca Portugal: Gabinetes Governamentais Setoriais*



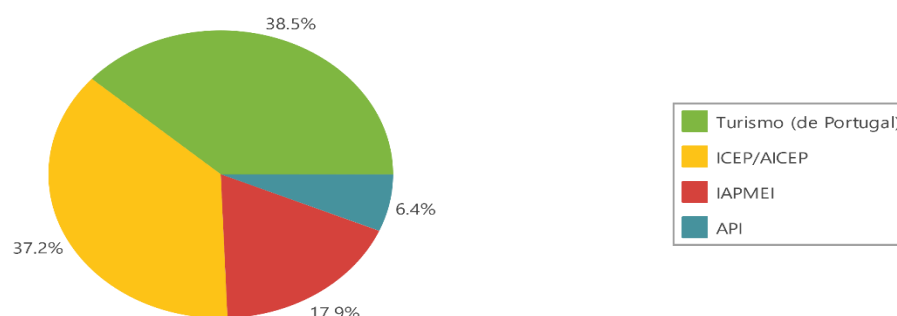
Nos organismos da Administração, apesar do Plano Tecnológico prever envolvimento da API, o quadro institucional reconfigura-se a partir de 2007: o ICEP dá lugar à AICEP, que recupera a competência da atração de investimento estrangeiro, a API é descontinuada e o IAPMEI volta a autonomizar-se do ICEP:

tem havido alguma flutuação na estratégia política. Em geral, cada ministro quer fazer as coisas de forma diferente e, no executivo que se seguiu ao que integrei, houve uma descontinuidade: quer no que se refere à lógica das Marcas portuguesas, quer na própria estruturação dos instrumentos públicos, voltando a juntar-se comércio externo com investimento, fundindo a API na AICEP e autonomizando de novo o IAPMEI. Ora, a lógica dos investidores é a da diplomacia económica, por via das embaixadas, e é totalmente diferente da lógica dos clientes/consumidores, do consumo externo/exportações.

(Tavares, 2017)

No âmbito do PRACE (RCM, 2005a), é criado o Turismo de Portugal, que funde os quatro organismos que anteriormente se ocupavam do turismo, retirando também esta valência ao ICEP. A atuação do Turismo de Portugal revela-se decisiva neste domínio, e na imagem externa do País (38,5%), sobrepondo-se ligeiramente à da AICEP (37,2%), o que espelha a crescente atenção política dada ao setor turístico.

Figura 54 Subfase 3.1 da Marca Portugal: Organismos da Administração Pública



#### 4.4.1.9 Constrangimentos

Os principais constrangimentos sentidos pelos atores neste estágio da Marca Portugal não diferem substancialmente dos seus antecessores mas a dificuldade em promover a cooperação é a questão mais acentuada (31,1%): “Um dos problemas é que trabalhamos em ilhas e às vezes entre ilhas que se combatem” (ICEP, 2005d).

Do ponto de vista dos agentes políticos e da administração central, estas resistências provém do tecido (associativo) empresarial – em 2009, a falta de apoio privado não permite a afetação da totalidade das verbas previstas para o turismo nas regiões do Algarve, Porto e Norte, Centro e Alentejo, situação que se mantém em 2010 no Algarve, Porto e Norte (TP 2009b; 2010b) – e do poder local - “enquanto tive a Economia e a Inovação à minha responsabilidade, deparei-me com uma série de dificuldades e de resistências, sobretudo do poder local” (Pinho, 2017). Nesta “cultura de quintais” (ICEP, 2005c) também se aponta a difícil colaboração interinstitucional: “não existe uma estratégia político-institucional pré-definida que conjugue os esforços dos principais organismos públicos que intervêm nas questões relacionadas com a Marca Portugal” (Reis, 2017); “Havia, e ainda existe, uma certa rivalidade entre o Turismo de Portugal e a AICEP que, quando era ICEP, tinha a promoção turística, mas secundarizava-a em relação às componentes de investimento e exportações” (Patrão, 2017). Porém, as “dificuldades e discordâncias não existem só no Estado, nem entre este e o tecido empresarial, também começa entre as próprias empresas” (Reis, 2017).

Na ótica não estatal, há associações que reconhecem que “todos temos a nossa cota parte de responsabilidade no processo” (Almeida, 2017), mas a generalidade das vozes que participam nos debates da Horta Seca reclamam melhores políticas (ICEP, 2005c) como, por exemplo, na internacionalização do *design*: “investe-se pouco e já provamos que temos talento, boa produção, bons *designers* e bons produtos. Ficam é à porta da fábrica sem uma correta comercialização e promoção” (Cayatte, 2017).

Os consultores de *branding* de países também vincam a sua posição, criticando o dispêndio financeiro em campanhas desgarradas (Agostinho, 2007; Coelho, 2007; Torres, 2009 *apud* Markessinis, 2009), distanciando-se dos atores políticos:

Os *marketeers* que gostam do que fazem, olham para o país e imaginam-se a aplicar o quanto sabem numa escala muito mais excitante. Por outro lado, é verdade que sendo apenas treinadores de bancada, não têm de lidar com os problemas reais, como têm de o fazer os políticos. Portanto, os *marketeers* acabam facilmente a falar sozinhos ou entre si.

(Agostinho, 2007 *apud* Marques, 2007)

Daqui decorre uma consensualização precária. Horta (2017) considera que os objetivos que, “segundo as épocas e os governos, (tem) predominado na elaboração e disseminação da Marca Portugal não têm sido consensuais entre os responsáveis nem entre a opinião pública e a opinião publicada”, defendendo que “entre ministros, empresas de publicidade e associações podemos repartir as responsabilidades”.

Intimamente ligada a esta questão está a descontinuidade de políticas derivadas das alternâncias legislativas, que também transpiram para os meios de comunicação social e especialistas em *branding* de países:

Só desde 1999, já houve 13 ministros da Economia. Com tanta instabilidade, é muito difícil construir a imagem de um país, que é estrutural e leva tempo. É natural que cada ministro queira deixar a sua marca.

(Pinho, 2017)

Tem havido descontinuidades e divergências que funcionam como um travão ao *branding* de Portugal. Não existe uma estratégia consertada de longo prazo (no caso das políticas de marca país, há estudos que recomendam um mínimo de 10 anos) e implementada independentemente dos ciclos políticos. Cada governo que chega quer imprimir o seu carimbo, a sua campanha, e quer escolher os seus líderes para as instituições que trabalham na marca país.

(Hatton, 2017)

Portugal had 5 country brand strategies in 5 years.

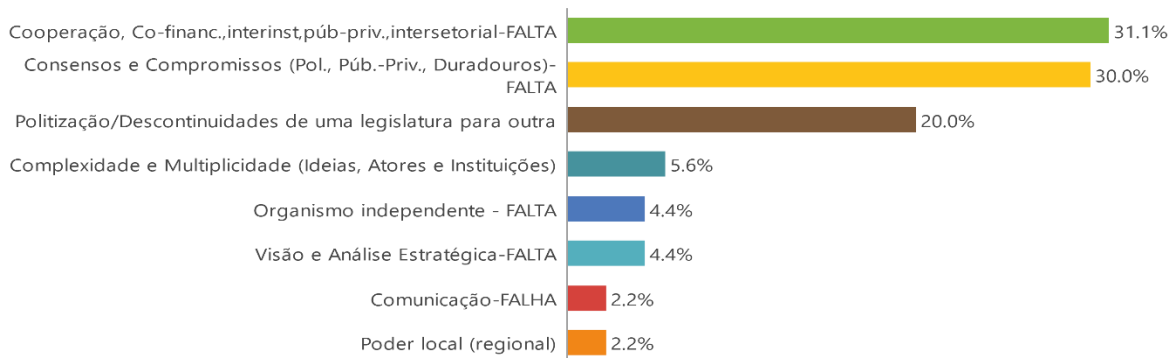
(Torres, 2009 *apud* Markessinis, 2009)

A complexidade e multiplicidade de ideias, agentes e instituições é outro fator gerador de constrangimentos à política de marca país nesta etapa: “o nosso modelo é demasiado elástico e indefinido, há demasiados setores considerados prioritários, e não há consensos” (Reis, 2017). As barreiras seguidamente enumeradas são a ausência de um organismo específico para a Marca Portugal (Coelho, 2017; D’Orey, 2017; Pinho, 2017), aliada à falta de visão estratégica de longo prazo, enfatizada pelos dois dirigentes das principais associações setoriais envolvidas na Marca



Portugal (Almeida, 2017; Silva, 2017) e, por fim, a dificuldade em comunicar com os diversos *stakeholders* e públicos (2,2%).

*Figura 55 Subfase 3.1 da Marca Portugal: Constrangimentos*



#### 4.4.1.10 Estratégias de mediação

A estratégia de mediação privilegiada para contornar estes obstáculos é a cooperação, analogamente à segunda etapa da Marca Portugal. Na subfase 3.1, o Plano Tecnológico (GC, 2005a; RCM, 2005b) e o Programa de Governo (2005c: 24) enfatizam esse mecanismo:

As experiências de sucesso em política de inovação recomendam, também, certas inovações na forma de governar:

- Um processo constante de concertação entre entidades públicas e privadas, nomeadamente sobre a forma de parcerias para a inovação agregando empresas e instituições de educação, formação e investigação

Mesmo considerando que “hoje, a política do Turismo é consensual”, Patrão (2017) lembra que “Este percurso não foi isento de discordâncias” que “foram sendo ultrapassadas através da crescente cooperação”. Neste processo, Pinho (2017) também frisa o “diálogo com o Ministério do Ambiente (e com as associações ambientalistas), que permitiu desbloquear processos e acelerar a construção de uma vasta e qualificada rede hoteleira”.

Fora do âmbito governamental, a colaboração intersetorial promovida pelas associações também foi determinante na internacionalização do calçado português (Silva, 2017) e na elaboração das campanhas Compro o que é Nosso e Portugal, a Minha Primeira Escolha (Almeida, 2017).

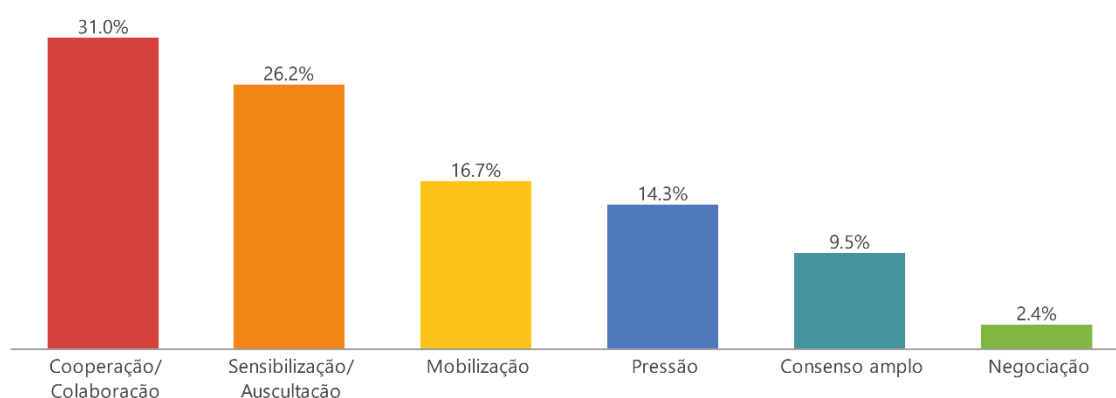
Enquanto na segunda fase da Marca Portugal se equiparam os mecanismos de sensibilização com os de pressão, na etapa 3.1 privilegia-se a auscultação de vários interesses, quer no agendamento da política de turismo (RCM, 2007; DL, 2009a), para o que o “PENT ajudou a eliminar resistências e a ultrapassar divergências que existiam, inclusivamente nos

organismos que antecederam o Turismo de Portugal” (Patrão, 2017), quer na formulação do Programa Portugal Marca (ICEP, 2005a; 2005c; 2005d; 2005e; 2005h; 2005i; 2005j; 2005k; 2005l; 2005m).

Segue-se a mobilização – tanto dos agentes do setor turístico pois, de acordo com Patrão (2017) “envolvemos os *stakeholders* privados e públicos na política de Turismo. O setor passou a estar mais unido e assumido em relação a uma política global que atingia todas as vertentes que tinham impacto no Turismo e vice-versa”, como também, dentro do Programa Portugal Marca, o “projecto Unir para Marcar. Reposicionar a marca de um país exige o envolvimento de todos. É um objectivo nacional. Vamos, por isso, mobilizar os portugueses para esta causa comum” (Pinho, 2005). Também pertinente, é a mobilização nacional promovida pelo Compro o que é Nosso (Almeida, 2017).

Posteriormente, encontram-se os instrumentos de pressão legislativa e, na definição da campanha Costa Ocidental da Europa, do poder político, que aprova uma campanha que fica aquém das expectativas do seu criativo (Bidarra, 2017). Por fim, procura-se consensualizar visões e posições, o que resulta sobretudo no turismo, e encetar negociações com as associações empresariais.

Figura 56 Subfase 3.1 da Marca Portugal: Estratégias de mediação



#### 4.4.1.11 Recursos de poder

Os recursos de poder mobilizados foram, similarmente ao estágio anterior da Marca Portugal, campanhas, eventos e conteúdos, e recursos financeiros.

Nas campanhas desenvolve-se uma de marca país (Costa Ocidental da Europa), duas direcionadas a marcas (Ouse e *Portugality*) e nove de turismo (*Deeper Experience*; *To be*

*continued*; Energias Renováveis; Descubra Portugal, um país que vale por mil; Já está na hora de você descobrir Portugal; *Beauty of Simplicity*; *Perfectly Priced*; *Allgarve e Europe's West Coast*). O Programa Portugal Marca prevê a realização de Eventos Portugal Marca para “assinalar a afirmação de um Portugal moderno, competitivo, inovador, ousado (...) nos mercados prioritários” (Pinho, 2005), a par do lançamento de um Kit Portugal, “uma apresentação multimédia do Portugal moderno” (Pinho, 2005). No âmbito do Clube de Marcas portuguesas, contemplado no Programa Portugal Marca, concretiza-se uma ação delineada na segunda fase da Marca Portugal, a publicação de um livro de prestígio com 72 marcas certificadas, que é distribuído junto de todas as missões da AICEP no estrangeiro e das embaixadas portuguesas. A esta edição junta-se o lançamento de um CD com mais 15 marcas. Aposta-se também na projeção de Portugal no mundial de futebol na Alemanha, em 2006, junto da assistência, da imprensa estrangeira e de investidores<sup>65</sup> (ICEP, 2006a). À semelhança das etapas anteriores da Marca Portugal, prossegue-se com o apoio à presença de empresas portuguesas em feiras internacionais, incluindo tecnológicas, continuam-se as reuniões com investidores e intensifica-se a organização de eventos internacionais (mediáticos) em diversos pontos do País (Moto GP e Open de Ténis, no Estoril; Portugal Masters Golf, no Algarve; Red Bull Air Race, no Porto, entre outros).

Nos instrumentos financeiros, para além dos incentivos PRIME, o Programa Portugal Marca arranca no início de 2006 com 50 milhões de euros, dos quais 30 milhões provém do SIME Internacional para as PME. O turismo recebe “uma dotação anual de 50 milhões de euros” (Patrão, 2017). De acordo com Patrão (2017), “uma correta distribuição de recursos financeiros, que investimos em diversas áreas”, como no “apoio à criação de rotas aéreas” e “um grande investimento no ensino do Turismo e na qualificação dos recursos humanos”, contribuiu para ultrapassar “divergências iniciais” entre os agentes e alavancar o setor<sup>66</sup>. Nas associações empresariais, evidencia-se a “gestão de fundos comunitários para apoio às PME e a formação e (re)qualificação de recursos humanos, procurando capacitá-los para a passagem de uma indústria manufatureira para um ambiente mais tecnológico” (Almeida, 2017).

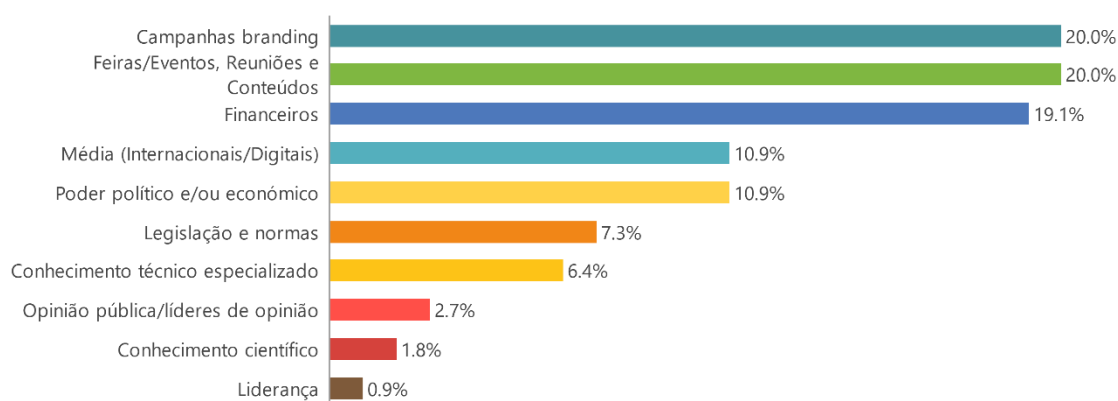
---

<sup>65</sup> Em relação às iniciativas com investidores, organizou-se o Business Forum Luso-Alemão, a 26 de Abril de 2006, em Berlim, dando início a um ciclo de conversações entre agentes económicos dos dois países. Na primeira reunião estiveram presentes o Ministro Manuel Pinho e os presidentes da AIP, do ICEP, da CIP, da AIP e da AEP. O segundo encontro ficou agendado para 2007, em Lisboa (ICEP, 2006a).

<sup>66</sup> Patrão (2017) recorda que, em relação à relutância da AICEP em perder a competência do turismo, “A forma razoavelmente eficiente que encontramos para partilhar esse domínio foi financiar a criação, e gestão, de equipas de turismo no estrangeiro, integradas nas estruturas da AICEP nos principais mercados emissores de turistas para Portugal”.

De forma diversa da segunda etapa da Marca Portugal, mais do que a legislação e normas, evidenciam-se os média internacionais e, sobretudo, digitais, crescentemente utilizados pelo turismo, com a criação dos *sites* *Visitportugal.com* (TP, 2007b), *Allgarve* (TP, 2008c), *Descubraportugal.pt* e *Visitoeste.com*) (TP, 2009c). O poder político/económico é o quarto recurso de poder mobilizado, relevante tanto na decisão política de concretizar a campanha Costa Ocidental da Europa, cuja ideia já vinha sendo apresentada pelo seu criativo desde o ano 2000, como nos desenvolvimentos no turismo. Como refere Patrão, “o meu percurso profissional, e a minha capacidade de diálogo com o Governo, ajudou à solidariedade deste”. Em relação aos restantes recursos de poder, no estágio 3.1 utiliza-se menos conhecimento científico e recorre-se mais à opinião pública/líderes de opinião. A liderança é mobilizada por Pinho e, no turismo, por Patrão (2017), que frisa que “Os atores tiveram de ser conquistados: fizemo-los perceber o valor e conquistámo-los”.

*Figura 57 Subfase 3.1 da Marca Portugal: Recursos de poder*



#### **4.4.1.12 Alinhamento com a visão de desenvolvimento económico: um Portugal do Conhecimento e do Turismo**

Esta subfase alinha-se com a visão política que faz emergir o modelo do Portugal inovador e do conhecimento, para o qual o Plano Tecnológico é uma peça estruturante que materializa a Estratégia de Lisboa. A formulação desta imagem de país é transversal às narrativas, discursos e instrumentos de política, traduzindo uma opção governativa já enunciada no Programa de Governo (GC, 2005c: 15):

Na última metade da década de noventa duplicou em Portugal o número de empresas com actividades de I&D. Estas empresas já não competem internacionalmente com base em salários baixos, mas com recursos humanos qualificados, I&D e inovação, marketing, *design*, formação e qualidade, cooperando com instituições de C&T. A nossa aposta é tornar possível que este

modelo económico emergente, este novo Portugal Inovador, se torne o modelo dominante, a partir do qual se sustente um novo ciclo de crescimento económico.

O QREN 2007-2013 é um “instrumento fundamental de integração operacional de prioridades estratégicas relativas ao reforço da cooperação, ao robustecimento da inovação e da investigação e desenvolvimento tecnológico, e ao aumento da projeção internacional” (SPI, 2013: ix)<sup>67</sup>. O *Enquadramento das Estratégias de Eficiência Coletiva (EEC)* integra diversos programas e instrumentos comunitários de apoio aos processos de clusterização, centralizado-se em pólos de competitividade e tecnologia: “foi o primeiro passo no sentido da operacionalização da política por via da identificação de mecanismos de seletividade (por exemplo, orçamentos específicos e majorações), que permitiriam a discriminação positiva de iniciativas com reconhecido interesse para a consolidação de EEC” (SPI, 2013: ix). Em 2009, foram formalmente reconhecidos 11 pólos de competitividade e tecnologia e oito *clusters* (SPI, 2013).

Com esta visão de país convive outra, beneficiária de fenómenos de dependência de trajetória e de aprendizagem - a do Portugal turístico - para a qual é decisiva a crescente atenção política dada ao turismo, com a emanação do PENT e da lei de bases, a par da criação do Turismo de Portugal e dos avultados investimentos no setor, acompanhados de uma consensualização alargada em torno do principal eixo exportador do País.

A convivência entre estas duas imagens de País não é consensual, mas lança os alicerces do futuro da Marca Portugal: “Desde 2011, estamos entre dois modelos: um Portugal Turístico, de veraneantes e residentes oriundos de países ricos da Europa, ou de economias como China, Brasil ou Angola, e um Portugal do Conhecimento, de tecnologia, inovação e *startups*” (Félix Ribeiro, 2017). E, se há agentes que consideram que “não é fácil conciliar uma mensagem de turismo ligado ao sol e mar com um país que quer vender inovação e criatividade” (Silva, 2017), outros há que defendem que “Portugal deve continuar a apostar no turismo, incluindo no residencial” (Pinho, 2017), ou que ambos modelos “podem coexistir” (Félix Ribeiro, 2017).

---

<sup>67</sup> “No âmbito do QREN, os instrumentos de cofinanciamento dos PO Regionais (Norte, Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve) e dos PO Temáticos (Fatores de Competitividade, Potencial Humano e Valorização do Território) foram identificados como importantes mobilizadores das dinâmicas de eficiência coletiva. Adicionalmente, e no sentido da estruturação de uma política que se desejava articulada e sistémica, previu-se que o apoio à clusterização beneficiaria também do Programa de Desenvolvimento Rural (PRODER) e do Programa Operacional Pesca (PROMAR)” (SPI, 2013: ix). Muitos dos mecanismos previstos nas estratégias de clusterização surgiram enquadrados no COMPETE, nos Sistemas de Incentivos às Empresas do QREN e no Sistema de Apoio às Ações Coletivas (SIAC).

Na subfase 3.1, procura-se assim conquistar o eixo do respeito (inovação, tecnologia e ciência), sem perder o da estima (turismo) (Roberts, 2006). Dá-se igualmente continuidade à estratégia dos “campeões nacionais”.

Todavia, um forte acontecimento externo - a crise económico financeira mundial de 2008 - vem condicionar a ordem interna, quando “a bolha estourou, também por um efeito de contágio da economia norte americana e da especulação” (César das Neves, 2017):

Em 2008 eclodiu a crise económico financeira mundial, para a qual contribuíram fatores como a crise imobiliária e a crise do sistema financeiro norte americano, juntamente com o choque energético (2006-7), com a enorme subida dos preços do petróleo devido ao aumento do consumo da Ásia (por exemplo, da China).

(Félix Ribeiro, 2017)

Neste quadro, “a imagem que (se) projetou foi a de um País que trouxe à tona as suas fragilidades estruturais” (Paes Mamede, 2017). “A crise financeira e económica, e as suas consequências, prejudicou a imagem de Portugal no mundo e, portanto, a sua Marca” (Bento, 2017), “gerou desconfiança nos mercados e afastou os investidores” (Mira Amaral, 2017).

Pese embora as políticas desenvolvidas tenham promovido “acentuadas melhorias” (Paes Mamede, 2017), e índices internacionais terem demonstrado “uma grande evolução no grau de qualificações dos portugueses, a verdade é que Portugal continua na cauda da Europa em muitas variáveis analisadas” (Pacheco, 2012: 66). Ou seja, apesar da aposta na capacitação tecnológica das escolas, da extensão do ensino obrigatório até ao 12.º ano, da qualificação de adultos pelas Novas Oportunidades, do investimento no ensino superior e em ciência e tecnologia, em I&D no setor empresarial, entre outras medidas, Portugal não teve tempo de recuperar dos atrasos estruturais:

apesar de acentuadas melhorias, continuamos com um atraso educativo muito significativo, que ainda vai persistir por alguns anos. Embora se tenha estendido o ensino obrigatório até ao 12.º ano, existem muitas centenas de crianças e jovens cujos pais tiveram uma relação distante com a escola, pelo que não tem capacidade para os ajudar pedagogicamente. O mercado de trabalho é maioritariamente caracterizado por pessoas com baixas qualificações, que são difíceis de recuperar para a formação, e por gestores pouco habilitados.

Em contraste, temos uma geração de jovens altamente qualificados, sobretudo ao nível das engenharias e da medicina, para além de outras ciências.

Temos de saber trabalhar nesta equação, saber o que fazer com este “mix”.

(Paes Mamede, 2017)

No segundo executivo de José Sócrates decide-se, a 6 de abril de 2011, pedir ajuda externa ao FMI, Comissão Europeia e Banco Central Europeu. A intervenção da Troika é implementada durante o governo seguinte, de Passos Coelho, terminando a 17 de maio de 2014.

A crise prejudica a imagem de Portugal em numerosos aspetos (Pacheco, 2012) mas o foco dos média internacionais no país acaba por ter um efeito positivo no crescimento do número de turistas estrangeiros (Cruz, 2017; Patrão, 2017), que também beneficia dos efeitos da “Primavera Árabe” (Pacheco, 2012), e na chamada de “atenção dos países do norte e centro da Europa para os nossos engenheiros” (Mira Amaral, 2017), e para os quadros qualificados que integram a nova vaga da emigração, contribuindo para alterar perceções externas sobre Portugal, que contudo se ressentem com a saída desses profissionais (Pacheco, 2012). A crise contribui ainda para uma alteração de mentalidades dos empresários portugueses, que “souberam transformar a crise, e a contração do mercado nacional, numa oportunidade para inovar e exportar” (Frasquilho, 2017), embora também aumentem o investimento no estrangeiro em detrimento do nacional (Pacheco, 2012). A crise emoldura igualmente o quadro cognitivo e normativo da etapa seguinte da Marca Portugal, norteada pela ideia de diminuir as importações e aumentar o consumo interno, através do Portugal Sou Eu.

## 4.4.2 SUBFASE 3.2: PORTUGAL SOU EU (2011-2015)

### 4.4.2.1 Portugal Sou Eu

*A marca país é uma política séria, com um impacto real na economia dos países, a curto e a longo prazo, que tem de alinhar as atividades económicas com a perspetiva identitária.*

(Carlos Coelho, 2017)

Com o XIX Governo Constitucional (21.06.2011-30.10.2015), formado pela coligação PSD/CDS-PP liderada por Pedro Passos Coelho, entra-se noutra subfase da Marca Portugal: a do Portugal Sou Eu, iniciativa aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 56/2011, de 07 de dezembro:

A iniciativa <<Portugal Sou Eu>> assenta em quatro vectores fundamentais, com o objectivo de mobilizar o país para o desígnio do crescimento económico, evidenciando a importância social e económica do consumo e da produção de produtos e de serviços com relevante contributo da economia nacional, como meio de fomento da competitividade das empresas e do emprego

(RCM, 2011: 5317)

O primeiro vetor consiste em fomentar e apoiar a competitividade das empresas nacionais; o segundo, em estimular a produção de bens e serviços com elevada incorporação de valor acrescentado, contribuindo para a revitalização do tecido produtivo nacional; o terceiro pretende uma mudança de atitude dos consumidores e das empresas, no sentido de reconhecerem os produtos e os serviços nacionais como bens de qualidade, que criam emprego e melhoram a condição do país; e o quarto visa dinamizar a procura dos produtos e dos serviços que mais contribuem para a criação de valor em Portugal, fomentando uma maior articulação entre empresas e a criação de redes de fornecimento.

O Portugal Sou Eu foca-se no público interno, em três segmentos: 1) consumidores; 2) instituições e compradores institucionais; 3) implementação de plataformas de articulação entre oferta e procura. A medida concretiza-se através de campanhas de mobilização para o consumo, junto dos clientes, e de sensibilização para adesão ao formato de *selo* ou de *estabelecimento aderente*, junto de produtores, agentes de comércio e distribuição, PME e grandes empresas.



Paralelamente, promove-se a desburocratização de procedimentos de compras públicas e a criação de redes entre PME e destas com grandes grupos empresariais.

A vertente de internacionalização do Portugal Sou Eu - o *estatuto P* - para projetar produtos, serviços e talentos, é anunciada publicamente a 9 de julho de 2014, e o IAPMEI fica como sua entidade gestora, numa lógica discursiva enfática do desempenho das PME para a recuperação económica do País num contexto de crise económico financeira mundial. A AICEP, as empresas e associações suas representativas solicitam permissão para utilizar o P nos produtos exportados e nas feiras internacionais.

Segundo dados apresentados pelo Secretário de Estado da Inovação, Investimento e Competitividade, Pedro Gonçalves, na cerimónia de apresentação do P, já tinham sido rececionados 23 pedidos de uso do P<sup>68</sup> e o Portugal Sou Eu contava com 1044 empresas e 2403 produtos inscritos, o que representava um volume de negócios de 1,3 milhões de euros (Ledo, 2014)<sup>69</sup>.

#### **4.4.2.2 Turismo: do *Visit ao Livingin***

Nesta subfase da Marca Portugal, o Turismo é assinalado por três desenvolvimentos: fomento da iniciativa privada, incentivo ao turismo residencial e aposta no *marketing digital*.

Ainda na vigência do PENT, procede-se à sua revogação e à emanção de um novo PENT para o horizonte 2013-2015. Os argumentos justificativos desta ação prendem-se com a necessidade de adaptar o setor às transformações do contexto sócio económico nacional e internacional, marcado pela instabilidade dos mercados financeiros e pela crise económica na Europa, emissora de 85% dos turistas estrangeiros para Portugal, bem como pelo aumento da concorrência, e da agressividade promocional e comercial, entre destinos e empresas (RCM, 2013a: 2170-2171). O novo PENT centra a ação no consumidor e na iniciativa empresarial e, em 2015, é substituído pelo Portugal 2020<sup>70</sup>, que devolve ainda mais o turismo à atividade privada.

---

<sup>68</sup> Os pedidos incidiram nas feiras de Argel, realizada de 28 de maio a 02 de junho, e de Luanda, a realizar de 22 a 27 de julho. Até ao final de 2015, ambicionava-se levar 18 setores de atividade a 41 países, com destaque para a UE, PLOP e China. A meta para 2017 era as exportações representarem 50% do PIB.

<sup>69</sup> Estava também previsto o alargamento do Portugal Sou Eu a serviços, o que se concretizou apenas com cinco serviços, já no final de 2016, na legislatura seguinte.

<sup>70</sup> O Portugal 2020 resulta de um acordo de parceria estabelecido entre Portugal e a Comissão Europeia para o período 2014-2020, dotando o País com 25 mil milhões de euros dos fundos estruturais comunitários. Alinhado

A partir de 2012, aposta-se na promoção do Destino Portugal através do *marketing digital*, como meio de redução de custos e de maximização de resultados. E, ao *Visitportugal* junta-se o *Livinginportugal* (TP, 2013d), direcionado à captação de residentes e investidores, para o que também contribui a criação do regime de Autorização de Residência para Atividade de Investimento (Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto), os apelidados *vistos gold*, que permitem que cidadãos nacionais de fora da UE possam obter uma autorização de residência temporária para atividade de investimento com a dispensa de visto de residência para entrar em território nacional<sup>71</sup>.

---

com a Estratégia Europa 2020 prevê a seguinte distribuição de verbas por programas operacionais: 1) Temáticos - competitividade e internacionalização (4.414 M€), desenvolvimento rural-continente (3.583 M€), capital humano (3.096 M€), sustentabilidade e eficiência no uso de recursos (2.253 M€), inclusão social e emprego (2.130 M€), mar (392 M€); 2) Regionais – Norte (3.379 M€), Centro (2.155 M€), Alentejo (1.083 M€), Lisboa (833 M€) e Algarve (319 M€); 3) Regiões Autónomas – Açores (1.140 M€), Madeira (403 M€), desenvolvimento rural Açores (295 M€), desenvolvimento rural Madeira (179 M€); 4) Assistência técnica (138 M€).

<sup>71</sup> O *visto gold* permite que cidadãos de fora da UE possam obter uma autorização de residência com dispensa de visto de residência para entrar em território nacional desde que reúnam uma das condições seguintes: “i) transferência de capitais no montante igual ou superior a 1 M€; ii) criação de, pelo menos, 10 postos de trabalho; iii) aquisição de bens imóveis de valor igual ou superior a 500 mil euros; iv) aquisição de bens imóveis, cuja construção tenha sido concluída há, pelo menos, 30 anos ou localizados em área de reabilitação urbana e realização de obras de reabilitação dos bens imóveis adquiridos, no montante global igual ou superior a 350 mil euros; v) transferência de capitais no montante igual ou superior a 350 mil euros, que seja aplicado em atividades de investigação desenvolvidas por instituições públicas ou privadas de investigação científica, integradas no sistema científico e tecnológico nacional; vi) transferência de capitais no montante igual ou superior a 250 mil euros, que seja aplicado em investimento ou apoio à produção artística, recuperação ou manutenção do património cultural nacional, através de serviços da administração direta central e periférica, institutos públicos, entidades que integram o setor público empresarial, fundações públicas, fundações privadas com estatuto de utilidade pública, entidades intermunicipais, entidades que integram o setor empresarial local, entidades associativas municipais e associações públicas culturais, que prossigam atribuições na área da produção artística, recuperação ou manutenção do património cultural nacional; vii) transferência de capitais no montante igual ou superior a € 350 mil euros, destinados à aquisição de unidades de participação em fundos de investimento ou fundos de capitais de risco vocacionados para a capitalização de empresas, que sejam constituídos ao abrigo da legislação portuguesa, cuja maturidade, no momento do investimento, seja de, pelo menos, cinco anos e, pelo menos, 60 % do valor dos investimentos seja concretizado em sociedades comerciais sediadas em território nacional; viii) transferência de capitais no montante igual ou superior a € 350 mil euros, destinados à constituição de uma sociedade comercial com sede em território nacional, conjugada com a criação de cinco postos de trabalho permanentes, ou para reforço de capital social de uma sociedade comercial com sede em território nacional, já constituída, com a criação ou manutenção de postos de trabalho, com um mínimo de cinco permanentes, e por um período mínimo de três anos (SEF, 2018).

#### 4.4.2.3 O processo e as causas

Com o Portugal Sou Eu, o debate é novamente movido da marca país para as marcas do país, à semelhança do que sucede na legislatura do PSD que inaugura a fase 2 da Marca Portugal. Como explica o Presidente do Conselho Diretivo do IAPMEI (Cruz, 2017):

O raciocínio não tem sido tanto o da projeção da Marca Portugal mas antes o inverso: promovem-se as empresas, os produtos e os serviços e, por arrastamento, a Marca Portugal é puxada.

Em retrospectiva, Cayatte (2017) e Cruz (2017) refletem sobre a etapa 2:

O programa Marcas portuguesas foi dinamizador e procurou passar uma mensagem de qualidade, *design* e inovação dos produtos portugueses, não de Marca Portugal. Mas acabou por ser disperso em pequenas iniciativas que não tiveram o impacto desejado. Nessa ocasião, ainda não havia suficiente recetividade à Marca Portugal, essa ideia ainda era difícil de penetrar, e também era necessário solidificar a qualidade, a engenharia, o *design* dos produtos portugueses, o que viria a acontecer mais tarde

(Cruz, 2017)

O *made in Portugal*, que é o ponto de partida de qualquer marca, procurou transmitir, há uns anos, uma ideia de qualidade que era estranha à perceção que, nessa altura, no estrangeiro, se tinha do País. Felizmente, muito mudou desde então.

(Cayatte, 2017)

Todavia, no estágio 3.2, a solução política do Portugal Sou Eu centra-se no consumo interno, enquanto que as Marcas portuguesas do segundo momento da Marca Portugal se focam nas exportações. Como explica Reis (2017), as “oscilações nestas matérias têm dependido dos atores mas também da situação político-económica internacional. As políticas de um momento de contração são diferentes das de um período de expansão”. A opção política de alocar a Marca Portugal ao Portugal Sou Eu é justificada pelos decisores com a crise económico financeira mundial. As narrativas políticas apontam a crise como causadora de uma época de contração em que é necessário diminuir importações, contrariar o desemprego e fomentar a produtividade nacional, perspetivando também a exportação. A imagem do Portugal Sou Eu deriva ainda de uma ideia causal de etnocentrismo, usado como argumento político favorável à valorização da auto confiança dos portugueses, abalada pela desconfiança dos mercados.

Formalizada através de um processo *top down*, que substitui o Compro o que é Nosso, a iniciativa Portugal Sou Eu é desenvolvida pelo IAPMEI em parceria com a AEP, procurando influenciar a ação da sociedade civil, do tecido privado e das autoridades locais:

O objectivo central é o de atingir um consenso nacional quanto à prioridade de reagir com determinação e eficácia à crise económica e social, implicando, assim, o envolvimento de toda a sociedade civil, em particular das empresas, dos consumidores e das estruturas associativas que os representam.

(RCM, 2011: 5317)

Assim, a eleição de um novo governo (choque interno) num contexto de crise (choque externo) reforça o sistema de crenças da coligação minoritária - AEP e associações setoriais - e a sua influencia junto da coligação maioritária – Governo - levando-a a ir ao encontro dos seus interesses. Assiste-se a uma relação circular entre o setor (Compro o que é Nosso) e a política (Portugal Sou Eu): o setor influi nos contornos da política, a política contribui para balizar o setor.

Num ciclo vicioso em que a disponibilidade das famílias para o consumo decresce, o desemprego aumenta devido a fatores como as restrições e falências do setor empresarial, que também se ressentem da diminuição do investimento estrangeiro, o Governo considera que “revela-se hoje essencial a promoção de políticas que estimulem a produção e o consumo dos produtos e dos serviços que adicionem valor acrescentado à economia nacional, contribuindo para a criação de emprego, para a dinamização do mercado nacional, para o estímulo da concorrência, para a excelência na inovação e na qualidade e para o equilíbrio da balança de pagamentos” (RCM, 2011: 5317). Postula-se o equilíbrio da balança de pagamentos através da diminuição das importações de bens transacionáveis, promovendo a produção e o consumo internos, e procurando incentivar as exportações:

A assinatura “Portugal Sou Eu”, e a que se seguiu, de modo complementar, o estatuto “P” para a internacionalização, decorreram de uma ideia política que esteve subjacente a este contexto de mudança, propiciado pela crise económica e pela consequente assistência financeira. Aproveitou-se o aumento da disponibilidade interna para comprar o que é nacional e a maior predisposição externa para os produtos portugueses para exportá-los (o que em parte foi ajudado pelo facto de os média estrangeiros estarem a dar atenção a Portugal devido à intervenção da Troika, o que também contribuiu para dar maior visibilidade e impulso ao turismo). Ambas as iniciativas visam fomentar e gerir consumos informados e, paralelamente, criar redes de

conhecimento e de cooperação entre as empresas, dando-lhes a conhecer quem está disponível no mercado (clientes, parceiros e investidores).

(Cruz, 2017)

As narrativas do Portugal Sou Eu postulam como resultado da política

a valorização da produção nacional e do conseqüente aumento da produção e da competitividade das empresas portuguesas e do emprego, em particular no âmbito das pequenas e médias empresas (...). Tendo presente que o tecido empresarial português é maioritariamente constituído por micro e pequenas empresas

(RCM, 2011: 5317).

Neste contexto relevam mecanismos de convergência com políticas comunitárias:

torna-se também indissociável desta problemática a aplicação dos princípios fundamentais da iniciativa comunitária intitulada *Small Business Act* (...) prevendo que as políticas comunitárias e nacionais devem ter em devida conta o papel destas empresas no crescimento económico e na criação de emprego

(RCM, 2011: 5317).

Mas sobressaem mecanismos de difusão e transferência coerciva veiculados pelo FMI, BCE e Comissão Europeia, que fiscalizam trimestralmente o cumprimento das metas orçamentais acordadas no memorando de entendimento celebrado com a Troika, que é transversal às diversas áreas de política (orçamental, fiscal, económica, saúde, educação, emprego, segurança social, justiça, energia, telecomunicações, transportes, administração pública e setor empresarial do Estado, setor bancário, entre outras):

Se os objectivos não forem cumpridos ou for expectável o seu não cumprimento, serão adoptadas medidas adicionais. As autoridades portuguesas comprometem-se a consultar a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu (BCE) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) quanto à adopção de políticas que não sejam consistentes com este Memorando. Prestarão também à Comissão Europeia, ao BCE e ao FMI toda a informação solicitada para a monitorização da implementação do programa e o acompanhamento da situação económica e financeira. Antes dos desembolsos, as autoridades portuguesas deverão apresentar um relatório sobre o cumprimento das condicionalidades.

(GC, 2011b: 1)

Esta orientação é acentuada nos discursos políticos sobre a imagem externa do País:

A imagem que o governo de Portugal pretende que o nosso país tenha junto da comunidade internacional, das instituições com quem contratámos a ajuda externa e em geral dos fóruns políticos e económicos: um país que cumpre, um país que faz reformas, um país que pretende, cumprindo e reformando, recuperar a sua autonomia

(Portas, 2011 *apud* Sol/Lusa, 2011)

Desta forma, a questão financeira acaba por subalternizar a económica (César das Neves, 2017; Tavares, 2017) e, conseqüentemente, a marca país. A Marca Portugal está fragilizada na opinião pública internacional e as retóricas governamentais reiteram a ideia de que a recuperação da confiança dos mercados depende, antes de mais, do cumprimento dos compromissos assumidos com a Troika. Num “discurso virado para dentro” (Cayatte, 2017), a Marca Portugal volta-se para o plano interno (Coelho, 2017; Patrão, 2017; Tavares, 2017). O Portugal Sou Eu apresenta-se como uma solução política à medida para o problema da Marca Portugal, respondendo às pressões dos interesses empresariais e setoriais e, simultaneamente, dotando o Governo de um instrumento de política que mobiliza os portugueses para o etnocentrismo (Gonçalves, Duarte e Brites, 2014)<sup>72</sup>.

Mas a ideia original do Portugal Sou Eu remonta a 2007 e é da autoria de Carlos Coelho, que dirige a agência de *branding* Ivity e preside à associação Portugal Genial, que fundou, dando-lhe o mesmo nome de um livro que tem publicado: “Escrevi o Portugal Genial, que foi o embrião da ideia do Portugal Sou Eu, depois de uma reunião no ICEP, há 10 anos, em que alguém disse que Portugal não tinha nada de genial” (Coelho, 2017).

Segundo Coelho (2017), o conceito do Portugal Sou Eu, tal como o concebeu, é mais abrangente do que aquele em que foi materializado. Defendendo que a “marca país é uma política séria, com um impacto real na economia dos países, a curto e a longo prazo, que tem de alinhar as atividades económicas com a perspetiva identitária”, explica a sua proposta:

O conceito do Portugal Sou Eu assenta nesta ideia de identidade e num princípio democrático de descentralização da responsabilidade: do Estado para cada português, porque a Marca Portugal é construída, ou destruída, por cada um de nós. Somos todos embaixadores da Marca, cá dentro e lá fora: Portugal Sou Eu.

---

<sup>72</sup> No âmbito do Portugal Sou Eu, salvaguarda-se contudo que “quaisquer medidas a adoptar pelo Estado português deverão sempre garantir, naturalmente, o integral cumprimento das obrigações decorrentes do direito da União Europeia” (RCM, 2011: 5317).

O criativo resume também o que pensa que devia ser a marca país:

A Marca Portugal devia identificar os fatores diferenciadores para o posicionamento do País, as características endógenas (história, cultura, geografia, língua) que nos fizeram chegar até aqui ao longo destes 900 anos, que nos tornam exclusivos, os melhores em determinadas áreas.

Mas a análise tem sido feita ao contrário: tem-se tentado chegar aos mercados, procurando ir ao encontro do que se pensa que estes querem, mesmo que não sejamos competitivos nessa matéria. Por exemplo, o turismo equestre está em crescimento, e temos o cavalo lusitano, mas preferimos explorar o turismo de golfe, para o qual temos uma enorme concorrência. Já a internacionalização do calçado está a correr bem porque somos bons no setor e temos experiência acumulada.

(Coelho, 2017)

Relata igualmente como mediou a ideia junto dos decisores políticos e como esta foi instrumentalizada em objetivos políticos e interesses setoriais:

Em relação ao Portugal Sou Eu, tive a ideia após escrever o Portugal Genial e apresentei-a, no Ministério da Economia, como um projeto (romântico) probono e que devia manter esse estatuto pela parte de todos os agentes envolvidos, para além da Iivity.

Quando o projeto passou para um plano político, transformou-se numa ferramenta de gestão de fundos comunitários por parte das associações empresariais/setoriais e dos governos, perdendo o seu carácter missionário. Fiquei um pouco desiludido mas tinha duas hipóteses: ou o projeto era implementado daquela forma ou não era implementado. Acabei por concordar e aceitei a substituição do “Compro o que é Nosso” e do “Portugal: a Minha Primeira Escolha” pelo Portugal Sou Eu, em 2011, e a internacionalização deste estatuto, com o P, a partir de 2014.

(Coelho, 2017)

No Portugal Sou Eu integram-se os atores políticos e administrativos consonantes com a estratégia a implementar. É constituído, no IAPMEI, um Conselho Estratégico do Portugal Sou Eu, órgão de natureza consultiva do Ministério da Economia e do Emprego, que integra também Carlos Coelho e um representante de cada uma das organizações seguintes: Direção Geral das Atividades Económicas, Direção Geral do Consumidor; Instituto Português da Qualidade; Gabinete de Planeamento e Políticas; e de nove associações setoriais (ANMP- Associação Nacional dos Municípios Portugueses; CEP-Confederação Empresarial de Portugal; CAP-Confederação dos Agricultores de Portugal; CTP-Confederação do Turismo

Português; CCSP-Confederação do Comércio e Serviços de Portugal; AIP; AEP; APED- Associação Portuguesa de Empresas de Distribuição; AHRSP-Associação da Hotelaria, Restauração e Similares de Portugal).

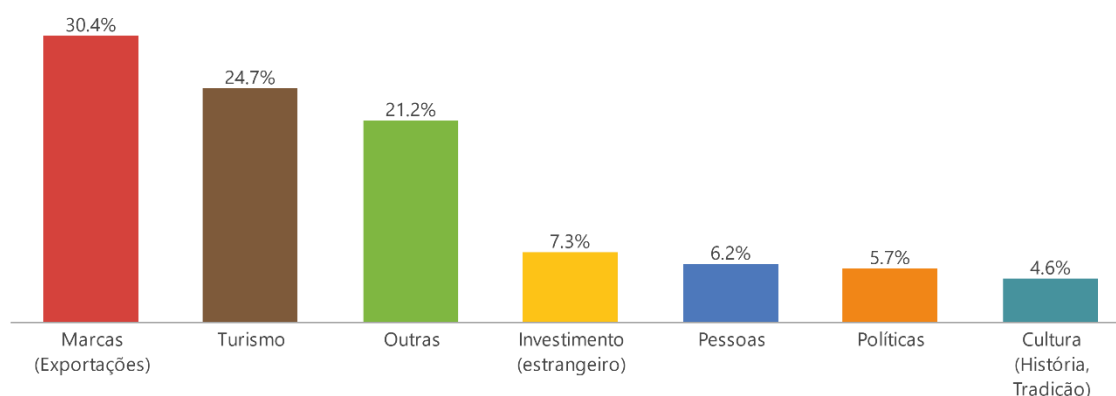
Nesta subfase da Marca Portugal, a crise económico financeira também se reflete nos desenvolvimentos no turismo, principal setor exportador do País, que cresce, em resultado da atenção (ainda que negativa do ponto de vista económico-financeiro) que os média internacionais dão ao País (Cruz, 2017) e dos efeitos da “Primavera Árabe” (Pacheco, 2017).

#### 4.4.2.4 Ideias, atores e instituições

As ideias que prevalecem na subfase 3.2 da Marca Portugal são *marcas* (30,4%); *turismo* (24,7%); *outras* (21,2%), nas quais se mantém o domínio da inovação/tecnologia (17,4%), seguida da identidade e auto-estima (9,8%); *investimento estrangeiro* (7,3%); *peessoas* (6,2%), *políticas* (5,7%); *cultura* (4,6%). Em relação à etapa 3.1, na 3.2 evidencia-se a prevalência das marcas, a subida do turismo para segunda ideia mais importante e um foco crescente na captação de investimento estrangeiro, contrastando com a menor atenção prestada à cultura.

Esta configuração vai ao encontro das prioridades enunciadas para a retoma económica pelo Presidente da República Cavaco Silva, em 2012, no discursivo proferido por ocasião das comemorações do 25 de Abril: "nas circunstâncias actuais, as exportações, o turismo e o investimento privado produtivo constituem os principais elementos capazes de contribuir positivamente para a recuperação económica e a criação de emprego" (Silva, 2012 *apud* Oliveira, 2012).

Figura 58 Subfase 3.2 da Marca Portugal: Ideias políticas





## *Marcas*

Nas marcas, tal como na fase 2, as empresas voltam a liderar as retóricas políticas, com ênfase em ideias de empreendedorismo, produtividade, competitividade, flexibilização/customização, bens e serviços transacionáveis. Os conceitos de *design* (moda) e qualidade, que predominam nas etapas 1 e 3.1, passam agora para segundo lugar, acompanhados da internacionalização do calçado e do vinho, que se mantém com uma presença forte e superior ao setor têxtil. A metalomecânica cresce na importância e nas exportações, tornando-se “a segunda maior área exportadora a seguir ao turismo” (Frasquilho, 2017). Seguem-se áreas tradicionais do agroalimentar, floresta e azeite. A promoção da aeronáutica caminha a par com a da cortiça, menos projetada anteriormente. Introduce-se na agenda a difusão de serviços de consultoria e partilhados, continuando a divulgar-se as indústrias de moldes, automóvel, farmacêutica e as TIC: “Atualmente, Portugal é percecionado como um país inovador, a caminho de poder vir a ser um *hub* tecnológico, e aqui muito do mérito deve ser reconhecido às *startups*, às universidades, centros de investigação/tecnológicos e municípios” (Frasquilho, 2017). A ideia da aplicação de tecnologia aos setores tradicionais também permanece:

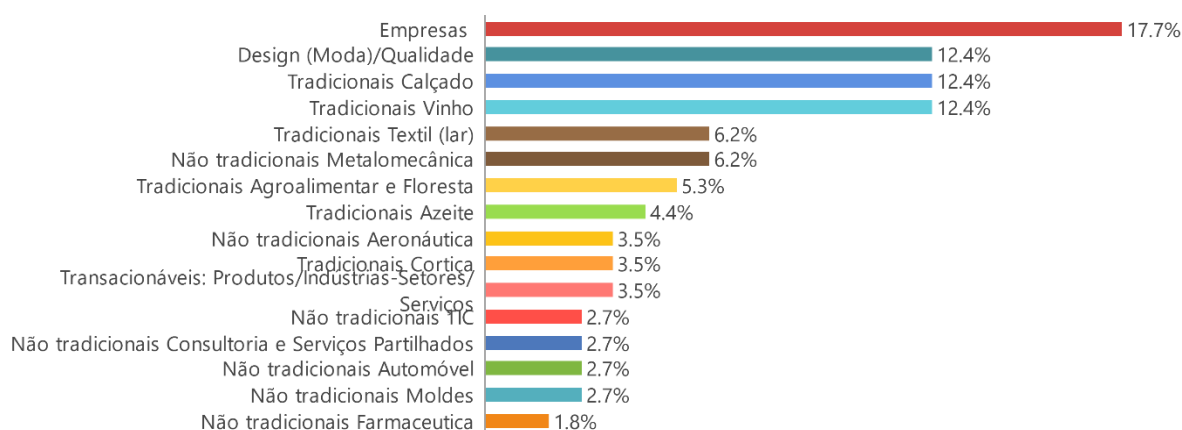
Na vertente da promoção do Comércio Externo, enfatizamos marcas da nossa identidade como a nossa capacidade inovadora, colocando ao serviço dos povos inovações que melhoram o seu dia-a-dia como o passaporte eletrónico e os pórticos eletrónicos nas fronteiras, a via verde e o multibanco. Mas conseguimos também aliar a tradição de produtos icónicos à inovação e sofisticação quando introduzimos sabores e aromas no nosso azeite, quando produzimos vinhos de elevada qualidade ou transformamos a cortiça em produtos de moda ou em tecnologia aeronáutica. Enfatizamos a flexibilidade das nossas empresas para responder, num curto espaço de tempo, a pedidos de pequenas produções ou a produções customizadas.

(...)

Há muitos anos promovíamos a nossa capacidade de produzir calçado. Hoje, promovemos a capacidade de oferecer calçado sofisticado e tecnologicamente evoluído, que se posiciona entre o que de melhor se faz no mundo. Antes promovíamos a elevada qualidade do nosso azeite. Atualmente, adicionamos que ele é também inovador quando juntamos folhas de ouro, aromas ou sabores.

(Pacheco, 2017)

Figura 59 Subfase 3.2 da Marca Portugal: Ideias em Marcas



### Turismo

O turismo passa a ocupar o segundo lugar nesta XII legislatura, abandonando a terceira posição que detinha na legislatura anterior, ficando associado à “Marca Portugal” (GC, 2011a: 52; Nunes, 2014 *apud* Sousa, 2014), como no tempo de Durão Barroso e de Santana Lopes, mas de forma mais universal, atravessando os restantes eixos de projeção do País. Decisivamente, o turismo já não se confina à cultura (que alia os lados cosmopolita e tradicional), nem à arte de bem receber que caracteriza os portugueses.

Beneficiando de mecanismos de dependência de trajetória e de aprendizagem entre coligações, o “turismo é predominante e consensual, porque é algo em que o potencial do País está comprovado” (Hatton, 2017).

Neste caminho de afirmação, o Secretário de Estado do Turismo Mesquita Nunes (2014 *apud* Sousa, 2014) reforça que “o que interessa verdadeiramente ao turista é a marca Portugal, e não uma profusão enorme de marcas e estratégias que dificultam a promoção”. Em 2013, emana-se um segundo PENT que, ainda na vigência do anterior o reformula, centrando-se largamente no consumidor, no tecido empresarial e na promoção nacional, local e regional através do *marketing digital*. Em 2015, este novo PENT dá lugar ao Portugal 2020 (TP, 2015c):

O PENT parece-me um documento ultrapassado e estático, porque se limita a elencar estratégias turísticas, estando desgarrado em absoluto do braço do financiamento. (...) Portanto, o esforço que estamos a fazer agora é, numa coerência, criar um Portugal 20/20 para o turismo em que as estratégias e o Quadro Comunitário de Apoio estão alinhados sobre aquilo que se deve fazer e como se deve fazer.

(Nunes, 2014 *apud* Sousa, 2014)

A Secretaria de Estado do Turismo disponibiliza para consulta pública, em julho de 2015, o documento *Turismo 2020 – cinco princípios para uma ambição*. A ambição é tornar Portugal

no “destino turístico mais ágil e dinâmico da Europa”, com base nos princípios seguintes: pessoa, liberdade, abertura, conhecimento e colaboração. Nesta narrativa, devolve-se ao setor privado o primado da iniciativa. Esta opção política é alvo de algumas vozes críticas, que consideram não se tratar de uma política pública:

O documento, di-lo, não é um Plano, mas também não configura uma estratégia. O documento é um “documento”. Enquanto tal, como poderá configurar-se como base estratégica de uma política (ignorando a existência de comando legal que aponta para tal existência- ver “Lei de Bases”) ou como instrumento de política? Enquanto exercício de reflexão sempre é possível encontrar nele virtualidades (e em abono apresenta algumas), mas não assegura uma orientação clara às entidades públicas com intervenção no turismo.

(Abrantes, 2015)

Todavia, o turismo aumenta mesmo em ambiente de crise económico-financeira mundial, usufruindo da atenção da opinião pública internacional (Cruz, 2017) e dos efeitos da “Primavera Árabe” (Pacheco, 2017), mas também em resultado da ação empresarial e do Turismo de Portugal, em articulação com entidades regionais e locais públicas e privadas (Abrantes, 2015). O turismo é o principal setor exportador e fator de crescimento da Marca Portugal (Brand Finance, 2016). Porém, há quem defenda que o “crescimento é uma condição necessária, mas não suficiente para a competitividade” (Abrantes, 2015):

São conhecidas as dimensões e determinantes da competitividade do turismo e podem ser consultadas na publicação do Fórum Económico Mundial sob título de “Índice de Competitividade das Viagens e Turismo”. No cômputo global, Portugal assume lugar de relevo e prestigiante.

A pretexto de alcançar a competitividade do nosso turismo, o documento (Turismo 2020 – cinco princípios para uma ambição) expressa linhas de actuação. Contudo são exíguas aquelas que incidem sobre as dimensões e determinantes da competitividade. Nada se refere quanto ao mercado de trabalho, à segurança, saúde e higiene, competitividade de preços, sustentabilidade ambiental, etc. Ou seja, o documento enfatiza, e bem, a necessidade da competitividade do nosso turismo, mas falha na apresentação de medidas para a grande parte dos factores determinantes dessa condição de competitividade.

(Abrantes, 2015)

Neste contexto, a conotação de Portugal ao sol e mar começa a deslocar-se para a ligação ao vinho, de acordo com um inquérito realizado pelo IPDT - Instituto de Turismo junto de

afiliados de mais de 30 países da OMT (IPDT, 2014 *apud* Ionline/Lusa, 2014). O Turismo de Portugal já tinha criado o *site* Proveportugal (TP, 2013c)<sup>73</sup>.

Os serviços turísticos estão presentes no Portugal Sou Eu, no selo “estabelecimento aderente” (Portugal Sou Eu, 2013; 2014; 2015), as associações setoriais têm assento no Conselho Estratégico do Portugal Sou Eu no IAPMEI (CTP e AHRSP) (Despacho n.º 5115/2013, de 16 de Abril) e o turismo entra nas narrativas de identidade nacional: “Assim, dá-se ênfase à marca «Destino Portugal» como agregadora das várias ofertas, contribuindo também para reforçar a identidade nacional” (RCM, 2013a: 2170).

A conexão do setor à atração de investimento estrangeiro, incluindo o turismo residencial, enunciados no PENT de 2013 (RCM, 2013a) reforçam a vontade política expressa em 2012 (Lei n.º 29/2012, de 9 de Agosto), que inclui a captação de imigração qualificada de países terceiros através dos *vistos gold*. Esta legislação, e o regime fiscal para residentes não habituais (criado na legislatura precedente), “são exemplos de como se pode fazer uma boa estratégia para captar um determinado tipo de segmento sem fazer uma política ativa, mas antes uma política de remoção de barreiras”, segundo Mesquita Nunes (2014 *apud* Sousa, 2014), opinião que Manuel Pinho (2017) partilha. O Turismo de Portugal também cria o *site Livinginportugal*, onde se lê: “If you've already been here on holiday, why don't you stay to live? In addition to all of the reasons that you are already aware of, you should know that Portugal offers attractive conditions for making your investment here” (TP, 2015d).

O Retire Overseas Index da Forbes de 2014 (*apud* AICEP, 2015d: 28) refere que “o Algarve é o melhor lugar do mundo para disfrutar da reforma” e o Turismo de Portugal sublinha que 2015 foi o melhor ano turístico da última década (TP, 2015b).

### *Outras ideias*

Em outras ideias, a inovação/tecnologia (17,4%) continua a ser a tónica mais referida e diagonal nas narrativas produzidas pelo Governo (GC, 2011a; RCM, 2011; RCM, 2013b) e transpostas pela AICEP, que destaca a elevada qualidade de infraestruturas tecnológicas como fator de atração de investimento estrangeiro (AICEP, 2014; 2015b; 2015d; 2015e), o uso de novas tecnologias na manipulação de bens tradicionais para exportação (AICEP, 2014; 2015c; Pacheco, 2017) e setores não tradicionais como a metalomecânica e a aeronáutica (AICEP, 2014; 2015a; Frasilho, 2017). Para as PME, incluindo as de turismo (RCM 2013a; TP,

---

<sup>73</sup> E também tenta introduzir conceitos de turismo militar e científico (TP, 2014b).

2013b), enfatiza-se a inovação e a tecnologia como fatores de inclusão na economia digital e na internacionalização (IAPMEI, 2014; 2015b).

Nas outras ideias, segue-se a questão da identidade (9,8%), que é mais vincada nesta subfase do que na anterior. A identidade é assinalada sobretudo pelo Portugal Sou Eu (Gonçalves, Duarte e Brites, 2014) mas veiculam-se práticas discursivas da “marca <<Destino Portugal>>, como agregadora das várias ofertas, contribuindo também para reforçar a identidade nacional” (RCM, 2013a: 2170).

De seguida, todas com o mesmo peso, surgem ideias de ciência/investigação - que se cruzam também com o setor empresarial e turístico e ainda com o propósito de atrair investigadores e investimentos estrangeiros em I&D (GC, 2011a; Lei n.º 29/2012, de 09 de Agosto) - desenvolvimento rural e regional - enfatizado nos produtos regionais e no turismo – mar - sublinhado no turismo residencial e desportivo – e diplomacia económica (GC, 2011a), que é extensível ao propósito de captar investimentos para o setor turístico (TP 2013b; 2014b). Como refere Reis (2017), “os embaixadores também têm desenvolvido um trabalho de diplomacia económica (noutros países é mais frequente o Presidente da República e o Primeiro Ministro realizarem missões para atrair investimento externo)”.

Mais abaixo, aparecem as questões ambientais, mais valorizadas na subfase 3.1 da Marca Portugal, a localização geoestratégica e a modernização administrativa como facilitadoras do turismo (residencial), comércio e investimento. Seguem-se a lusofonia - principalmente na importância dada ao setor das comunicações (AICEP, 2011; 2012; 2013) – e, com mais relevância política nesta etapa do que na antecedente, a indústria e os *clusters* – tradicionais, por via do Portugal Sou Eu (2013; 2014; 2015); não tradicionais, de áreas como aeronáutica, espacial e defesa, automóvel, indústrias culturais e criativas, medicina e ciências da saúde, metalomecânica, serviços partilhados e consultoria (AICEP, 2015a). O Presidente do Conselho de Administração da AICEP à época, Miguel Frasquilho, sintetiza este percurso, elogiando o tributo das universidades, dos municípios e das empresas:

Atualmente, Portugal é percecionado como um país inovador, a caminho de poder vir a ser um *hub* tecnológico, e aqui muito do mérito deve ser reconhecido às *startups*, às universidades, centros de investigação/tecnológicos e municípios.

Mas temos igualmente setores que têm beneficiado dos avanços tecnológicos, e entre os quais se podem destacar a metalomecânica, que é a segunda maior área exportadora a seguir ao turismo; a aeronáutica e o automóvel; a moda (calçado, vestuário e têxtil); o agroalimentar; a consultoria (em engenharia e arquitetura, por exemplo); os serviços partilhados (da área

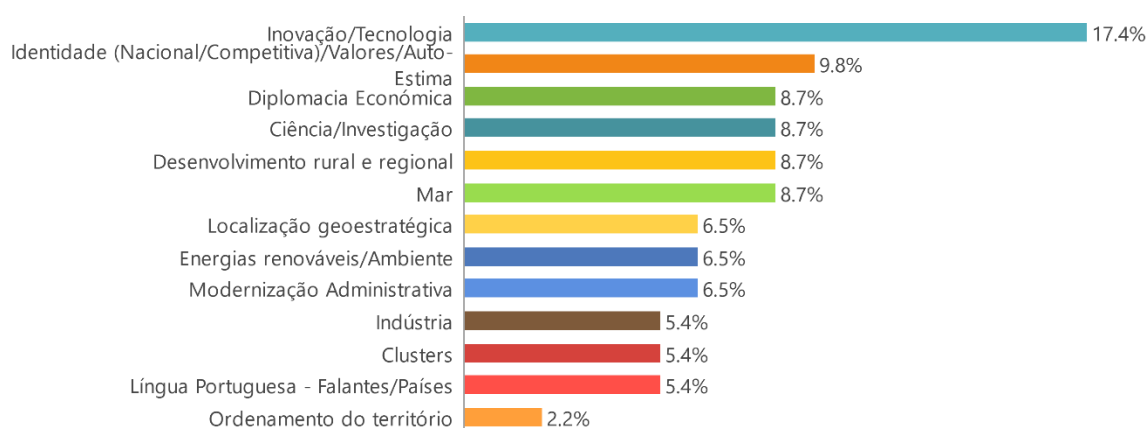
financeira, recursos humanos, tecnologia, entre outros). E, felizmente, poderia dar muitos mais exemplos.

Cruz (2017) também valoriza o esforço das empresas, acrescentando-lhes a aposta governamental na inovação e tecnologia realizada na última década:

durante mais de uma década, foi feito um investimento contínuo e consistente na diferenciação, inovação, I&D, qualidade, *design* dos produtos portugueses, o que se traduziu numa subida na cadeia de valor. As nossas áreas mais tradicionais – o calçado, onde se fez um importante percurso na internacionalização, os têxteis, os moldes e a metalomecânica - demonstraram uma evolução muito significativa, pelo uso da tecnologia, e funcionaram como uma bandeira de inovação. A evolução setorial e empresarial puxou pela Marca Portugal.

Por fim, em outras ideias, vem o ordenamento do território, novamente ligado ao turismo (RCM, 2013a; TP, 2013b; 2014b).

*Figura 60 Subfase 3.2 da Marca Portugal: Outras ideias*



### *Investimento*

No investimento estrangeiro, releva a colocação da AICEP sob a alçada conjunta da Economia e dos Negócios Estrangeiros, dando prosseguimento à diplomacia económica por via da articulação das delegações da AICEP em 66 países com as embaixadas portuguesas. A AICEP (2015d) apresenta-se como um facilitador, o único ponto de contacto entre o investidor e o País e constrói narrativas que posicionam favoravelmente Portugal em indicadores internacionais (convergência com a média da OCDE na flexibilização do mercado de trabalho; nos 144 países avaliados pelo Fórum Económico Mundial situa-se no 36.º lugar em competitividade e em 12.º nas infraestruturas de transportes; é o 7.º país menos restritivo na Regulação no Mercado de

Produtos da UE a 28; o 25.º país do mundo, e 11.º da UE a 28, onde é mais fácil fazer negócios, segundo o Banco Mundial). Procura-se construir uma imagem em que:

Portugal apresenta como vantagens competitivas para potenciais investidores a sua localização geoestratégica, o facto de ser dotado de modernas infraestruturas de transportes, fazer parte de um universo de 260 milhões de luso falantes, ter uma excelente qualidade de vida, ser um país TOP no fornecimento de serviços tecnológicos, ter capital humano altamente qualificado e com elevadas competências linguísticas. Com enorme felicidade para Portugal, temos as vantagens que os investidores mais ponderam nas suas decisões de investimento. Por isso dizemos que Portugal é o local certo e este é o momento para investir no nosso país.

(Pacheco, 2017)

Frasquilho (2015 *apud* AICEP, 2015d: 2) enfatiza que “o país tem vindo a corrigir os seus desequilíbrios estruturais, com as contas públicas e as contas externas e implementou cerca de 500 medidas e reformas estruturais (como a que flexibilizou o mercado de trabalho, a que alterou o sistema judicial e a reforma do IRC, em vigor desde 2014)”, a par dos “incentivos competitivos (reforçados com o Portugal 2020)”.

Renova-se ainda a intenção de “atrair capital de risco (inicial e de desenvolvimento) (...) através da: - Promoção da excelência, competências e diferenciação das empresas e produtos portugueses através da chancela Portugal Excellence Enterprise junto de investidores internacionais” (GC, 2011a: 37), bem como o “investimento qualificado em I&D de multinacionais a actuar em Portugal” (GC, 2011a: 39), numa linha de continuidade com desenvolvimentos do anterior executivo.

Reforça-se igualmente a ideia já preconizada pelo governo precedente de captar imigração qualificada da UE e de países terceiros (Lei n.º 29/2012, de 09 de Agosto) – “Atrair e reter estudantes estrangeiros (CPLP, Erasmus e “países-alvo)” (GC, 2011a: 132); “investimento e talento estrangeiro (TDE)” (GC, 2011a: 133) - bem como a ligação ao turismo residencial (RCM, 2013a), com a criação do *site Livininportugal* (TP, 2015d). O Turismo de Portugal leva também a cabo missões comerciais (TP, 2013b; 2014b).

### *Pessoas*

Em pessoas convivem duas ideias: uma ligada ao turismo - a do propósito da comunicação turística centrada na afabilidade dos portugueses e no contributo do Destino Portugal para tornar os turistas mais felizes (TP, 2013b; 2015d; 2015e; Monteiro, 2017) – outra à captação de investimento - a de talento competitivo, capital humano altamente qualificado, tecnologicamente avançado, criativo, inovador, poliglota, flexível, com grande capacidade de

adaptação a outros povos e culturas (AICEP, 2013; 2014; 2015a; 2015b; 2015d; 2015e; TP 2015e; Pacheco, 2017).

Estas retóricas sobrepõem-se à que dominava a subfase 3.1 da Marca Portugal: qualificar os recursos humanos para a sociedade do conhecimento. Todavia, o facto de ser ter recursos fortemente habilitados, em resultado de políticas anteriormente desenhadas e implementadas, acaba por, num contexto de desemprego ocasionado pela crise, derivar numa vaga de emigração, “novas gerações cada vez mais qualificadas – que o anterior Primeiro Ministro Passos Coelho teve o desprante de convidar a emigrar” (Cayatte, 2017). Não ausente das narrativas políticas, a qualificação é sublinhada no turismo (RCM, 2013a; TP, 2013b; 2014b) e, a nível não governamental, no tecido associativo setorial, através de propostas como o “*Regresso de uma geração preparada* – que visa o estímulo ao retorno de jovens qualificados que emigraram” (Almeida, 2017).

Ainda em pessoas, em relação à etapa anterior da Marca Portugal, ganha proeminência o conceito de embaixador da Marca através do Portugal Sou Eu (Portugal Sou Eu, 2013; 2014; 2015; Coelho, 2017), mas é menos expressivo o recurso à comunidade emigrante e a figuras lusas com notoriedade externa (no âmbito do Portugal Sou Eu recorre-se a figuras públicas nacionais), apesar da reconhecida importância destes segmentos para a imagem do País<sup>74</sup>:

posso dar um exemplo caricato de como é importante encontrar pontos de referência unânimes, e de atrair as populações de outros países (para comprarem produtos, etc.), para além das elites políticas, económicas e culturais.

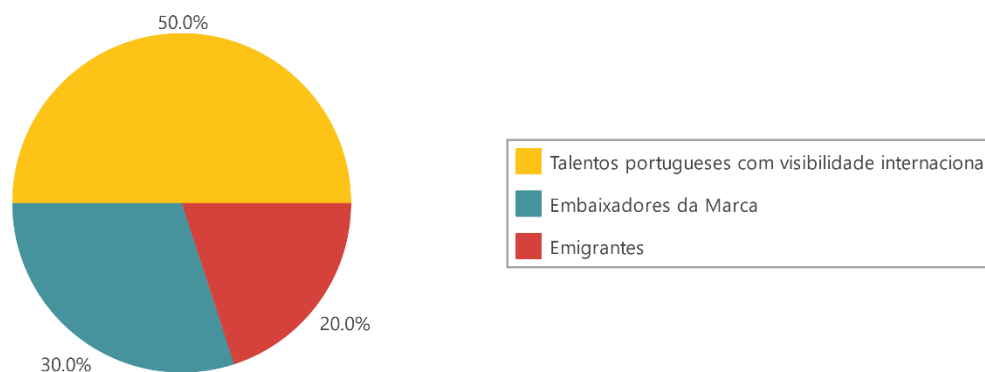
Numa missão oficial à Indonésia liderada pelo Presidente da República Cavaco Silva, um membro do governo indonésio, que demonstrou conhecer relativamente bem Portugal, sugeriu que, para apresentar o País à população indonésia, se começasse por gerar *brand awareness* do País trazendo o Cristiano Ronaldo.

---

<sup>74</sup> Em dezembro de 2012, o Presidente da República Cavaco Silva constituiu o Conselho da Diáspora Portuguesa, com 300 emigrantes, para ““reforçar a reputação, o prestígio e a credibilidade de Portugal” no estrangeiro e “dar a conhecer as potencialidades de Portugal”, factores “decisivos para a recuperação económica e a criação de emprego”” (Silva, 2012 *apud* Oliveira, 2012). Também em 2012, o embaixador de Portugal em França, Francisco Seixas da Costa, defende uma “ação de colocação de figuras nacionais em lugares de destaque em organizações internacionais políticas, económicas e culturais, para investir na imagem do país” e aumentar a influência internacional: “Quando nós temos como presidente da Comissão Europeia um português (Durão Barroso), quando nós temos [um português] como alto comissário das Nações Unidas para os Refugiados (António Guterres), quando nós temos um alto representante para a Aliança das Civilizações (Jorge Sampaio), quando temos o vice-presidente do Banco Central Europeu (Vitor Constâncio), tudo isto são fatores que funcionam como elemento de prestígio para Portugal” (Costa, 2012 *apud* Sol/Lusa, 2012).



Figura 61 Subfase 3.2 da Marca Portugal: Ideias em Pessoas



### Políticas

Nas políticas, à semelhança do estágio antecedente da Marca Portugal, a veiculação da qualidade das infraestruturas de transportes e comunicações, e dos sistemas de saúde e educativo (69,2%), enquanto promotores das exportações, do investimento, da emigração qualificada e do turismo residencial, predominam sobre os programas referentes à Marca Portugal (30,8%).

Concretamente em relação à Marca Portugal, delineiam-se medidas de política específicas para o comércio (nacional e exportações) e para o turismo (interno e externo) (GC, 2011a).

Nas primeiras, difunde-se a ideia de “promover de forma coordenada a “Marca Portugal” nas vertentes “Comprar Portugal” (mercado interno) e Buy Portugal (mercado externo)” (GC, 2011a: 36). Esta ideia é concretizada no Portugal Sou Eu para o comércio interno, e no estatuto P para as exportações.

O P é apresentado publicamente em 2014 através de um protocolo que agrega a entidade gestora - IAPMEI – e organismos utilizadores - AICEP e as associações AEP, AIP e CAP. "Depois do apelo à ligação dos portugueses aos seus produtos, agora há o alargamento desse apelo ao mundo", refere, na sessão, o secretário de Estado da Inovação, Investimento e Competitividade, Pedro Gonçalves (2014 *apud* Ledo, 2014). A intenção é difundir os "produtos, serviços e talentos" portugueses e incentivar a "incorporação de PME nacionais na cadeia de internacionalização, numa lógica de porta-aviões" (Gonçalves, 2014 *apud* Ledo, 2014).

Embora ainda haja um caminho a percorrer, hoje já podemos verificar um determinado nível de incorporação nacional, não por empresa, mas por produto patente na assinatura “Portugal Sou Eu”. Um estudo recente, encomendado pela gestão do Programa, revela que 80% dos consumidores nacionais reconhece qualidade aos produtos portugueses.

No estrangeiro, a marca/imagem do logotipo “P” procura implementar uma abordagem homogénea associada aos produtos portugueses.

(Cruz, 2017)

Nas políticas de turismo, publica-se o PENT 2013-2015, que materializa uma opção governativa de centrar o setor na atividade empresarial, de forma diversa do PENT anterior, que constitui um instrumento estruturante da política do turismo. Em 2015, o novo PENT é substituído pelo Portugal 2020, no âmbito do qual é produzido o documento *Turismo 2020 – cinco princípios para uma ambição*<sup>75</sup>, que reforça a centralidade da ação turística na iniciativa privada. No enquadramento do turismo residencial, oriundo de países terceiros, emana-se a Lei n.º 29/2012, de 9 de Agosto (*vistos gold*).

Nas políticas para a atração de investimento, difundem-se narrativas sublinhando as medidas de flexibilização do mercado de trabalho, no sentido da convergência com a média da OCDE<sup>76</sup>; a alteração do sistema judicial; a diminuição das restrições na Regulação do Mercado de Produtos (passando-se a 7.º país menos restrito nos 22 comparados pela OCDE, em 2013) e a reforma do IRC, em 2014 (AICEP, 2015d). A Lei n.º 29/2012 também incide na captação de investimento e imigração qualificada de países terceiros.

Paralelamente, a *Estratégia de Fomento Industrial para o Crescimento e o Emprego 2014-2020* postula “um crescimento sustentável da economia assente no aumento das exportações, na captação de investimento, na estabilização do consumo privado e na qualificação do capital humano” (RCM, 2013b: 1). A Estratégia estabelece os seguintes *clusters* económico-industriais para atração de investimento: Aeronáutico (Civil e Militar); Agricultura e Agroalimentar; Materiais de Construção e Mobiliário; Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC); Ciências da Vida e da Saúde; Extração Geológica e Mineira; Indústria de Moldes; Indústria do Mar e Naval; Indústria Química e Petroquímica; Indústria de Base Florestal; Indústria Têxtil,

---

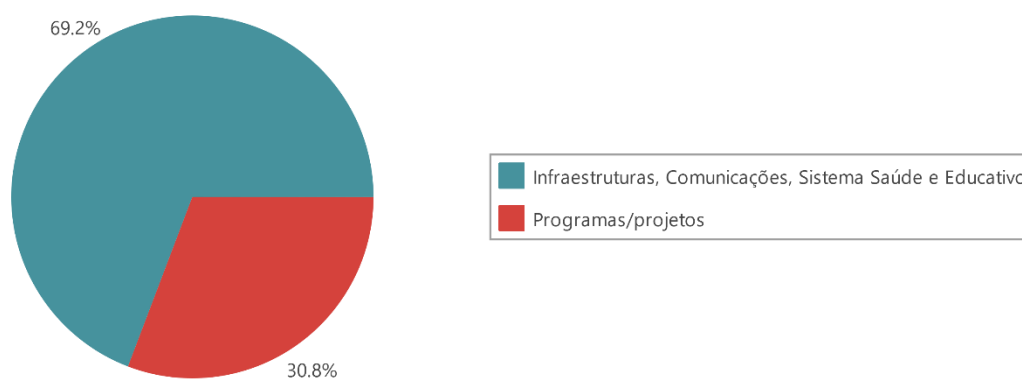
<sup>75</sup> O documento prevê seis eixos de atuação do Destino Portugal: 1) sustentabilidade e qualidade (e diminuição da sazonalidade); 2) empresas competitivas; 3) empreendedorismo; 4) ligação ao mundo (dinamização de rotas aéreas e potenciação do *hub* Lisboa); 5) gestão eficaz do turismo; 6) marca despolitizada.

<sup>76</sup> Como o Aumento do número de dias de trabalho; Possibilidade de implementação de um “Banco de horas” negociado diretamente com os trabalhadores; Diminuição das indemnizações por despedimento; Redução dos custos com horas extraordinárias (AICEP, 2015d: 10)

Calçado e Moda; Indústria Automóvel; Energias Renováveis; Bens de Equipamento; Centros de Serviços Qualificados (RCM, 2013b: 18).

A AICEP transporta para as suas narrativas (Frasquilho, 2017; Pacheco, 2017) esta clusterização, e as vantagens competitivas enunciadas na Estratégia governamental (RCM, 2013b): 1) *Posição geoestratégica* - Localização geográfica privilegiada, membro da UE (mercado de 500 milhões de habitantes), língua portuguesa falada por mais de 250 milhões de pessoas, relação histórica e cultural com países emergentes, terceira maior Zona Económica Exclusiva da UE e 11.<sup>a</sup> a nível mundial; 2) *Infraestruturas e recursos*- Infraestruturas de comunicação e penetração de comunicações móveis entre as mais altas da Europa e a baixo preço, densidade de autoestradas entre as mais elevadas da OCDE, elevado potencial de recursos geológicos, clima atrativo, segurança (baixa criminalidade); 3) *Competências* - Mão de obra jovem qualificada e flexível, universidades com elevadas competências científicas, empresas competitivas com capacidade exportadora de produtos e serviços com valor acrescentado, setores tradicionais reposicionados na cadeia de valor e com avanços tecnológicos e ambientais, resiliência do tecido empresarial português.

Figura 62 Subfase 3.2 da Marca Portugal: Ideias em Políticas



### *Cultura*

Em cultura, o gráfico é semelhante ao da subfase 3.1., apesar da menor importância deste vetor na etapa 3.2. A cultura continua a estar bastante associada ao turismo e à tradição, também presentes no Portugal Sou Eu (2013; 2014; 2015) através dos serviços turísticos e do artesanato.

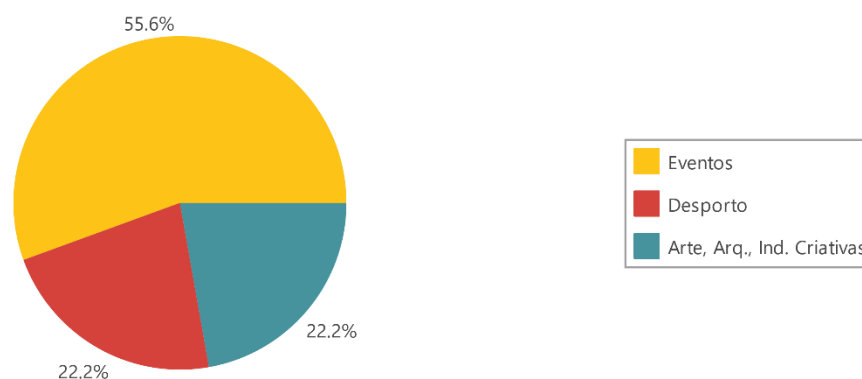
Permanece a vontade de realizar grandes eventos (55,6%) com projeção mediática internacional (GC, 2011a), sobretudo de desporto (golfe e surf), visando “projectar o Desporto

Nacional internacionalmente e de forma concertada com o Turismo através de um criterioso apoio à organização de candidaturas a grandes eventos desportivos internacionais na base de um efectivo retorno económico, turístico e desportivo” (GC, 2011a: 102). Também se prossegue com o objetivo de captar congressos, perspetivando a venda cruzada de produtos turísticos (TP, 2013b; 2014b; 2015b). É igualmente continuada a relevância dada às indústrias criativas:

Há uma década, as indústrias criativas não tinham a expressão que têm agora na nossa atividade económica e projeção externa. Presentemente, essa vertente da nossa atividade reforçou o seu peso na nossa narrativa promocional devido à ocorrência de factos que atestam a sua diferenciação como o recebimento de prémios internacionais nesta área.

(Pacheco, 2017)

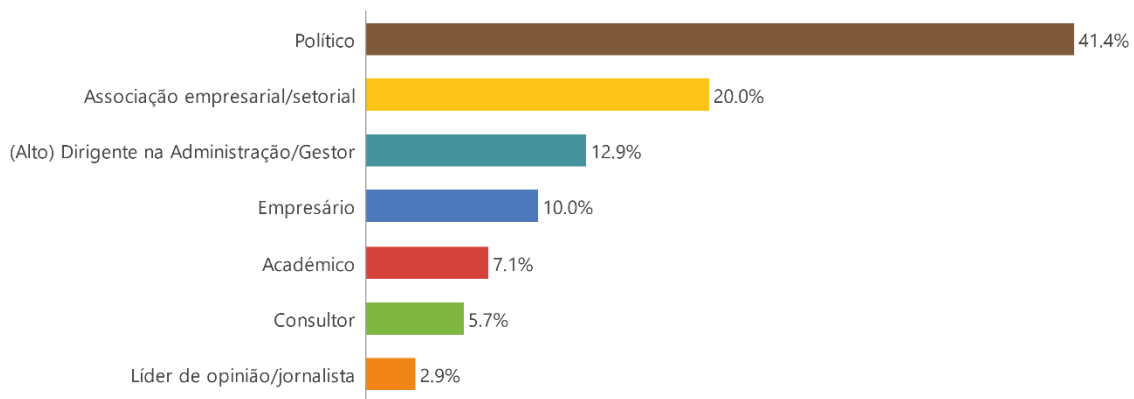
*Figura 63 Subfase 3.2 da Marca Portugal: Ideias em Cultura*



### *Atores*

A distribuição do *perfil* dos agentes prevalecentes na etapa 3.1 da Marca mantém-se na 3.2, com o domínio dos atores políticos, embora nesta subfase aumente o empenho das associações empresariais e setoriais por via do Portugal Sou Eu e do P, no comércio e, no turismo, do novo PENT e do Portugal 2020. A participação dos altos dirigentes da AICEP e do IAPMEI também é mais expressiva mas diminui o envolvimento dos líderes de opinião e jornalistas. Como menciona Hatton (2017): “a abertura dos políticos aos jornalistas estrangeiros tem sido variável: foi maior no tempo de Guterres e de Soares e menor com Passos Coelho e Cavaco”.

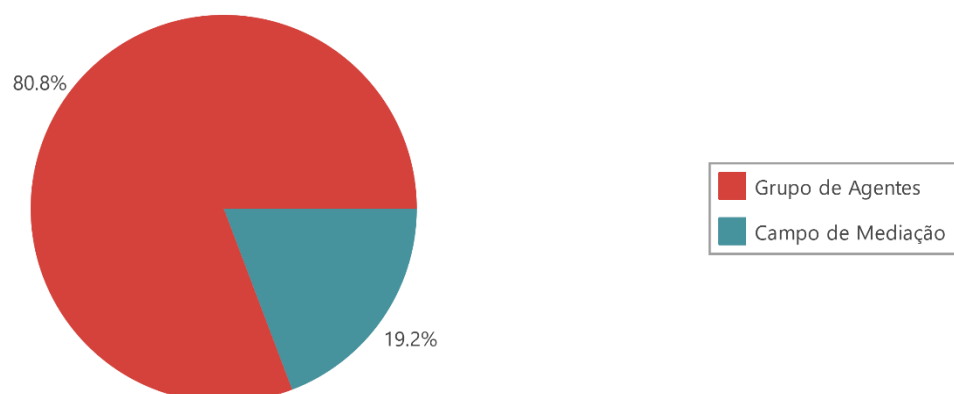
*Figura 64 Subfase 3.2 da Marca Portugal: Perfil de Atores*



A *tipologia* da agência difere do estágio anterior, com o desaparecimento da figura de ator providencial e a extensão do grupo de agentes a 80,8%, fortemente participado pelo setor privado, o que deriva das políticas de transferência de responsabilidades do estado para o âmbito não estatal desenhadas através do Portugal Sou Eu, do P, do PENT e do modelo de governação do Portugal 2020. “Ao nível privado, os intervenientes têm sido maioritariamente empresas e associações” (Cruz, 2017). Silva (2017) destaca

o papel das Associações empresariais, que nos anos mais recentes, têm implementado nos mercados internacionais diferentes campanhas de comunicação sectoriais/regionais. Assim, além da AEP / AIP, que promovem o programa Portugal Sou Eu, temos um conjunto de campanhas de comunicação suportadas pelos SIAC e pelos projetos conjuntos de Internacionalização, ambos sistemas de apoio do QREN e do Portugal 2020.

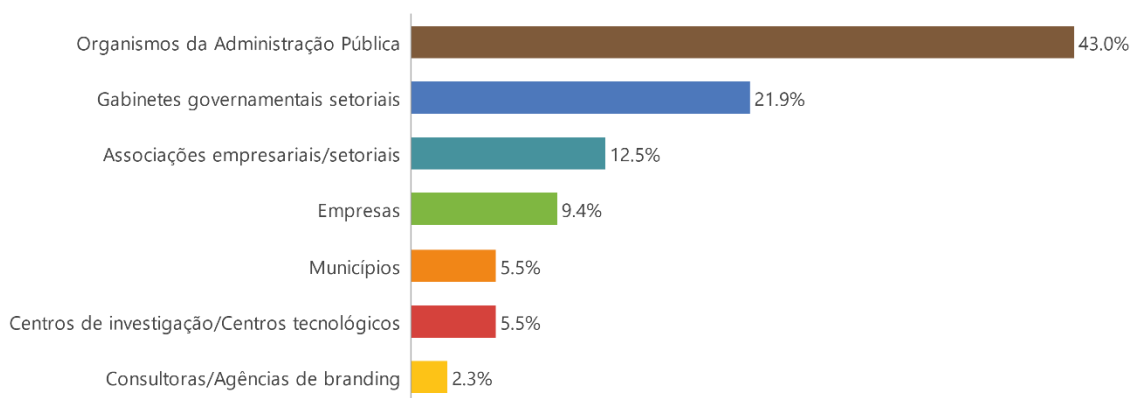
*Figura 65 Subfase 3.2 da Marca Portugal: Tipologia de Atores*



## *Instituições*

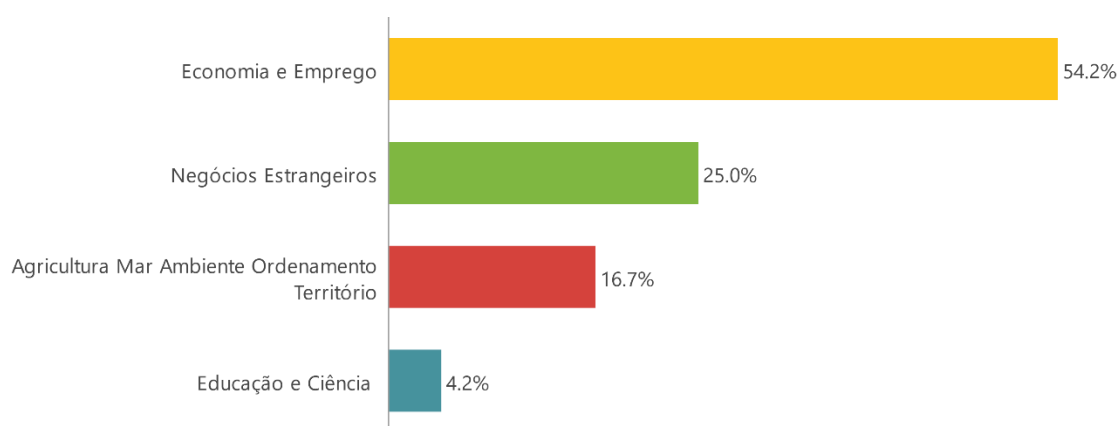
Nas instituições, o diagrama assemelha-se ao estágio anterior da Marca Portugal, apesar de se registar um aumento da ação das associações setoriais e empresariais - que constituem 75% dos membros do Conselho Estratégico do Portugal Sou Eu - das empresas e dos municípios.

*Figura 66 Subfase 3.2 da Marca Portugal: Instituições*



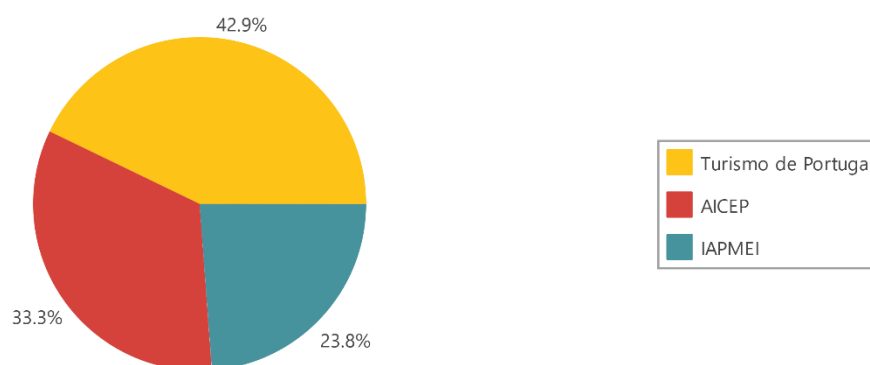
Nos gabinetes governamentais, mantém-se o predomínio do Ministério da Economia e do Emprego, nomenclatura coincidente com a visão política desta subfase (na anterior designa-se Ministério da Economia e da Inovação), seguido dos Negócios Estrangeiros devido à diplomacia económica e à tutela partilhada da AICEP. Para além destes, apenas o Ministério da Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território, seguido da Educação e Ciência, relevam na subfase 3.2. Na etapa 3.1, a Marca Portugal atravessa mais ministérios.

*Figura 67 Subfase 3.2 da Marca Portugal: Gabinetes Governamentais Setoriais*



Nos organismos da administração, o Portugal Sou Eu e o P são geridos pelo IAPMEI, cuja atuação aumenta face ao estágio antecedente. A AICEP é apenas utilizadora do selo P, à semelhança das associações e das empresas. A AICEP fica sob a tutela partilhada da Economia e Emprego e dos Negócios Estrangeiros, acentuando o seu papel na diplomacia económica para a captação de investimento estrangeiro. A ação do Turismo de Portugal continua a crescer, apesar do governo promover um modelo de governação que enfatiza a iniciativa privada.

Figura 68 Subfase 3.2 da Marca Portugal: Organismos da Administração Pública



#### 4.4.2.5 Constrangimentos

Os principais *constrangimentos* referenciados pelos agentes não diferem substancialmente da etapa precedente, continuando a prevalecer a difícil cooperação e cofinanciamento entre o setor público e privado:

Em relação aos recursos, considero tratar-se de uma decisão de fundo que deve ser tomada. O investimento na Marca Portugal deve ter origem pública (do Orçamento de Estado e de Fundos Comunitários) e privada, e deve ser prioritário, porque tem um retorno acelerado e uma contaminação positiva (efeito multiplicador).

Se é verdade que temos poucas verbas e áreas prioritárias, como a Saúde e a Educação, por exemplo, também é certo que o dinheiro que pode entrar nos cofres do Estado através das receitas vindas do investimento estrangeiro, das exportações, do turismo, entre outras áreas diretamente influenciadas por um trabalho de marca país, pode então ser aplicado na Saúde e na Educação.

No que se refere à articulação, penso que não existe uma estratégia político-institucional pré-definida que conjugue os esforços dos principais organismos públicos que intervêm nas questões

relacionadas com a Marca Portugal (...). A colaboração existente decorre da boa relação entre as pessoas, mas não há um diálogo institucional, profundo e permanente, nem uma estratégia articulada.

(Reis, 2017)

As descontinuidades políticas passam a ser o segundo obstáculo, seguido da dificuldade em consertar compromissos alargados. Na subfase 3.1 a ordem é inversa.

Afirmando que “Existe a necessidade de mudar mentalidades”, Frasilho (2017) considera contudo que “há um consenso generalizado e enraizado, mesmo entre governos com diferentes orientações ideológicas, em relação ao facto de só podermos crescer pela atração de investimento direto estrangeiro e pela internacionalização (exportações)”. Frasilho (2017) defende que:

As áreas de intervenção da AICEP têm sido daquelas em que tem havido maior continuidade. Embora possa haver um cunho de estratégia que se altera de uma presidência para outra, em resultado também do próprio dinamismo da realidade económica (sobretudo internacional), que condiciona as escolhas nas políticas públicas.

Cruz (2017) acrescenta que:

Ao longo do tempo, enquanto opção de política, a Marca Portugal foi uma preocupação de todos os governos. Inclusivamente, houve uma consistência de objetivos, mas não de instrumentos de política, em relação às ideias de atração de investimento estrangeiro, de comércio externo/exportações, turismo, inovação e diferenciação. Todavia, relativamente aos recursos mobilizados, assistiu-se a uma estratégia de abordagem ampla que pode ter dificultado os resultados.

Por outro lado, a evolução das últimas décadas não foi igual em todos os setores, que dispersaram esforços na criação de diversas marcas (uma para os vinhos, outra para os azeites, e assim sucessivamente). Tem de haver consenso para a afirmação de um único conceito homogéneo, claro e testável.

(...) não tem havido uma estratégia estável: têm existido várias.

(...) não há uma gestão de imagem consistente de Portugal.

Já Coelho (2017) é mais perentório ao afirmar que “um assunto tão importante” como a Marca Portugal tem merecido um “tratamento amador”, ou seja, “Não há política pública de



Marca Portugal. Há descontinuidades e falta de profundidade. A marca não é usada como um princípio identitário”:

A Marca Portugal tem sido tratada de forma tática, em vez de estratégica, de modo publicitário, em vez de estrutural. Este tratamento superficial, sujeito a boas vontades e sem a dotação dos meios adequados, decorre, em boa parte, da confusão que se faz entre marca país e nacionalismo ou orgulho nacional. Uma marca país não se resume a esse sentimento.

(...)

relativamente ao Portugal Sou Eu era fundamental consertar o Presidente da República com o Primeiro-Ministro (e os ministros setoriais), mas isso não é possível organicamente, só é viável dentro das boas vontades e dos limites institucionais.

(...)

Nenhuma figura de Estado tem o pelouro da Marca Portugal, que deve ser personalizada pelo Presidente da República. Não existe um organismo autónomo responsável pela gestão da Marca Portugal, com um cofinanciamento público-privado, com um conselho de individualidades reconhecidas, respeitadas e independentes, provenientes de diversas áreas da sociedade civil, do setor público e privado, e de diferentes gerações.

Há um Conselho Estratégico no IAPMEI, que reúne numa lógica mais administrativa do que estratégica, e a gestão da Marca Portugal está dispersa por organismos tutelados por ministérios.

Os dirigentes das principais associações intervenientes nestes processos também expressam a sua opinião: “A promoção da marca Portugal foi sendo implementada com estratégias que em diferentes domínios eram a inversão da estratégia anterior. Aqui reside a principal questão” (Silva, 2017); “Houve descontinuidades, de estratégias e de meios, resultantes de mudanças políticas” (Almeida, 2017). Mesmo no turismo, onde houve linhas de ação continuadas, a mensagem que fica nos média é de descontinuação de políticas:

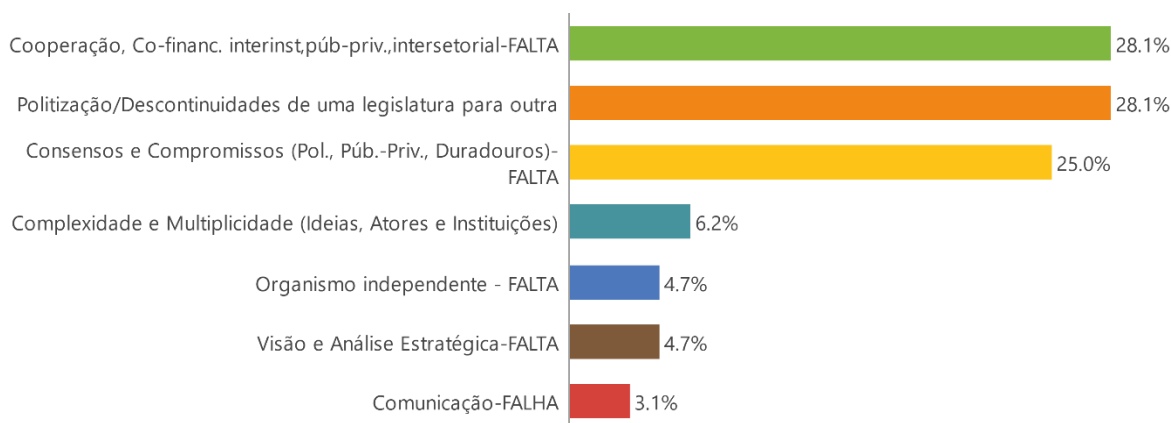
Muda o Governo, muda-se a marca...o ministro da Economia já admitiu que a alteração da imagem de Portugal, ao nível do turismo, está em cima da mesa.

As campanhas de promoção da marca Portugal arrancaram com o "Afogadinho" e "Where the Atlantic meets Europe", depois o Governo de Durão Barroso quis apostar no "Go Deeper"... Passou-se pela marca ".pt" até ao "Allgarve". Quase duas décadas depois, os diferentes governos gastaram mais de 230 milhões de euros nas várias estratégias e campanhas, mais ou menos abrangentes, para promover o País dentro e fora de fronteiras. Agora, o ministro da Economia,

Álvaro Santos Pereira, admitiu que o Executivo social democrata, no início de Setembro, vai apresentar uma nova marca Portugal.

(Pereira, 2011)

*Figura 69 Subfase 3.2 da Marca Portugal: Constrangimentos*



#### 4.4.2.6 Estratégias de mediação

As estratégias mais utilizadas pelos agentes são semelhantes às do estágio anterior: colaboração (31%) e sensibilização (23,8%), tanto no turismo (entre Agências Regionais de Promoção Turística e associações setoriais, empresas privadas e setor empresarial do Estado, organismos internacionais, organismos da administração pública central, regional e local, estabelecimentos de ensino superior e profissional) como nas marcas e investimento, através do Portugal Sou Eu e do P, “iniciativas governamentais, a que a AEP se associou” (Almeida, 2017):

tem havido um entrosamento interessante entre os vários players públicos e privados neste propósito lato de Marca Portugal. De forma formal e institucional, em Fóruns e Conselhos. Mas também através de reuniões mais avulso. No que concerne à AICEP, posso partilhar que, em alguns casos, a Agência tomou a iniciativa de envolver os agentes privados (associações empresariais e setoriais) e públicos (IAPMEI, Turismo de Portugal, intervenientes no programa COMPETE). Noutras situações, foram estes atores que vieram demonstrar à AICEP onde e de que forma precisavam da Agência. Tem sido um trabalho recíproco.

(Frasquilho, 2017)

(Os) representantes dos setores empresariais são ouvidos pelos decisores político-institucionais. As confederações e associações setoriais e empresariais também realizam ações de relações públicas, sensibilização e mobilização junto dos seus membros.

(Reis, 2017)

Porém, na subfase 3.2 os mecanismos de pressão sobre o tecido privado são mais evidentes, quer pelas imposições normativas do PENT e das candidaturas ao P2020, quer pelas exigências da certificação do Portugal Sou Eu, em que o controlo da marca é efetuado por um Órgão Operacional (composto pela AEP, AIP, CAP, CCP, APED, AHRESP e liderado pelo IAPMEI), que visita as empresas para verificação e validação, *à posteriori*, das informações prestadas no ato de adesão ao Selo (Produtos e Serviços) ou ao Estabelecimento Aderente (IAPMEI, 2012; 2014; 2015a; 2015b; Portugal Sou Eu, 2013; 2014; 2015):

As dificuldades e discordâncias não existem só no Estado, nem entre este e o tecido empresarial, também começam entre as próprias empresas. Há casos de empresas que defendiam que a Marca Portugal abafava as suas marcas. Teve de se tomar uma posição política de força e depois, comprovados os resultados, essas empresas começaram a aderir ao conceito e à estratégia e correu bem.

(Reis, 2017)

Seguem-se as estratégias de consensualização (11,9%), que permanecem com resultados essencialmente no turismo:

Por estabilidade, no tempo e no conceito, entendo a definição consensual da identidade distintiva do País e a sua manutenção por um período mínimo de 10 anos. O nosso modelo é demasiado elástico e indefinido, há demasiados setores considerados prioritários, e não há consensos.

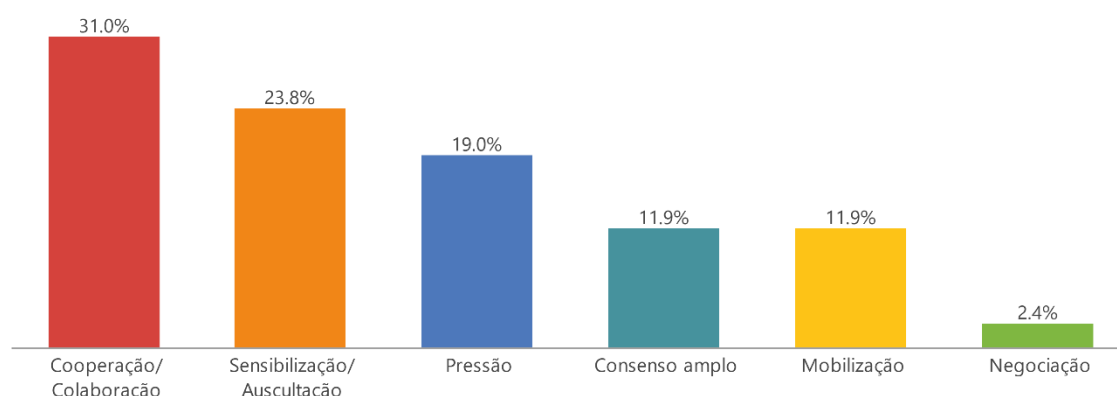
(...)

Relativamente à priorização, e embora esta questão tenha evoluído positivamente nos últimos anos, em fileiras como o Turismo, por exemplo, parece-me que as prioridades ainda não são constantes. Tem havido intermitências em função das ideias de quem dirige e governa, que quer deixar a sua marca. Tem-se feito campanhas desgarradas, sem um fio condutor que as ligue.

(Reis, 2017)

A mobilização (11,9%) é preconizada sobretudo pelo Portugal Sou Eu, que se destina “a todos os Portugueses, com o objetivo de mobilizar o país para o desígnio do crescimento económico, e procura o envolvimento ativo e empenhado de toda a sociedade civil” (Portugal Sou Eu, 2013; 2014; 2015). A negociação (2,4%) continua a ser promovida essencialmente com as associações empresariais e setoriais, que procuram fazer valer a sua capacidade “lobista” (no sentido mais positivo do termo) junto dos decisores políticos” (Almeida, 2017).

*Figura 70 Subfase 3.2 da Marca Portugal: Estratégias de mediação*



#### **4.4.2.7 Recursos de poder**

Em relação aos recursos de poder, a distribuição difere da subfase 3.1: o uso do exponencial do *marketing digital* pelo turismo faz subir os média digitais para primeiro plano (21,1%), seguido das campanhas do Portugal Sou, do turismo e da APICCAPS (17,8%) e dos meios financeiros (16,7%) essencialmente comunitários (COMPETE, P2020)<sup>77</sup> pois, como lembra Cruz (2014 *apud* Ledo, 2014), "não há investimento específico que seja dirigido única e exclusivamente à marca "Portugal"".

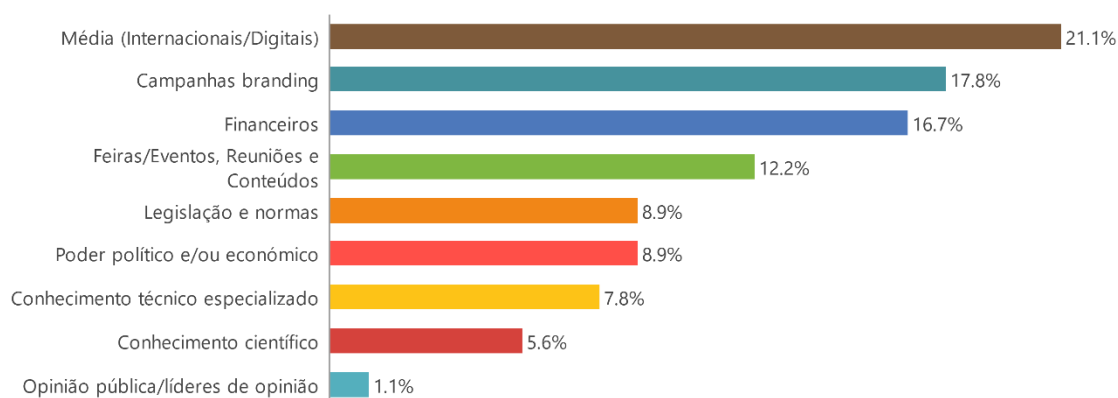
Na etapa 3.1, a ordem é campanhas, eventos (feiras e reuniões) e conteúdos; verbas; meios digitais e poder político/económico; legislação; conhecimento técnico; opinião pública/líderes de opinião; conhecimento científico; liderança.

No estágio 3.2, as feiras internacionais, como a de Argel e de Luanda, conteúdos e reuniões (com os setores e com os investidores) ocupam a quarta posição (12,2%), seguida pela legislação e normas, com 8,9%, tal como o poder político/económico, que é determinante na decisão de transformar a ideia de marca país do Portugal Sou Eu, da autoria de Carlos Coelho, numa iniciativa de marcas do País. Segue-se o conhecimento técnico (7,8%), científico (5,6%) e uma opinião pública pouco expressiva (1,1%).

---

<sup>77</sup> O COMPETE integra-se no QREN e é financiado pelo FEDER. Visa a melhoria sustentada da competitividade da economia nacional no âmbito europeu e global. Para esse desígnio, contribuem dinâmicas e fatores que fomentem a iniciativa empresarial, como a I&DT e a inovação e redução de custos de contexto através de uma melhor administração pública.

*Figura 71 Subfase 3.2 da Marca Portugal: Recursos de poder*



#### **4.4.2.8 Alinhamento com a visão de desenvolvimento económico: etnocentrismo em contexto de crise e turismo (residencial)**

A subfase 3.2 da Marca Portugal nasce alinhada com uma visão de desenvolvimento económico do País subalternizada pela questão financeira (César das Neves, 2017; Tavares, 2017), que ocupa a centralidade na ação governativa e no debate público. Num momento em que a reputação nacional está fragilizada nos média internacionais (Pacheco, 2012; Mira Amaral, 2017), procura-se recuperar a imagem externa e a credibilidade dos mercados mais por via do cumprimento dos compromissos orçamentais estabelecidos com a Troika, em vigor de abril de 2011 até maio de 2014, do que através da economia e da Marca Portugal:

O Governo não pode deixar de salientar a circunstância de cerca de 85 por cento dos deputados eleitos para a Assembleia da República por uma amplíssima maioria dos Portugueses representarem partidos que subscreveram o Memorando de Entendimento estabelecido com a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional. Este facto garante o indispensável apoio político e social ao cumprimento escrupuloso de todas as suas metas, calendários e objectivos.

Torna-se por isso obrigatório o regresso, tão breve quanto possível, a uma trajectória sustentável das contas públicas que dê lastro a uma economia próspera e criadora de emprego a médio prazo. Ou seja, rigor e firmeza nas finanças públicas para o crescimento económico, a promoção do trabalho, a competitividade empresarial e a inclusão social.

(GC, 2011a: 8)

Busca-se o equilíbrio da balança externa através da diminuição das importações - criando o Portugal Sou Eu, para estimular o consumo interno – e do aumento das exportações – apostando-se no maior setor exportador da economia nacional, o turismo.

A Marca Portugal sofre um revés e vira-se para dentro (Cayatte, 2017; Patrão, 2017; Tavares, 2017). “A partir do final de 2013, (quando) a economia portuguesa começou a dar sinais de recuperação” (Paes Mamede, 2017), procura-se internacionalizar os produtos portugueses através do P, mas “o perfil de especialização” interno permanece baixo:

É extremamente difícil para qualquer país alterar (rapidamente) o que sabe fazer. A economia portuguesa está muito especializada em setores tradicionais, de baixo valor acrescentado e bastante expostos à concorrência internacional, como sejam os têxteis, o vestuário, o calçado, as madeiras e a cortiça.

(Paes Mamede, 2017)

Filipe (2010: 275-276) também já tinha observado que “a imagem que os consumidores portugueses têm dos produtos e marcas portuguesas ainda não acompanha o posicionamento pretendido pelos governantes”. Apesar de se dar continuidade à afirmação de ideias de inovação e tecnologia, nas certificações do Portugal Sou Eu e no P predominam produtos tradicionais e/ou serviços com baixo nível incorporação tecnológica (Portugal Sou Eu, 2013; 2014; 2015; AICEP, 2015c).

Um estudo sobre o contributo das Marcas portuguesas para o crescimento económico e para a competitividade internacional do País, abrangendo os anos de 1996 a 2009, frisa a “presença marcante num conjunto de classes de bens e serviços em sectores associados a um menor nível de sofisticação e incorporação de conhecimento de fronteira”, com a “Consultoria e publicidade”, nos serviços, e o “Vestuário e calçado”, nos bens, a registarem a maioria dos pedidos de certificação (Mendonça e Fontana, 2011: 67-68). A mesma pesquisa indicia contudo que a economia nacional estava a dar sinais transformação estrutural do seu perfil setorial, em linha com o resto da UE a 15, onde os serviços têm crescido a um ritmo maior do que os bens.

Mas são os produtos, e não os serviços, que prevalecem no Portugal Sou Eu, com acentuada preferência dos consumidores nacionais pelo agroalimentar, seguido do mobiliário e calçado (Gonçalves, Duarte e Brites, 2014). Filipe (2010) já havia igualmente concluído que a generalidade dos consumidores nacionais, cujas preferências incidiam nos setores tradicionais do calçado e, principalmente, do agroalimentar (com destaque para o vinho, lacticínios, fruta e

azeite), não associava atributos de *design*, inovação, tecnologia e criatividade ao *made in Portugal*.

O peso do etnocentrismo no sucesso do Portugal Sou Eu em contexto de crise é postulado pelo Estudo de Portugalidade encomendado pelo Governo (Gonçalves, Duarte e Brites, 2014) mas esta visão não é unânime entre os agentes veiculadores do modelo de Marcas portuguesas (Rosa, 2002b). Como refere Tavares (2017), “A ideia até pode ser interessante, mas os portugueses não compram um produto só por ser nacional se tiverem outro produto estrangeiro melhor e/ou a preço concorrencial”. Filipe (2010: 277) também nota que “as teses sobre etnocentrismo (...) justificam que o etnocentrismo pode ter maior relação com os juízos e avaliações sobre os produtos do que com as intenções de comportamento”.

Contudo, o Presidente da AEP sustenta que o Compro o que é nosso, embrião do que viria a ser o Portugal Sou Eu, não nasce “numa ótica protecionista, mas de valorização da produção interna e de mudança de mentalidades”:

Num contexto de crise económico-financeira nacional (e internacional), a AEP transformou a crise numa oportunidade, tentando transmitir, através do “Compro o que é nosso”, uma mensagem que visava aumentar a auto estima dos portugueses, sensibilizar para a importância do consumo interno no aumento do Produto Interno Bruto e na criação de emprego.

Os objetivos foram atingidos e comprovados pelo sucesso das medidas e campanhas que se seguiram: “Portugal, a minha Primeira Escolha”, da AEP; selo Portugal Sou Eu e internacionalização do conceito *Made in Portugal*, com a chancela “P” nos produtos exportados, iniciativas governamentais, a que a AEP se associou.

Os produtos portugueses passaram a ser reconhecidos internamente, e a ser (mais) valorizados externamente, pela qualidade, durabilidade, *design*, inovação e comunicação e *marketing* associados à sua promoção. Hoje, há uma alteração cultural, de mentalidades, ao nível nacional, e de imagem dos produtos portugueses no estrangeiro, para a qual a AEP contribuiu.

(Almeida, 2017)

O Programa de Governo e a *Estratégia de Fomento Industrial para o Crescimento e o Emprego 2014-2020* difundem os *clusters* tradicionais mas juntam-lhes setores emergentes (indústrias da saúde, indústrias criativas e de base tecnológica), que a AICEP transfere para narrativas de atração de investimento. Esta ação, encetada em (sub)fases anteriores da Marca

Portugal, procura alinhar o País com o paradigma internacional dos países desenvolvidos, nos quais os *clusters* setoriais evoluíram para segmentos tecnológicos:

Os ‘clusters’ sectoriais evoluíram hoje em dia, no contexto da Teoria do Desenvolvimento Endógeno (de Paul Rommer) que deu suporte à chamada Economia do Conhecimento, para regiões de desenvolvimento tecnológico, com um incremento da fertilização cruzada entre universidades e empresas ‘high-tech’ e com um sistema mais sofisticado de entidades de serviço relacionadas e de suporte. Esta ‘clusterização’ passou a ser aplicada universalmente em todos os países que aspiram ao desenvolvimento económico e industrial.

(Mira Amaral, 2014: 5).

Em 2013, o *Estudo de Avaliação da Estratégia e do Processo de Implementação das Estratégias de Eficiência Coletiva (EEC) – Tipologia Clusters* avalia a implementação da política de EEC (QREN 2007-2013) e conclui que ainda é incipiente, devido à “experiência reduzida das entidades envolvidas na alavancagem dos processos de eficiência coletiva” (SPI, 2013: xi). O documento recomenda a continuidade da política, atualizada à luz dos desenvolvimentos nacionais e internacionais, defendendo um melhor modelo de governação, não limitado à “consolidação de domínios tradicionais considerados de elevado potencial exportador, em detrimento da emergência de outros setores ou da assunção de riscos fora do alinhamento tradicional dos setores” de ensino superior, centros tecnológicos e empresas consolidadas (SPI, 2013: xii). Postula também a nomeação de “uma estrutura de gestão que beneficie da aprendizagem acumulada a nível nacional e internacional” e introduza uma cultura de avaliação da política, a par de mecanismos participados de monitorização (SPI, 2013: xi).

Nesta subfase da Marca Portugal, a ideia de atrair investimento estrangeiro é igualmente reforçada pela colocação da AICEP na dupla tutela da Economia e dos Negócios Estrangeiros, no enquadramento da diplomacia económica. A Lei n.º 29/2012 reitera os instrumentos de atração de investimento de países terceiros, a par da imigração qualificada e do turismo residencial, para o qual contribuem os desenvolvimentos do *Livinginportugal*.

Perpetua-se contudo uma política de baixos salários, decorrentes das fragilidades estruturais da economia portuguesa, evidenciadas com a crise (Bento, 2017). Neste contexto, o turismo mantém-se como uma aposta central da Marca Portugal, como empregador (sazonal) de um tecido pouco qualificado e como principal setor exportador.



Dá-se ainda a falência da estratégia dos campeões nacionais (Félix Ribeiro, 2017; Paes Mamede, 2017), cujas privatizações são valorizadas como reformas estruturais pela AICEP (2015d):

Para esta situação também contribuiu uma estratégia política falhada do Cavaquismo. No modelo de desenvolvimento económico do governo de Cavaco Silva defendeu-se a consolidação de grandes grupos financeiros portugueses, e de privatização das grandes empresas nacionais, com dimensão de internacionalização, de forma a criar grandes grupos económicos portugueses. A ideia era a de que o setor financeiro português impulsionasse a economia e ajudasse a criar centros de decisão nacional em diversas áreas. Mas a estratégia falhou porque o setor financeiro apropriou-se da economia e isso acabou por recair sobre a própria banca.

(Paes Mamede, 2017)

Portugal foi objeto de uma intervenção económica externa desde 2011 até 2014 sucedendo-se a tomada de controlo de alguns dos “campeões nacionais” por acionistas estrangeiros - chineses, angolanos, brasileiros e franceses.

Félix Ribeiro (2017)

Como lembra César das Neves (2017), “Outra questão que tem feito arrastar a crise financeira é a da falta de transparência. A tática de esconder os escândalos bancários, que acabam por se tornar públicos (...). A falta de transparência gera desconfiança internacional e afasta os investidores”.

Em contexto de crise económico financeira, apesar de Mira Amaral (2017) considerar que existe “o lado positivo de chamar a atenção dos países do norte e centro da Europa para os nossos engenheiros”, a imagem da fuga de cérebros por via da emigração qualificada leva a AEP a desenvolver o programa *Regresso de uma geração preparada* (Almeida, 2017). Todavia, e embora o desemprego contribua para aumentar a emigração para os níveis mais elevados desde a década de 60, passando-se de 100.978 emigrantes, em 2011, para 134.624, em 2014 (INE, 2017), a emigração qualificada centra-se bastante no Reino Unido e na classe dos enfermeiros (Pires et. al., 2015). Porém, o saldo migratório ainda é negativo:

Focando a comparação no quadro europeu, conclui-se que Portugal é hoje o segundo país da UE com mais emigrantes em percentagem da população (21%) (e o primeiro considerando apenas os países com mais de um milhão de habitantes). Em contraste, é um dos países com uma percentagem de imigrantes na população residente abaixo da média dos países da UE (9% se considerarmos os retornados nascidos na ex colónias, menos de 6% sem estes). A conjugação de alta emigração e baixa imigração, em termos acumulados, situa Portugal no conjunto dos

países europeus de repulsão, onde se encontram também a Bulgária, Roménia, Lituânia e Eslováquia.

(Pires et. al., 2015: 38 [324])

Todavia, a própria crise acaba por funcionar como causa dinamizadora da iniciativa privada (Cruz, 2017), tendo o efeito positivo “de impulsionar a ação, de alterar mentalidades, de provocar a mudança” (Patrão, 2017). Como enfatiza Frasquilho (2017), “foi fundamental o esforço das empresas, que aliado ao uso que fizeram das tecnologias, souberam transformar a crise, e a contração do mercado nacional, numa oportunidade para inovar e exportar”<sup>78</sup>.

---

<sup>78</sup> Por exemplo, em novembro de 2015 (no início de uma nova legislatura), a *Superbrands* lançou as *Superbrands – Born in Portugal*, no âmbito de uma ação internacional na qual as empresas portuguesas são precursoras. Pedro Diogo Vaz, *senior partner* da *Superbrands*, explica as diferenças entre o selo *Superbrands* e as *Superbrands Born in Portugal*: “A única distinção reside no facto de que as *Born in Portugal* têm a particularidade de serem marcas cuja origem é o próprio país. O racional por detrás desta distinção reside no facto que, em muitos casos, as marcas multinacionais têm uma panóplia de recursos que lhes permite afirmarem-se em qualquer mercado e que isso, por vezes, ofusca um trabalho – que também é de excelência – de marcas nascidas localmente, que têm propostas relevantes, que trazem valor para a vida das sociedades” (Vaz, 2015 *apud* Marques, 2015).

## 4.5 CONCLUSÕES: MARCA PORTUGAL E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO

### 4.5.1 Balanço de um percurso

#### *Fase 1*

A primeira tentativa de criar uma Marca Portugal decorreu de 1999 a 2001, num governo PS, através de um processo *bottom up*, que o ICEP institucionalizou. As causas subjacentes à vontade institucional e política de criar uma Marca Portugal derivaram de fenómenos de difusão de ideias políticas de marca país na economia globalizada.

O ICEP promoveu uma lógica discursiva através de diversos fóruns que culminaram na realização do Fórum Portugal, onde juntou um amplo campo de agentes, procurando encontrar uma solução de marca país consensual e alinhada com as ideias políticas e valores dominantes. Nesse quadro cognitivo, o ICEP mobilizou recursos de conhecimento científico e técnico mas foram os recursos de poder político do mediador António Carneiro Jacinto, Administrador do ICEP que era próximo do então Ministro da Economia Pina Moura, que influenciaram este decisor a adotar a proposta do ICEP.

Nesta etapa inicial, formulou-se uma identidade competitiva de Portugal que, com uma imagem de “bom aluno” decorrente do processo de adesão à Comunidade Europeia, queria agora apresentar-se como um país flexível – tanto nas produções customizadas à medida das necessidades dos clientes (exportações), como na adaptação a outras culturas organizacionais (investimento) e no acolhimento ao turista - e inspirador de uma Europa de valores humanistas e universalistas, que preconizou desde a época dos Descobrimentos. Nas narrativas veiculadas associaram-se atributos de *design*, qualidade, criatividade, inovação e tecnologia à produção nacional. No turismo, deu-se continuidade aos desenvolvimentos e campanhas iniciados em 1992.

Esta construção da Marca Portugal padeceu contudo de insuficiências ao nível do envolvimento dos *stakeholders* e da comunicação da proposta de valor, constrangimentos que acompanhariam as (sub)fases seguintes. A dificuldade em promover a cooperação, tanto ao nível interinstitucional, como junto do setor privado e no interior deste, revelaram-se o principal entrave deste processo, seguido da descontinuidade política derivada da alternância governativa. O *Projeto Marca Portugal: Uma nova dinâmica para um novo milénio* (ICEP, 2001) foi orçamentado e apresentado à tutela, mas não teve seguimento na nova legislatura, à exceção das sugestões relativas às marcas portuguesas e ao turismo.

## *Fase 2*

Entre a primeira e a segunda etapa da Marca Portugal houve três pontos em comum: 1) os consensos em torno da importância do turismo para a economia, que se traduziram numa continuidade de medidas; 2) o ênfase dado à ideia de associar Portugal a inovação e tecnologia, tanto nos setores tradicionais como em áreas emergentes; 3) a pertinência de alterar a percepção dos produtos portugueses no exterior, diferenciando-os pela qualidade e *design*. De resto, o Projeto Marcas portuguesas diferiu largamente do Projeto Marca Portugal, evidenciando-se a dicotomia marca país/marcas do país.

A segunda fase da Marca Portugal surgiu em 2002, com a mudança para um governo PSD/CDS-PP e através de um desenho *top down*. A nova coligação dominante inaugurou uma política de Marcas portuguesas, com destaque para o setor do calçado, vestuário e têxteis, e introduziu na agenda o conceito de diplomacia económica, visando o crescimento das exportações e a captação de investimento estrangeiro. A análise constante do Relatório Porter de 1994, atualizada em 2002, influenciou os argumentos justificativos do Projeto Marcas portuguesas. Os desenvolvimentos no turismo foram continuados, beneficiando de fenómenos de aprendizagem e de dependência de trajetória.

Daqui em diante, os atores políticos passaram a protagonizar a construção da Marca Portugal, acompanhados de um envolvimento crescente das associações empresariais e setoriais, registando-se um alargamento do grupo de agentes, em detrimento do campo de mediação, relevante no começo da Marca Portugal.

Nesta etapa também se destacou a figura de ator providencial, personificada no Ministro da Economia, e no líder da APICCAPS, que o Ministro da Economia convidou a presidir à administração do ICEP/IAPMEI e que persuadiu os decisores políticos e os parceiros setoriais a encetarem a bem sucedida internacionalização do calçado português, num movimento *bottom up*.

Promoveu-se igualmente uma nova configuração institucional, designadamente através da: 1) junção do ICEP com o IAPMEI, atribuindo-se-lhes o comércio exteno; 2) autonomização do investimento estrangeiro com a criação da API; 3) centralização do turismo no ITP.

Neste período, as descontinuidades políticas foram o principal constrangimento, acompanhado da dificuldade em reunir consensos amplos e compromissos duradouros. Neste enquadramento, os agentes levaram a cabo estratégias de cooperação entre o setor estatal e empresarial, interinstitucional e entre empresas. Desenvolveram-se ainda ações de sensibilização e auscultação entre os atores políticos e os agentes setoriais mas verificou-se um

aumento dos mecanismos de pressão legislativa junto das empresas (normas de certificação de marcas e regras para a atribuição de incentivos).

As campanhas, eventos e reuniões passaram a ser os recursos de poder privilegiados pelos decisores e registou-se um aumento da mobilização de recursos financeiros e de poder económico e político face ao estágio anterior da Marca Portugal.

### *Subfase 3.1*

Com a eleição de um governo PS, em 2005, entrou-se numa nova etapa da Marca Portugal, que se distanciou da antecedente ao mover o debate das marcas do país para a marca país, embora de forma distinta da fase inaugural da Marca Portugal.

O Projeto Marcas portuguesas foi substituído pelo Programa Portugal Marca, que integrou o Clube de Marcas portuguesas, mas deslocou a imagem de país do eixo das exportações para um modelo de Portugal do Conhecimento e de Turismo, num agendamento derivado do Plano Tecnológico (que, por sua vez, foi vertido da Estratégia de Lisboa e subsequentes conselhos europeus) e de uma visão valorizadora da Marca Destino Portugal. A consensualização em torno da conciliação destes dois focos de país – Conhecimento e Turismo - que sinalizam a Marca Portugal desde então, não tem sido unanime.

Este período caracterizou-se, à semelhança do anterior, por mecanismos *top down*, pelo protagonismo dos atores políticos no desenho das medidas, implementadas pela Administração, e por um envolvimento ainda maior dos agentes setoriais.

Apesar da configuração *top down*, esta subfase conheceu algumas ações *bottom up*: o debate sobre a Marca Portugal, que antecedeu o Programa Portugal Marca e foi promovido na Horta Seca, mediante a participação de 300 atores de vários campos da sociedade civil; a continuação da internacionalização do calçado pela APICCAPS; e o programa Compro o que é Nosso, lançado em 2006 pela AEP, que influenciou o Ministério da Economia e da Inovação a apoiar a campanha seguinte, Portugal: a Minha Primeira Escolha, em 2009.

Paralelamente, foi relevante a mediação de dois atores providenciais: o Ministro da Economia e da Inovação, no Programa Portugal Marca, e o Chefe de Gabinete do Primeiro Ministro, que foi convidado a criar o Turismo de Portugal e protagonizou os progressos neste setor. Na construção da nova imagem de país, pela coligação dominante, estes agentes destacaram-se pela sua visibilidade e poder político e por defenderem ideias consonantes com os valores prevalecentes.

O Plano Tecnológico foi transversal às diversas medidas da Marca Portugal e com esta relacionadas: no âmbito da qualificação dos portugueses para a Sociedade do Conhecimento (nos vários níveis de ensino e na Aprendizagem ao Longo da Vida), na valorização dos recursos

humanos qualificados como fator de atração de investimento estrangeiro, tentando-se captar investimentos estruturantes de base tecnológica, nos incentivos à incorporação de inovação e tecnologia na produção nacional, em áreas tradicionais e emergentes e, até, no turismo, na projeção das energias renováveis (e do *cluster* eólico), no apoio a atividades de I&DT nas empresas e na promoção da investigação e ciência.

O turismo foi igualmente alavancado: introduziu-se um título na ordem comunitária, através do Tratado de Lisboa, assinado durante a presidência portuguesa da UE; emanou-se o primeiro Plano Estratégico Nacional do Turismo e a lei de bases; fundiram-se os quatro organismos encarregues do setor no Turismo de Portugal; apoiou-se a criação de rotas aéreas; viabilizou-se a construção e (re)qualificação de infraestruturas hoteleiras; investiu-se no ensino e na formação; apostou-se em campanhas direcionadas aos públicos alvo e lançou-se o *site* Visitportugal. O turismo beneficiou de uma dotação anual de 50 milhões de euros e afirmou-se a Marca Destino Portugal, baseada na proposta de valor da diversidade concentrada a curtas distâncias.

Esta foi também a ocasião em que se concretizou a primeira campanha de marca país: Portugal, a Costa Ocidental da Europa. Para o lançamento desta ideia, que já vinha sendo apresentada pelo seu criativo junto dos decisores desde o ano de 2000, aproveitou-se a janela de oportunidade proporcionada pela presença, em Lisboa, dos Chefes de Estado e de Governo dos Estados Membro da UE, para a cerimónia de assinatura do Tratado. A campanha foi implementada pela AICEP e pelo Turismo de Portugal, com o objetivo de afastar o País dos estereótipos do Sul, produzindo narrativas construtoras de uma imagem de costa da inovação, do investimento, de recursos humanos talentosos e de turismo. As energias renováveis entraram nesta equação, prevalecendo sobre a diplomacia económica privilegiada na etapa antecedente.

Em 2007, no quadro do PRACE, o ICEP passou a AICEP, recuperou a competência do investimento estrangeiro da API, que foi extinta, autonomizou-se novamente o IAPMEI e criou-se o Turismo de Portugal.

Nesta etapa, a dificuldade em promover a cooperação, seguida do difícil estabelecimento de consensos e compromissos amplos, e das discontinuidades provenientes das alternâncias governativas, foram os principais constrangimentos evidenciados pelos agentes, que apontaram ainda pontos de veto introduzidos pelo poder local.

As estratégias de mediação privilegiadas foram a colaboração e a auscultação/sensibilização, seguidas de mecanismos de mobilização e, em menor grau do que segunda fase da Marca Portugal, de pressão legislativa. Os consensos voltaram a resultar melhor no turismo do que nos outros vetores da Marca Portugal.

Nos recursos de poder continuaram a predominar, e até a intensificar-se, as campanhas, eventos e incentivos financeiros. Verificou-se ainda, em relação ao período anterior, um crescimento na utilização dos média digitais. Os recursos de poder político voltaram a ser determinantes, quer na decisão política de concretizar a campanha Costa Ocidental da Europa, quer nos progressos do setor turístico.

### *Subfase 3.2*

A entrada em funções, em 2011, de um executivo PSD/CDS-PP, num contexto de crise económica financeira mundial, no qual o País foi objeto de assistência financeira internacional, subalternizou a questão económica. O Governo defendeu a recuperação da imagem externa mediante o cumprimento do memorando de entendimento assinado com a Troika. Numa retórica virada para dentro, a Marca Portugal passou ao Portugal Sou Eu, apesar de ter sido lançado o estatuto *P* para as exportações, em 2014.

O debate foi novamente direcionado da marca país para as marcas do país, embora com contornos e objetivos diferentes dos da fase 2 da Marca Portugal, dirigida à internacionalização.

As ideias políticas de inovação e tecnologia herdadas dos momentos anteriores da Marca Portugal não foram esquecidas, e o modelo de Portugal de Conhecimento e de Turismo permaneceu subjacente à Marca Portugal, mas na subfase 3.2 prevaleu a imagem do Portugal Sou Eu.

A ideia original do Portugal Sou Eu foi de um criativo, que visava um projeto de marca país, embora distinto do da Costa Ocidental da Europa. No entanto, a coligação maioritária governamental, inclusiva do interesse minoritário das associações empresariais e setoriais, que viram a sua influencia aumentada junto da coligação dominante por via do choque interno das eleições e do choque externo da crise, mobilizou recursos de poder político e económico para a transformação do Compro o Que é Nosso da AEP no Portugal Sou Eu, gerido pelo IAPMEI, em colaboração com o tecido associativo. A questão da Marca Portugal ficou circunscrita às autoridades governamentais, administrativas e aos líderes de associações setoriais, que observaram regras de concordância e de compromisso.

O Portugal Sou Eu apresentou-se como uma solução à medida para a mobilização do etnocentrismo, em torno de argumentos favoráveis à recuperação da auto estima dos portugueses através da valorização da produção nacional, perspetivando o aumento da produtividade e do consumo interno, acompanhado da diminuição das importações e do desemprego nas PME. A vertente das exportações foi assegurada sobretudo pelo turismo, que usufruiu dos efeitos da “Primavera Árabe” e da atenção que os média internacionais prestaram ao País devido à situação económico financeira.

Nas políticas de atração de investimento, enfatizou-se a concretização de 500 medidas e reformas estruturais (que incluíram a flexibilização do mercado de trabalho, a alteração do sistema judicial e a reforma do IRC). A Lei n.º 29/2012 reforçou a intenção política de captar imigração qualificada e investimento de países terceiros, numa ótica de remoção de barreiras encetada na anterior legislatura, com o Decreto-Lei n.º 249/2009.

Na subfase 3.2 permaneceu a prevalência dos atores políticos e o modelo *top down*, voltando todavia a crescer o raio de ação do grupo de agentes, com a intervenção das associações empresariais e setoriais. Em relação à etapa 3.1, diminuiu o envolvimento dos jornalistas e líderes de opinião na definição do problema e desapareceu a figura de ator providencial.

A configuração institucional teve algumas semelhanças com a do estágio 2 da Marca Portugal, por se ter procurado uma certa autonomização entre o investimento, o comércio e o turismo. Na etapa 3.2, a ação do IPAMEI foi superior, tendo ficado como gestor do Portugal Sou Eu e do P, e tendo integrado um Conselho Estratégico como órgão consultivo do Governo nestas matérias. A AICEP ficou na dupla tutela dos Negócios Estrangeiros e da Economia, reforçando a componente do investimento e, no âmbito deste, da diplomacia económica. O Turismo de Portugal continuou a crescer na projeção da Marca Portugal, através do *marketing* digital, e alargou o seu campo de atração de residentes, com a criação do *site Livinginportugal*.

Nesta subfase, persistiu a dificuldade em promover a cooperação entre os agentes, seguida dos constrangimentos resultantes da descontinuidade de políticas e da difícil reunião de consensos e de compromissos de longo prazo.

Optou-se por estratégias de colaboração e auscultação/sensibilização, seguidas de mecanismos de pressão legislativa, menos evidentes no momento anterior. Continuou a conseguir-se a consensualização no turismo. O setor público e as associações procuraram mobilizar a sociedade civil para os desígnios do Portugal Sou Eu.

Nos recursos de poder, o uso do *marketing* digital pelo turismo destronou a liderança que as campanhas detinham nos momentos passados, seguindo-se os incentivos financeiros do Portugal 2020 e do COMPETE. Analogamente à etapa 2, os instrumentos legislativos e normativos foram mais utilizados do que nos governos PS mas, novamente, o poder político e económico voltou a ser responsável pela decisão de concretizar o Portugal Sou Eu, nos moldes em que a política foi desenhada e implementada.



Caraterizados os diversos momentos de agendamento e implementação da Marca Portugal, e traçada a evolução destes processos, importa reter os aspetos seguintes:

- Desde o início, o tema mereceu atenção política nos diversos governos, mas em nenhum momento configurou uma política pública de marca país, ficando disperso por diversos programas e iniciativas, dependentes de fundos comunitários, sem financiamento próprio nem participação privada;
- A dicotomia *marca país-marcas do país* assinalou o debate desde o princípio. O PS foi defensor da ideia de Marca Portugal, trazendo à discussão as questões de identidade, e o PSD/CDS-PP de Marcas portuguesas, introduzindo a diplomacia económica e o Portugal Sou Eu.

Houve todavia oscilações de conceito nas diferentes legislaturas da mesma ideologia partidária. Nos executivos PS, o primeiro projeto de Marca Portugal apresentou uma proposta país precursor de uma Europa de valores, o Programa Portugal Marca postulou um modelo de Portugal do Conhecimento e de Turismo. Nos governos PSD/CDS-PP, as Marcas portuguesas estiveram voltadas para a exportação, o Portugal Sou Eu para o consumo interno.

- Nas *ideias políticas*, o turismo foi ganhando uma importância crescente, beneficiando da aprendizagem entre coligações e de fenómenos de dependência de trajetória. O turismo teve uma importante alavancagem na etapa 3.1, muito devido à mediação e liderança de um ator providencial, que mobilizou recursos de poder político, financeiros e legais, a par de mecanismos de consensualização e de estratégias colaborativas.

A atenção política ao calçado também cresceu da primeira para a segunda fase da Marca Portugal, não mais saindo de uma situação de relevo, devido à liderança e capacidade mediadora de um ator providencial do setor que, tendo presidido à administração do ICEP e do IAPMEI, sensibilizou os decisores políticos e mobilizou os parceiros setoriais para a internacionalização.

Os setores tradicionais, especialmente de têxteis (lar) e vinhos, foram destacados em todas as etapas da Marca Portugal, embora se tenha verificado uma trajetória ascendente na promoção de segmentos não tradicionais, acompanhada de uma diversificação de áreas. No começo da Marca Portugal difundiram-se as TIC, na etapa 3.1 já se divulgava a aeronáutica e, na 3.2, a consultoria e serviços partilhados.

A associação de conceitos de *design* (moda) e qualidade, e de inovação tecnológica (mesmo aplicada a áreas tradicionais) foi relevante em todas as (sub)fases da Marca Portugal.

Nas ideias veiculadas em cultura, mais valorizadas nos governos PS, pesou o aspeto histórico e tradicional, mais ligado ao turismo, mas introduziram-se progressivamente narrativas de país moderno, com larga capacidade de organização de eventos internacionais (desportivos, culturais e, na terceira fase, tecnológicos) e emissor de obras relevantes na arquitetura, artes e indústrias criativas.

Nas ideias promovidas em pessoas denotou-se, sobretudo a partir da terceira fase, a tentativa de equilibrar a perceção de povo especialista no acolhimento ao turista com a imagem de que existe uma nova geração altamente qualificada, do ponto de vista científico e tecnológico. A importância dada à comunidade emigrante foi inferior à conferida às figuras portuguesas com visibilidade mediática mundial (sobretudo no futebol e noutros desportos, seguidos das artes e da ciência e, com pouca expressão, de portugueses que desempenhavam funções de revelo em organismos internacionais ou comunitários ou em multinacionais).

Nas ideias relacionadas com o investimento evidenciou-se, também na terceira etapa, a vontade de atrair investidores de países terceiros e imigração qualificada. Relevou ainda, nos diversos momentos da Marca Portugal, o facto de terem existido narrativas dos outros eixos em análise - *cultura, marcas, outras, pessoas, políticas e turismo* - que contribuíram para a vontade política de atrair investimento estrangeiro. Foi o que sucedeu, por exemplo, no vetor das políticas, no qual se projetou uma imagem de país dotado de modernas infraestruturas de transportes e comunicações, com bons sistemas de saúde e educação, que prevaleceu sobre a promoção dos programas da Marca Portugal em todas as etapas (exceto na segunda, na qual houve um equilíbrio).

- Em relação aos *atores*, da segunda fase em diante, os agentes políticos assumiram o protagonismo, desenhando estratégias *top down*, implementadas pela Administração. Verificou-se um envolvimento cada vez maior das associações empresariais e setoriais na construção da Marca Portugal, e a presença de consultores em todos os momentos, mas uma fraca implicação da comunidade científica (projetou-se, mas não se concretizou, um Observatório da Marca Portugal, na primeira etapa, e das Marcas

portuguesas, na segunda, ambos no ISCTE), bem como de jornalistas e da opinião pública no agendamento da questão.

- Nas *instituições*, não houve um organismo gestor da marca país, houve vários, em cada (sub)fase. Atualmente, existem três, na administração pública – a AICEP, o IAPMEI e o Turismo de Portugal - que repartem a Marca Portugal.

Observaram-se igualmente reconfigurações institucionais de uma etapa para a seguinte: na segunda, juntou-se o ICEP com o IAPMEI e criou-se a API e o ITP; no período a seguir, separou-se o IAPMEI do ICEP, que passou a AICEP, extinguiu-se a API e fundiu-se quatro organismos no Turismo de Portugal; no último momento, colocou-se a AICEP na dupla tutela da Economia e dos Negócios Estrangeiros. O Ministério da Economia (que, no estágio 3.1 se designa Ministério da Economia e da Inovação e no 3.2 Ministério da Economia e do Emprego, num alinhamento com as retóricas políticas destes períodos), predominou na definição do problema da Marca Portugal, seguido dos Negócios Estrangeiros, verificando-se um parco envolvimento de outros gabinetes ministeriais setoriais.

- Nos *constrangimentos* destacaram-se, em todos os momentos, as descontinuidades de políticas derivadas das alternâncias governativas, e a falta de consensos e de cooperação interinstitucional e público-privada, que funcionaram como entraves ao processo de construção da Marca Portugal, de acordo com a maioria dos entrevistados. Como lembra Caeiro (2012: 460), “O nosso grande problema é a falta de estratégia, consistência, persistência e de durabilidade das apostas (...) alguns titulares de cargos políticos tendem a confundir a Marca-Portugal com a vontade de deixar a sua marca pessoal”.

Todavia, e apesar das alterações nos instrumentos de política, existiu uma constância de objetivos - aumento de exportações, crescimento do turismo e captação de investimento estrangeiro (Cruz, 2017; D’Orey, 2017; Frásquilho, 2017; Pacheco, 2017) – bem como algumas continuidades no âmbito do turismo, calçado, ideias de inovação, tecnologia e *design*, aplicadas mesmo a alguns setores tradicionais, que têm contribuído para dar a conhecer, e para alterar positivamente, a imagem de Portugal no estrangeiro (Almeida, 2017; Carvalho, 2017; Pinho, 2017), embora ainda de forma insuficiente (Cravinho, 2017; Hatton, 2017; Reis, 2017).

- Nas *estratégias de mediação*, observou-se que os governos privilegiaram a auscultação e sensibilização da agência, e o incentivo à cooperação desta, face a mecanismos de pressão. Os outros atores procuraram sensibilizar os decisores políticos, colaborar

dentro dos seus interesses ou negociar com o poder político. Tanto os atores políticos como os setoriais ambicionaram mobilizar a sociedade civil.

- Nos *recursos de poder*, o predomínio do conhecimento científico e técnico, no momento inaugural da Marca Portugal, deu lugar às campanhas, feiras internacionais, conteúdos, reuniões com investidores e recursos financeiros, nas etapas seguintes. Verificou-se ainda um acentuado aumento no uso dos média digitais, que acabaram por liderar na última subfase, sobretudo devido à ação promocional do Turismo de Portugal.

Apesar do poder político aparecer geralmente referido em plano secundário, observou-se que a formulação da política, e os processos de decisão, dependeram de recursos de poder político, em todas as (sub)fases. Nos recursos de poder denotou-se também um uso limitado dos líderes de opinião e da liderança.

#### 4.5.2 Visões dos atores para o futuro

Os parágrafos que se seguem sintetizam o parecer dos entrevistados nesta pesquisa acerca das ideias a incorporar numa política futura da Marca Portugal e sobre o processo de construção da marca país.

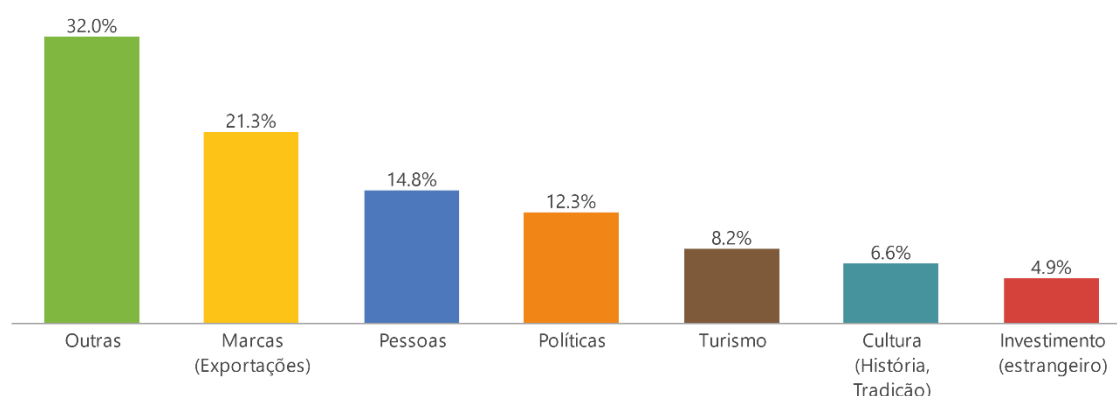
As ideias passam, antes de mais, pela definição de uma identidade competitiva (34,3% das respostas dadas em *outras* ideias, eixo que prevalece sobre os outros seis: *cultura, investimento, marcas, pessoas, políticas e turismo*). Nesta identidade competitiva releva a diferenciação do País pelos valores que é necessário restaurar na ordem global:

Portugal tem um legado que vai ao encontro do que o mundo precisa: é um país pacífico, aberto aos outros, cooperante, universalista, humanista e diplomático. Sem esses valores, a política e a economia mundial não se reequilibram.

(Carvalho, 2017)

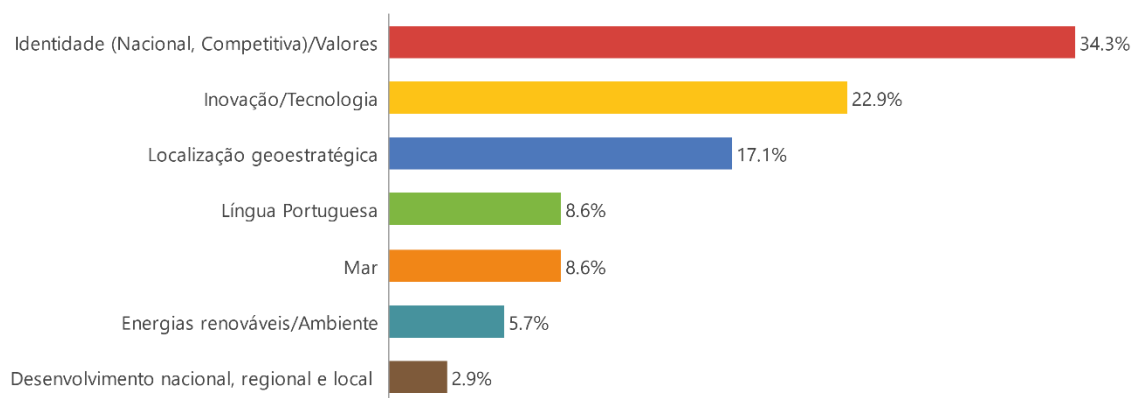
Para os entrevistados, a Marca Portugal deveria passar por *outras* ideias (32%) antes de promover as marcas (21,3%), as pessoas (14,8%), as políticas (12,3%), o turismo (8,2%), a cultura (História e tradição) (6,6%) e o investimento estrangeiro (4,9%).

Figura 72 Futuro da Marca Portugal: Ideias



Em *outras* ideias, a seguir à ideia mais consensual de posicionar o País através do estabelecimento de uma identidade competitiva, encontram-se ideias gradualmente menos consensuais como a de que Portugal deveria continuar a procurar distinguir-se no campo da inovação e da tecnologia, fazer valer a sua posição geoestratégica, rentabilizar economicamente a expansão da língua portuguesa no mundo, explorar os seus recursos marítimos (ao nível industrial, turístico e desportivo), desenvolver as potencialidades nas energias renováveis e promover um desenvolvimento mais integrado aos níveis nacional, regional e local.

Figura 73 Futuro da Marca Portugal: Outras ideias

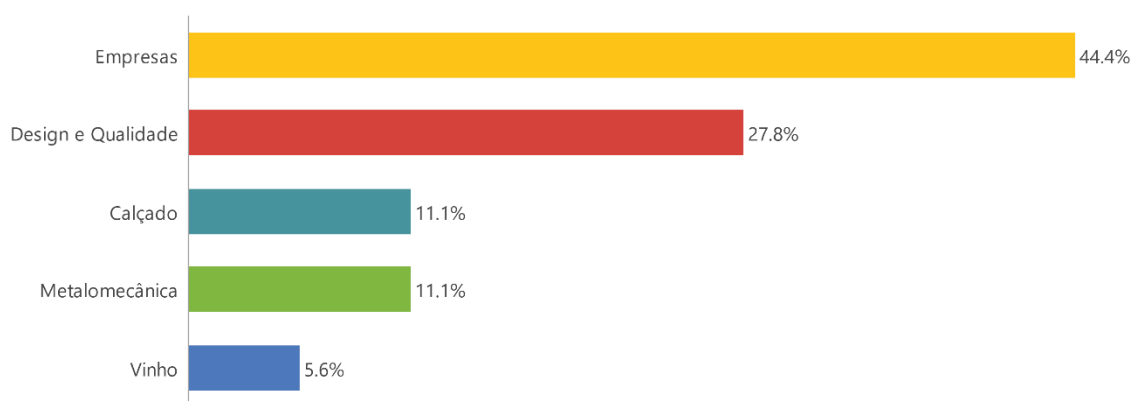


Nas *marcas* predominam visões sobre o contributo das empresas, que necessitam de prosseguir o empreendedorismo, aumentar a produtividade e a competitividade (Frasquilho, 2017), intensificar as modernizações tecnológicas e a capacitação dos seus recursos humanos e gestores (Cravinho, 2017; Mira Amaral, 2017; Ribeiro, 2017), ligar-se ao conhecimento científico (Mira Amaral, 2017), apostar no transacionável e diversificar mercados (Mira Amaral, 2017; Tavares, 2017), cooperar para criar escala e competir mundialmente (Líbano Monteiro, 2017; Reis, 2017; Tavares, 2017). O facto de termos um tecido empresarial dominado

por PME pode contudo ser promovido como uma vantagem, pois esta tipologia adapta-se mais facilmente (Cruz, 2017), possibilitando criar cadeias de valor, em que as PME portuguesas podem ser parceiras para os investidores estrangeiros em variados setores (Paes Mamede, 2017; Reis, 2017).

Para além das empresas, a Marca Portugal deve continuar a projetar o *design* e qualidade da produção nacional e a destacar setores em que o País já é reconhecido: o calçado, a metalomecânica e o vinho.

Figura 74 Futuro da Marca Portugal: Ideias em Marcas



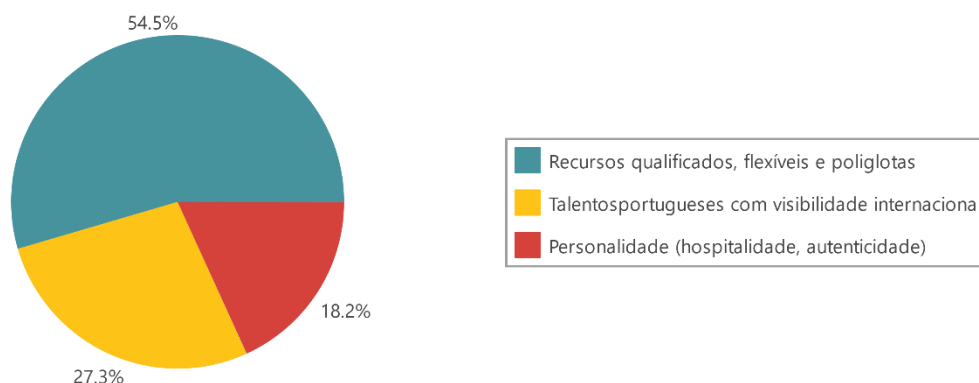
No eixo *pessoas*, a Marca Portugal deve projetar, acima de tudo, uma imagem de país com recursos humanos qualificados, como os engenheiros (Mira Amaral, 2017; Paes Mamede, 2015; 2017), os portugueses reconhecidos no estrangeiro em diversas áreas (Reis, 2017) e os exemplos de multinacionais aqui estabelecidas pelo capital humano (Almeida, 2017). Sumariamente, nas palavras de Cruz (2017):

Como atributos distintivos dos portugueses, do País e, conseqüentemente da Marca Portugal, podem destacar-se os seguintes: flexibilidade, criatividade, imaginação, que permitem ter capacidade de adaptação e de resposta à medida das necessidades do cliente; abertura e multiculturalidade, que se traduzem na disponibilidade para absorver e integrar outras culturas; proficiência linguística e o facto de termos uma das línguas mais faladas no mundo; competência para incorporar novidades do ponto de vista tecnológico; recetividade à mudança.

Seguidamente, deve difundir-se figuras com notoriedade mundial no desporto e nas artes, por exemplo, mas também em cargos destacados em organismos internacionais, como o Secretário Geral da ONU, “que representa os valores humanistas e universalistas que Portugal foi tecendo ao longo da História, autênticos porque genuinamente intrínsecos à nossa cultura, e criadores de valor, que é o principal objetivo de qualquer marca” (Carvalho, 2017). Por fim, na

personalidade dos portugueses, a sua profunda capacidade de reinvenção (D’Orey, 2017; Félix Ribeiro, 2017), e de “terem uma visão mundial” (Silva, 2017), também deve rentabilizar-se.

Figura 75 Futuro da Marca Portugal: Ideias em Pessoas



No âmbito das *políticas*, apesar de haver entrevistados que discordam da noção de política de marca país, por considerarem que a questão se enquadra num sistema de crenças no âmbito do qual os interesses e a sociedade civil fazem emergir a imagem do País através de mecanismos *bottom up* (Cayatte, 2017; Líbano Monteiro, 2004; 2017), é unânime a ideia de que, no agendamento da Marca Portugal, deve existir uma consensualização ampla, expressa num comprometimento político apartidário e de longo prazo, perspetivando uma implementação independente dos ciclos governativos. “Uma política de marca país tem de ser baseada nos aspetos distintivos positivos, mas assente na realidade, e acompanhada por outras políticas noutras áreas de ação governamental” (Patrão, 2017), tratando-se de um trabalho “sério e consistente”, que “não pode ser de mera publicidade” (Líbano Monteiro, 2017). Como sintetiza Coelho (2017): “A marca país é uma política séria, com um impacto real na economia dos países, a curto e a longo prazo, que tem de alinhar as atividades económicas com a perspetiva identitária”.

Relativamente ao *turismo*, “conhecido como a “indústria da paz”, porque ao conhecermos o outro tornamo-nos mais tolerantes, é importante neste propósito humanista e universalista” da Marca Portugal (Monteiro, 2017). Os entrevistados consideram que deve continuar a promover-se este setor com a proposta de valor da diversidade concentrada a curtas distâncias, acompanhada da boa gastronomia e vinhos, num país seguro e tranquilo, de clima ameno e com qualidade de vida, que também são fatores atrativos de imigração e investimento estrangeiro. Coelho (2017) sugere contudo uma maior “portugalidade”: “Por exemplo, o turismo equestre está em crescimento, e temos o cavalo lusitano, mas preferimos explorar o turismo de golfe, para o qual temos uma enorme concorrência”.

Todavia, se há entrevistados que defendem uma abordagem de Portugal turístico, incluindo o segmento residencial (Pinho, 2017), outros são apologistas de uma imagem de país mais assente na inovação e nas marcas, considerando que “não é fácil conciliar uma mensagem de turismo ligado ao sol e mar com um país que quer vender inovação e criatividade” (Silva, 2017), e outros ainda que, privilegiando “um modelo de Portugal do Conhecimento” (Félix Ribeiro, 2017) constata a atual coexistência das duas visões de país e postulam a possibilidade de compatibilizá-las.

A *cultura* desta que é “uma das nações mais antigas do mundo” (Horta, 2017), com uma história e tradição “que nos fizeram chegar até aqui ao longo destes 900 anos, que nos tornam exclusivos, os melhores em determinadas áreas” (Coelho, 2017), é uma mais valia para a Marca Portugal: “Com o advento das marcas e da internet intensifica-se a procura por produtos que possam contar uma história. Portugal tem uma longa história que é em muitos casos desconhecida da generalidade dos nossos potenciais clientes” (Silva, 2017).

Em relação ao *investimento estrangeiro*, destaca-se a análise de Félix Ribeiro (2017):

Penso que se deve privilegiar um modelo de Portugal do Conhecimento, para travar a emigração de trabalhadores qualificados e atrair investimento externo. A valorização das qualificações não se coaduna com uma política de salários baixos. Para Portugal ter relevância mundial, num cenário de globalização, tem de fazer valer as suas vantagens competitivas.

Importa atrair capital estrangeiro; captar operadores globais de energia, logística e transportes; exportar serviços, investigação científica e tecnologias de informação.

Nesse sentido, deve valorizar-se a nossa relação atlântica e lusófona mas também se deve intensificar relações com países asiáticos que conosco se cruzaram ao longo de séculos - não só com a China, como hoje acontece, mas também com o Japão e/ou com a Índia. No horizonte devem estar igualmente o estabelecimento de parcerias com países nórdicos, como a Noruega e a Suécia, e com os estados alemães mais prósperos e inovadores, que nos tragam mais vantagens mútuas.

Quanto ao processo de construção da marca país, a maior parte dos entrevistados defende um modelo que concilie uma formulação *bottom up* e *top down*, isto é, que envolva os diversos segmentos da sociedade civil na definição do problema e na implementação da política mas que tenha uma legitimação política partidária. Ou seja, devem compatibilizar-se os conceitos de Marca Portugal, numa ótica macro, e de Marcas portuguesas, numa abordagem micro, o que coincide com a tese de Rainisto (2003):

numa perspetiva macro, de Marca Portugal, só temos a ganhar com a comunicação de que somos um País com boas infraestruturas, modernas redes de comunicações, ótimo acolhimento do turista, sustentabilidade, entre outras características. Essa ideia deve ser comunicada através da



rede diplomática, dos média (tradicionais) e das redes sociais, das nossas figuras públicas com visibilidade internacional – ícones como o Cristiano Ronaldo - dos turistas, que podem ser os melhores embaixadores da marca. Aqui, o investimento deve ser maioritariamente público.

Numa ótica micro, de Marcas portuguesas, estas ajudam a promover o País e o investimento deve ser essencialmente feito pelas empresas. Neste sentido, a AEP tem apoiado numerosas empresas através da gestão de fundos comunitários.

(Almeida, 2017)

Porém, na dicotomia Marca Portugal-Marcas portuguesas, Cayatte (2017) e Líbano Monteiro (2004; 2017) postulam a visão de Marcas portuguesas, defendendo que a intervenção estatal se deve limitar ao apoio à internacionalização. Do outro lado, D’Orey (2017), Coelho (2017) e Bidarra (2017) argumentam que a marca país tem de ter uma legitimação política *top down* e uma consensualização entre os órgãos de soberania. Trata-se, segundo Patrão (2017), de “uma responsabilidade clara do Governo, que deve criar valor para o país, colocá-lo num pedestal e fazê-lo brilhar no exterior”. Ou, nas palavras de Pacheco (2017):

os projetos de marca país são sempre de iniciativa política por serem projetos transversais envolvendo um elevado número de atores do setor público e do setor privado. Por essa razão, os projetos de marca-país têm um autor político que funciona como cordão umbilical entre todos e força motriz para o seu desenvolvimento. São, à semelhança do que acontece noutros países, projetos conduzidos ao nível ministerial. São projetos onde se identifica as vantagens competitivas do país, mensagens estratégicas e se define uma linha de ação.

Como notam Frasquilho (2017) e Pacheco (2017), a edificação de uma marca país não é um processo acabado mas antes em permanente construção e atualização. Conforme sintetiza Patrão (2017):

Não acredito que haja uma imagem de um país única e estável ao longo do tempo. A imagem de um país tem de ser positiva mas adequada ao momento, tem de ir acompanhando a evolução sócio económica global. Por isso, uma política de marca país é simbólica, é um propósito. Não é estática, nunca está acabada, tem de ir sendo atualizada e não está imune a riscos.

Coelho (2017), D’Orey (2017) e Reis (2017) enfatizam que o envolvimento dos *stakeholders* deve passar igualmente por um cofinanciamento privado da Marca Portugal, como sucede em Espanha (Gobierno, 2017), de modo a não limitar a marca país a fundos comunitários e a uma lógica em que não tem verbas nem política própria (Cruz, 2014; 2017).

Coelho (2017) e Pinho (2017) sublinham a necessidade de criação de um organismo independente para a gestão da Marca Portugal, integrando também um conselho composto por personalidades de reconhecido mérito de diversos espectros da sociedade civil e com diferentes ideologias (Coelho, 2017; D’Orey, 2017).

Na opinião dos entrevistados, a Marca Portugal carece de uma mobilização nacional e suprapartidária, devendo resultar de consensos amplos e de compromissos alargados no tempo. De acordo com Bidarra (2017), Carvalho (2017), Coelho (2017), D'Orey (2017) e Reis (2017), deve também ser liderada pelo Presidente da República<sup>79</sup>, e por este frequentemente reafirmada nos seus discursos públicos. Almeida (2017), Coelho (2017) e Hatton (2017), frisam que os média internacionais devem ser mais envolvidos no processo.

Os desenvolvimentos passados, e as propostas para o futuro da Marca Portugal, são indissociáveis de visões de desenvolvimento económico, de acordo com os seis entrevistados especificamente acerca dos modelos de desenvolvimento económico prosseguidos em Portugal nos últimos 40 anos, e sobre qual deve ser a futura aposta de desenvolvimento económico do País (Bento, 2017; César das Neves, 2017; Cravinho, 2017; Félix Ribeiro, 2017; Mira Amaral, 2017; Paes Mamede, 2017).

No parecer destes entrevistados, a Marca Portugal enfrenta obstáculos decorrentes de problemas estruturais da economia portuguesa, que funcionam como barreiras à competitividade do País no mercado global. Esses constrangimentos podem agrupar-se nos seguintes grandes domínios, que estão interligados:

1- *Baixas qualificações*: apesar de acentuadas melhorias, continuamos com um atraso educativo muito significativo, que ainda vai persistir por alguns anos. Embora se tenha estendido o ensino obrigatório até ao 12.º ano, existem muitas centenas de crianças e jovens cujos pais tiveram uma relação distante com a escola, pelo que não tem capacidade para os ajudar pedagogicamente. O mercado de trabalho é maioritariamente caracterizado por pessoas com baixas qualificações, que são difíceis de recuperar para a formação, e por gestores pouco habilitados.

Em contraste, temos uma geração de jovens altamente qualificados, sobretudo ao nível das engenharias e da medicina, para além de outras ciências.

Temos de saber trabalhar nesta equação, saber o que fazer com este “mix”.

2- *Perfil de especialização*: É extremamente difícil para qualquer país alterar (rapidamente) o que sabe fazer. A economia portuguesa está muito especializada em setores tradicionais, de baixo valor acrescentado e bastante expostos à concorrência internacional, como sejam os têxteis, o vestuário, o calçado, as madeiras e a cortiça.

(Paes Mamede, 2017)

3 – *Inovação tecnológica deficiente do tecido empresarial* (Bento, 2017; Cravinho, 2017; Félix Ribeiro, 2017), a par da ainda escassa ligação deste à investigação e ciência,

---

<sup>79</sup> Dinnie (2008) afirma que a personificação da marca país pode trazer ganhos na medida em que a imagem nacional esteja associada ao seu líder político ou chefe de estado.

acompanhada da parca conexão das universidades e politécnicos às empresas, apesar dos recentes desenvolvimentos positivos do programa INTERFACE (Mira Amaral, 2017).

4 – *Insuficiente capacidade gestonária dos empresários* (Cravinho, 2017; Félix Ribeiro, 2017).

5 – *Défice de produtividade* (Bento, 2017; César das Neves, 2017; Paes Mamede, 2017), agravado pelo excessivo “peso das forças não produtivas na economia” (César das Neves, 2017) e pelo consumo superior à produção, visto que “Portugal, à semelhança de outros países com menor rendimento *per capita*, procurou acelerar a sua convergência pela via do consumo” (Bento, 2017), o que resulta num desequilíbrio da balança externa.

6 – *Política de crédito bancário* que privilegia o financiamento do setor não transacionável (imobiliário e construção) em detrimento do transacionável (empresas produtoras de bens de consumo), que é o que equilibra a balança comercial (Bento, 2017; César das Neves, 2017; Mira Amaral, 2017; Paes Mamede, 2017; Tavares, 2017).

7 – *Pressões sociais, setoriais e comunitárias*: “os ministros foram muitas vezes “capturados” pelos setores. Por outro lado, criaram-se políticas públicas setoriais alinhadas com a Europa. Mas não se cumpriram devidamente as regras da Comunidade” (César das Neves, 2017).

A estes fatores, César das Neves (2017) junta a falta de transparência, “a tática de esconder os escândalos bancários, que acabam por se tornar públicos” e a “manipulação da economia pelos grandes grupos sociais e empresariais”. Bento (2017) e Mira Amaral (2017) também apontam um processo de adesão ao euro mal implementado<sup>80</sup>:

A entrada na Comunidade Europeia foi uma decisão estruturante, com a qual se consolidou o comércio externo intraeuropeu. A adesão ao euro não teve o mesmo efeito estruturante porque os poderes públicos não tiveram a mesma consistência no desígnio. A moeda única implica uma gestão orçamental consistente e rigorosa, o que não sucedeu.

(Bento, 2017).

Em síntese, na análise de Bento (2017):

Neste sentido, com o nível de educação que temos, com a falta de capital e a consequente dificuldade de inovação e desenvolvimento tecnológico gerou-se um modelo assente numa política de baixos salários e de fraca produtividade. Mas nenhum governo terá tido esta

---

<sup>80</sup> Segundo Bento (2010), a estagnação da economia portuguesa e o seu elevado défice externo estão associados à perda de importância do setor transacionável relativamente ao não transacionável. Para o autor (Bento, 2010), duas causas para esta situação são a perda do instrumento cambial e o aumento da procura provocado pela descida das taxas de juro, ambas resultantes da participação de Portugal no euro. Ou seja, a impossibilidade de utilizar as desvalorizações do escudo impediu a correção dos termos de troca a favor do setor transacionável; e a forte descida das taxas de juro aumentou a procura dos bens não transacionáveis e das importações.

orientação como estratégia, foi algo que aconteceu naturalmente por resposta às condições referidas.

As soluções para estes problemas implicam reformas estruturais, como sumariza Félix Ribeiro (2017):

Para (continuar a) haver crescimento económico, têm que se realizar reformas estruturais do sistema financeiro e do sistema de proteção social (incentivando a poupança das famílias e captando investidores institucionais), da educação, da saúde e da segurança social, da administração do território (com mais responsabilização local e subsidiariedade) e da fiscalidade (promovendo a estabilidade e a simplificação tributária para gerar competitividade).

No âmbito das decisões políticas a tomar, que não devem descurar o turismo mas que também não devem sustentar-se deste (Félix Ribeiro, 2017; Mira Amaral, 2017), devem assumir particular relevo o crescimento das exportações de transacionáveis (Mira Amaral, 2017) e o investimento num modelo de Portugal do Conhecimento (Félix Ribeiro, 2017; Mira Amaral, 2017):

não vale a pena continuar a insistir no modelo de salários baixos, em nenhum setor, pois haverá sempre países concorrentes com salários reais ainda mais baixos. Tem que se agarrar o modelo da Economia do Conhecimento apostando na agricultura, na agro-indústria, em setores de serviços, na indústria transformadora e extrativa e em novos setores como os das tecnologias de informação, da biotecnologia e das ciências da vida.

(Mira Amaral, 2017)

Essa aposta requer um financiamento continuado e avultado da educação e da formação (Cravinho, 2017), visando um aumento progressivo das qualificações e uma alteração do perfil de especialização para um ambiente mais tecnológico, gerador de maior valor acrescentado (Paes Mamende, 2017).

A valorização das pessoas, seguida da qualificação das instituições e dos territórios. Trata-se de uma refundação das bases do País.

A valorização das pessoas deve ser a prioridade. É a única área em que um estado soberano ainda é soberano. Deve apostar-se na melhor educação para o século XXI. É um investimento que só trará retorno no médio/longo prazo, daqui por 10 ou 20 anos.

(Cravinho, 2017)

A concretização desses propósitos depende de uma profunda alteração cultural e de mentalidades, tanto na sociedade civil, como no tecido privado e no campo político:

como numa empresa, a cultura é a principal componente, pelo que esta tem que estar alinhada com o desígnio estratégico, ou este falhará, pois como bem sintetizou Peter Drucker, “*culture*

*eats strategy for breakfast*”. Infelizmente, a nossa cultura social e política não é muito favorável às condições necessárias à aceleração do progresso económico. É-se pouco exigente e rigoroso, pensa-se mais nos efeitos imediatos do que no longo prazo, desvaloriza-se a prodigalidade, há pouca ambição e pouca persistência

(Bento, 2017)

enquanto não houver uma mudança cultural, no sentido de se perceber que é preciso aliviar o Estado, e deixar o setor produtivo crescer, para depois todos poderem beneficiar disso, não resolvemos o problema.

(César das Neves, 2017)

é preciso pensar em grande. Os portugueses têm sido conservadores, tradicionais, avessos a planificar com grandeza hoje, fisicamente, e concetualmente, no longo termo. Esta é talvez das coisas mais liquidatárias que temos contra nós.

(Cravinho, 2017)

não existem multinacionais de origem portuguesa. Se olharmos para a nossa bolsa de valores, vemos que é constituída sobretudo por bancos, grandes construtoras e distribuidoras, sendo todos voltados para o mercado doméstico. Na bolsa dinamarquesa, pelo contrário (...).

Embora a cultura empresarial comece a alterar-se, ainda prevalece uma economia caracterizada por muitas pequenas empresas, com gestores e trabalhadores fracos, com baixas habilitações.

(Paes Mamede, 2017)

Neste enquadramento, e à semelhança do que sucede com a Marca Portugal, tem especial relevância a concertação de objetivos através de consensos políticos amplos, proporcionando uma continuidade de políticas no longo prazo, visto que reformas estruturais não se concretizam num ciclo legislativo, sobretudo se forem objeto de avanços e recuos decorrentes das alternâncias governativas:

Possivelmente, atravessamos o ponto mais baixo de entendimento entre as duas principais forças políticas que têm governado o País nos últimos quarenta anos, o que não assegura consensualidade nem continuidade. Ao longo do período democrático tem havido alguns alinhamentos entre o PS e o PSD em relação a matérias estruturantes como a Europa, a política externa e algumas questões internas. Neste momento, vivemos uma rutura desse eixo. Os últimos anos têm sido de grande clivagem.

(Bento, 2017)

Em suma, como escreve Rodrigues (2017):

Encontrar e trilhar o caminho do crescimento económico é um objetivo que não devemos descurar atraídos pelo brilho de sucessos momentâneos, hoje no turismo, noutros tempos nas eólicas ou no mar. Qualquer que seja o caminho, os elementos básicos da equação para resolver o problema do crescimento e da produtividade serão inevitavelmente a qualificação de recursos

humanos, o desenvolvimento do sistema científico, tecnológico e de inovação, o fortalecimento das instituições científicas e de interface entre estas e a indústria, a instituição de critérios transparentes na atribuição de recursos, a estabilidade e a segurança no percurso que é preciso percorrer. Em todos estes domínios cabe ao Estado um papel essencial que deve ser afirmado sem complexos.

## 5 CAPÍTULO: FATORES DE (IN)SUCESSO DE MARCAS PAÍS

### 5.1 MODELO DE RAINISTO: FATORES DE SUCESSO DE MARCAS PAÍS

Rainisto (2003) desenvolveu um modelo de fatores de sucesso da marca país através de uma análise comparativa de (idades de) países do norte da Europa (Helsínquia/Finlândia, Estocolmo/Suécia e Copenhaga/Dinamarca) e dos EUA (Chicago). Na sua proposta, sublinha que as condições para o êxito do processo de construção de uma marca país variam de um local para outro, obedecendo a contextos específicos nos quais se evidenciam o papel das ideias e dos atores, num enquadramento em que nem todas as decisões são tomadas de forma racional.

Esta observação remete para a teoria da racionalidade limitada, que postula que os decisores políticos escolhem as soluções de forma racional, visando maximizá-las, mas essa tomada de decisão é balizada pela impossibilidade de disporem de toda a informação referente ao problema, pela ocorrência de situações imprevisíveis, pelo tempo que têm para decidir e por valores e interesses próprios (Simon, 1957 *apud* Araújo e Rodrigues, 2017).

Rainisto (2003: 82) introduz ainda no *place marketing* o conceito de *process coincidences*, que define como “*remarkable concurrences of events, apparently by chance, which take place during the process*” e que influenciam os processos de edificação de uma marca país. Como sintetiza um dos seus entrevistados:

*Many decisions made in the place market are rationalized after they luckily stumble onto a premise. The decision makers do not get their insight always through a logical and rational marketing strategy, because of the human nature. The process itself when started brings unexpected happenings on which the place management has not influence. Some major successes can be unexpected ones and occur suddenly. What more typically happens is that certain leaders emerge, citizen groups bring pressure, economies sink, and crisis creates new opportunities.*

(Irving Rein, Northwestern University, Evanston, IL, U.S. E-mail-message 20 May 2002 at 15:58 *apud* Rainisto, 2003: 83).

Embora defenda que cada marca país se desenvolve numa conjuntura própria, Rainisto (2003) conclui que a pertinência dos valores imateriais é crescente e transversal à formulação das marcas país, com ênfase nos *soft skills*, designadamente: *branding* diferenciado, clima de inovação/incubadoras, capital de risco, propriedade intelectual, qualidade de vida, segurança, personalidade do povo (caraterísticas de flexibilidade, empreendedorismo, inovação, criatividade, capacidade gestonária, abertura e cooperação nas ligações ao mercado). Ou seja, na diferenciação dos países na economia globalizada, os fatores de atratividade *soft* prevalecem

sobre os *hard* (matérias primas, baixos custos, transportes e comunicações, infraestruturas, estabilidade económica, produtividade, redes e serviços de suporte locais, localização estratégica, programas e sistemas de incentivos), porque estes últimos são mais facilmente reproduzíveis, enquanto que o espírito do lugar, e os sentimentos que gera, são únicos (Kotler et. al., 1999; Rainisto, 2003)<sup>81</sup>. Rainisto (2003: 57) adverte ainda que, apesar de todas as marcas país visarem, em última instância, o progresso económico, a noção de sucesso pode diferir de país para país, o que dificulta a medição e comparabilidade das marcas país:

In place marketing, it is difficult to determine generally relevant success criteria, as each place has to decide itself what it wants to be in the future. Ashworth & Voogd (1994: 45) argue that monitoring the effectiveness in place promotion is very difficult and rarely performed in practice. Success or failure is strongly related to the city or region itself and its nation-specific factors (Jensen-Butler 1997:10-17).

Independentemente dos objetivos de cada marca país, e do caminho traçado para os alcançar, Rainisto (2003: 30) conclui que “A lesson from the study for places is that there are no quick solutions to achieving success. Focused economic development policies must be implemented over decades (...) and a long-term view and vision”.

Apresentando uma generalização analítica, Rainisto (2003) sistematiza alguns pressupostos comuns para o êxito das marcas país. Mas, tal como nas *ideias causais* de Stone (1989), cada fator de sucesso não o é só por si, resulta da elaboração de uma imagem que é desenvolvida e mediatizada pela agência. Nessa mediatização releva a habilidade para agendar as condições de sucesso da marca país nas decisões políticas, o que remete para os conceitos de *habilidades ideológicas de fundo* e de *habilidades discursivas de primeiro plano*, de Schmidt (2010a).

Os fatores de sucesso dividem-se em cinco internos e quatro externos. Os internos são os pilares em que assentam as políticas de marca país (*Events in place marketing practices*). Os externos representam os desafios que as redes (*Events in the network*) e o ambiente macro (*Events in the macroenvironment*) colocam à marca país.

---

<sup>81</sup> Referindo o European Cities Monitor de outubro de 2002, Rainisto (2003) menciona que, pela primeira vez, a disponibilidade de pessoal qualificado foi avaliada como a razão mais pertinente para as decisões de localização das empresas (59%), seguida do acesso aos mercados (57%). Gilmore (2002) também sublinha que, com a atual mobilidade internacional de estudantes e profissionais, a lealdade do povo ao seu país já não é um dado adquirido, tendo os países que competir para reter os talentos internos e para atrair os estrangeiros. A autora frisa igualmente a importância da população na marca país, lembrando que é o organismo vivo da marca país: os seus comportamentos, dentro e fora de portas, têm impacto na imagem do país.



### 5.1.1 Fatores internos

Os fatores internos podem ser ativamente influenciados pelo país, através da *Exploração estratégica (Strategic exploitation)*, da *Capacidade Organizativa (Organising capacity)* e da *Presença de Substância (Presence of substance)*, que corresponde ao facto de a marca país se basear em recursos reais e sólidos. Compreendem *Grupo de planeamento (Planning group)*; *Visão e Análise estratégica (Vision & Strategic analysis)*; *Identidade e imagem do lugar (Place identity & Place image)*; *Parcerias público-privadas (Public-private partnerships)*; *Liderança (Leadership)*:

- 1) *Grupo de planeamento*: órgão responsável pelo desenho e implementação da política de marca país. Diagnostica os pontos fortes e fracos, oportunidades e ameaças desenvolvendo seguidamente uma visão estratégica de longo termo (10 a 15 anos), que configure uma proposta de valor assente na realidade do país<sup>82</sup>:

The place's ability to use all available players in place development and place marketing, to generate new ideas, develop and implement the policy for the place, has been also called the "organising capacity" (Berg *et al.*, 2001). The organising capacity also comprises the issues of the maintenance of the vision(s) and strategic work, the level of public-private partnerships and the quality of leadership (Berg *et al.* 2001: 7-10).

(Rainisto, 2003: 70)

O modelo europeu caracteriza-se por uma organização formal político-administrativa, que pode ser apoiada por consultores e por associações setoriais/empresariais, mas com baixo envolvimento de empresários e da sociedade civil, ao contrário do modelo norte americano.

A "fragmented internal political decision system" compromete o funcionamento do grupo de trabalho (Rainisto, 2003: 70).

- 2) *Visão e Análise estratégica*: na definição de Rainisto (2000b *apud* Rainisto, 2003:70-71):

*Vision in place marketing is the profound intuition and insight of the place about its future long-term position in the place market. Mission is the basic task*

---

<sup>82</sup> Uma estratégia de marca país requer uma análise dinâmica de ameaças e oportunidades, internas e externas. Esse diagnóstico inclui um levantamento de forças e fraquezas para o mercado global, tais como tamanho do mercado doméstico, acesso a áreas de comércio regionais, níveis habilitacionais da população, trabalho qualificado, incentivos fiscais, segurança interna, custos de produção, entre outras, bem como uma sondagem do ambiente exterior (Gertner e Kotler, 2004). Para a realização deste complexo diagnóstico, Gilmore (2002: 287-290) advoga o uso do modelo do *diamante de posicionamento (positioning diamond)* que compreende quatro dimensões de análise: macrotendências; públicos alvo; concorrentes; competências *core*.

*domain of a place, defining the utmost ground for the place existence (...). Strategic analysis is a detailed examination of the elements of strategic information for this purpose.*

O planeamento estratégico deve identificar, realística e claramente, a proposta de valor do país e os públicos-alvo, assegurando-se previamente que existem as condições necessárias para garantir a sua execução, devendo para isso definir-se a estratégia com os *stakeholders*, e com estes revê-la e atualizá-la periodicamente, de modo a acompanhar os desenvolvimentos do mercado interno e global. Nessa definição devem combinar-se *hard* e *soft skills*.

O estabelecimento de uma visão e análise estratégica é mais difícil para os países (regiões e locais) do que para as organizações empresariais, porque dependem de uma ampla consensualização de ideias e de interesses: “Strategic market planning cannot succeed in places where consensus building does not work” (Rainisto, 2003: 71).

- 3) *Identidade e imagem do lugar*: após a identificação consensualizada das oportunidades estratégicas, é possível fazer escolhas políticas igualmente consensuais para a definição da identidade do país:

*If the city decides on what it wants to be, then it will try to make its appearance, services and messages consistent with the chosen brand identity. A city will have a brand image that varies among different viewers whether or not the city engages in active brand development that must be congruent with the reality of the place. If the reality must first be changed or improved the branding should not be heavily promoted until the reality is in place.*

*(Source: Kotler’s E-mail-message 25 November 2001 at 11:40  
apud Rainisto, 2003: 74).*

Como frisa Rainisto (2003: 73), “It is not possible to create any image for a place without a strategic decision on the contents of the place's identity”. A identidade é a componente ativa e objetiva (a soma das características que definem e diferenciam o país) que se pode fabricar e comunicar, exercendo assim alguma influencia na imagem, que é a parte passiva e subjetiva pela qual os países são percebidos: “The image of a place is a result of complex long-term activities, which can build the unique character of the place. Therefore, image is not easy to copy” (Rainisto, 2003: 75).

No estabelecimento da identidade deve fazer-se um diagnóstico da imagem, para trabalhar no sentido de a alterar, pois é frequente a existência de um *image gap*, ou seja, de uma perceção antiga e estereotipada do país, distanciada da realidade atual. Deve também unificar-se a mensagem, para se poder utilizar um *mix method communication*, sem confundir os

interlocutores. Assim, deve conciliar-se a lógica da marca país/marcas do país, através de uma marca *umbrella* que integre as submarcas em que o país se considera único (e que podem ter as suas próprias estratégias de promoção). Mais do que vender produtos, deve vender-se propósitos e valores: “A brand which offers less of a product, and more of a way of life will better satisfy changing needs” (Economics 2000 *apud* Rainisto, 2003: 74).

4) *Parcerias público-privadas*: como lembra Rainisto (2003: 77) “The development in places is now confronted with new challenges that require participation and cross marketing between, for example, the public place, private businesses and the university communities”, modelo de participação que é frequente nos EUA e que começa a crescer na Europa<sup>83</sup>. A cooperação público-privada permite aumentar a massa crítica na definição do problema da marca país, bem como a capacidade organizativa, executiva e o financiamento necessários à implementação: “The administration in many metropolitan areas is not always able to deal effectively with bottlenecks and large projects, and existing partnerships often miss the authority to get to the necessary things done” (Berg *et al.* 1993 *apud* Rainisto, 2003: 77).

5) *Liderança*: de acordo com Rainisto (2003: 84)

*Leadership is an ability with qualities to be a leader. In place marketing, leadership means the holistic capability of the place management to conduct the complex process, form the right strategies and obtain the organising power (the author’s working definition). The leadership required is a combination of listener, shaper, convenor, facilitator and the visionary, bold, and confident direction setting. Local government has to bring together stakeholders in ways which enable them to be heard and understood, but it also has to offer a lead.*

(Clark 2002: 9 *apud* Rainisto, 2003: 84).

Rainisto (2003) considera que a liderança de uma marca país pode ser personalizada numa individualidade carismática ou representada coletivamente, por exemplo, através de um partido político. Aaker e Joachimsthaler (2000: 22-25 *apud* Rainisto, 2003: 84-85) apresentam um “brand leadership model” no qual o líder é um estratega e gerador de (novas) ideias e não um gestor. Independentemente do estilo de liderança escolhido por cada país, é certo que uma boa liderança é decisiva para afirmar uma marca país, mesmo quando o país tem recursos limitados, e que uma liderança pouco profissional pode arruinar uma imagem anteriormente positiva, mesmo quando o país tem bons recursos. Para o autor, a liderança é o vetor *umbrella*

---

<sup>83</sup> Kotler *et al.* (2002 *apud* Rainisto, 2003) menciona que as parcerias público-privadas tiveram início nos EUA na década de 1960, estendendo-se a países asiáticos nos anos de 1990 e à Europa no século XXI.

que possibilita a legitimação *top down* da política de marca país, mas a mudança só se opera através de um sistema de governança, que integre e mobilize os diversos interesses.

A gestão da marca país também é um fator crítico de sucesso pois, “politicians of a place normally have no long-term commitments. “People are coming and going. Place marketing is very turbulent” (Asplund: Interview 10 June 2002 *apud* Rainisto, 2003: 85). Só em meados da década de 2000 é que as administrações públicas europeias começam a debater verdadeiramente a gestão das marcas país, não havendo consenso sobre a adaptabilidade de técnicas gestionárias empresariais, que Rainisto advoga.

### 5.1.2 Fatores externos

Os fatores externos influenciam a mudança nas políticas, envolvendo a *Monitorização e Avaliação (Measurement & follow-up)*. Integram *Unidade política (Political unity)*; *Mercado global (Global Marketplace)*; *Desenvolvimento local (Local development)*; e *Coincidências no processo (Process coincidences)*<sup>84</sup>:

- 1) *Unidade política*: compreende consensos alargados e compromissos duradouros, como explica Rainisto (2003: 79):

*Political unity means agreement about public affairs in general among the political decision makers (...) meaning that political unity should be a consistent style in the context of place marketing. With regard to the complexity of the place product itself, the demand for political unity and consistency increases the management challenge in place marketing.*

There is a fight for power with different interest groups and competing strategies in places, and compromises can risk the development of places, as the development programmes will be compromised if consensus cannot be reached.

- 2) e 3) *Mercado global e desenvolvimento local*: segundo Rainisto (2003: 80) “*Global marketplace means the worldwide arena for places to compete. Local development of a place means attempts to manage and shape its change, at the sub-national level*”. As categorias interagem uma com a outra: o mercado global incentiva o desenvolvimento local (pela concorrência mas também pelas redes que propicia), que se diferencia no mercado global, influenciando a competitividade deste (dando a melhor localização mundial para determinados *clusters*, por exemplo).

---

<sup>84</sup> Em relação à mudança nas políticas de marca país, Rainisto (2003: 57) alerta para o papel pouco explorado da aprendizagem: “The issue of learning in project outcomes is interesting in place marketing, and has not been emphasised in the earlier discussion (...). Learning in a place marketing process is very difficult to assess, for example, in monetary terms”.

- 4) *Coincidências no processo*: Rainisto introduz este termo nas abordagens de marca país, definindo-o como sucessões de acontecimentos importantes que ocorrem, aparentemente por acaso, mas que acabam por ter uma grande influencia. Como sintetiza Kotler (et. al. 1999: 43 *apud* Rainisto, 2003: 82):

*Unexpected connections or events sometimes influence investment decisions in very subjective ways. A personal connection (common friend), shared interest (art, sport, nature, wine, etc.) of unusual importance to one party may be discovered to be shared with equal passion by the other party. This sometimes forms the basis of trust building or relationship building, which ultimately becomes relevant for the overall decision. Surprisingly, investments have often been influenced by unexpected but relevant factors.*

Estes mecanismos também incluem externalidades positivas, como o mercado europeu criado pela adesão à UE, e negativas, como a poluição. Ambas afetam as marcas país e devem ser objeto de políticas: as primeiras devem ser rentabilizadas e as segundas controladas.

### 5.1.3 Comparabilidade entre países do Norte da Europa e EUA

Entre as principais diferenças entre as marcas país europeias e a norte americana analisadas comparativamente por Rainisto (2003) encontram-se as seguintes: nos EUA valoriza-se mais, e há mais tempo, o *marketing* dos lugares e as PPP, há uma competição entre coligações de causa em trajetórias *bottom up*, com legitimação de políticas *top down*; na Europa, as coligações são mais inclusivas, há menos concorrência entre os interesses envolvidos, uma maior centralização das agências promotoras das marcas país e um maior financiamento, essencialmente público. Rainisto (2003) adverte ainda que a formulação de uma marca Europa, e de marcas país nos Estados membro da UE, enfrentam maiores desafios do que nos estados federais norte americanos, dada a dificuldade em afirmar identidades nacionais que não colidam com interesses comunitários, e de criar uma identidade europeia com a qual distintas identidades nacionais se identifiquem, sem se sentirem ofuscadas. O mesmo sucede em relação à ideia de criar uma marca Destino Europa (CE, 2010; 2015a; 2015b), que não é uma visão consensual (Afonso, 2015), não existindo uma política de turismo comunitária, apesar da questão ser transversal a diversas áreas de política da UE (Valdés Peláez e Del Valle Tuero, 2010). Porém, paralelamente às marcas país dos Estados membro da UE, deve trabalhar-se no sentido de construir uma marca União Europeia, sob pena de comprometer o próprio processo (democrático) da construção comunitária (Quintela, 2005; Henriques, 2007; Anholt, 2010a).

A tabela 7 resume o estudo comparado de Rainisto (2003), entre (cidades de) países do norte da Europa (Helsínquia/Finlândia, Estocolmo/Suécia e Copenhaga/Dinamarca) e dos EUA (Chicago), identificando a presença/ausência dos fatores de sucesso do seu modelo.

*Tabela 7 Presença de fatores de sucesso em marcas país europeias e norte americana*

	Helsínquia/Finlândia	Estocolmo/Suécia	Copenhaga/Dinamarca	Chicago (EUA)
<i>Grupo de planeamento</i>	Iniciado em 2003 e relevante na fase inicial. Fraco envolvimento de empresários.	Dois: um político, outro da Administração, com ampla ligação aos <i>stakeholders</i> .	Organização independente, que inclui <i>stakeholders</i> e tem liderança que assegura continuidade de medidas.	Não existiu grupo de planeamento mas sim várias organizações (privadas).
<i>Visão e Análise estratégica</i>	Bem desenvolvidas: cidade aeroporto e inovação.	Bem desenvolvidas: biomédica.	Bem desenvolvidas: biotecnologia e centro de negócios.	Múltiplas visões e análises (não) conflituais.
<i>Identidade e imagem do lugar</i>	Marca país <i>umbrella</i> com submarcas e <i>clusters</i> .	Marca país <i>umbrella</i> (com algumas submarcas).	Marca país <i>umbrella</i> .	Imagem assente em fatores de atratividade <i>soft</i> e logística de negócios.
<i>Parcerias público-privadas</i>	Dificuldade de envolvimento e financiamento por parte do tecido privado.	PPP eficientes. Ex: Cooperação Ericsson, parques tecnológicos e universidades.	PPP eficientes: tecido privado aderiu voluntariamente e Estado decidiu financiar maioritariamente.	PPP eficientes: envolvimento e financiamento privado superior ao público, cooperação empresas-universidades e centros tecnológicos.
<i>Liderança</i>	Difícil de operacionalizar.	Funcional mas com conflitos latentes.	Funcional.	Conselho de empresários experientes.
<i>Unidade política</i>	Conflitualidade de interesses.	Descontinuidades políticas.	Consensos amplos entre políticos e <i>stakeholders</i> .	Competição entre coligações de causa.
<i>Mercado global e desenvolvimento local</i>	Adesão à UE e ao Euro; Inovação e Educação.	Adesão à UE; TIC e Biomédica.	Adesão à UE Ciências da vida e TIC.	A abordagem global foi subalternizada pela economia local, próspera e intra competitiva na captação de investimento estrangeiro.
<i>Coincidências no processo</i>	<i>Positivas:</i> Adesão à UE (Dinamarca, 1973; Finlândia e Suécia, 1995), <i>boom</i> tecnológico, geografia do Norte da Europa e costa no Mar Báltico.			Crises criaram novas oportunidades.
	<i>Negativas:</i> Alargamento europeu a leste e proeminência económica da Rússia e da China.			

Fonte: Adaptado de Rainisto (2003)

#### 5.1.4 Causas de insucesso de marcas país

Em relação às razões de insucesso das marcas país, destacam-se, para além da ausência dos fatores de sucesso, razões como a fragmentação nas decisões políticas e a politização das questões de marca país (Rainisto, 2003; Moilanen e Rainisto, 2009), estratégias *top down* com um fraco envolvimento dos *stakeholders* e da sociedade civil (Kotler, Haider e Rein, 1993; Rainisto, 2003), a ausência de consensos amplamente partilhados e de compromissos duradouros, refletidas na descontinuidade de políticas de um governo para outro (Rainisto, 2003; Szondi, 2008; Metaxas, 2010):

This is a common phenomenon in Eastern Europe, where country branding and reputation management becomes the victim of domestic politics, especially when there is no agreement among the different political parties about how or by whom the country's reputation should be managed abroad.

(Szondi, 2008: 202)

Para além destes obstáculos, uma política de marca país pode não ser bem sucedida devido a motivos como os seguintes: dificuldade de promover sinergias entre *stakeholders*, independentemente destes reconhecerem a importância da marca país (Skinner, 2005; Anholt, 2007; Fujita e Dinnie, 2010); restrições orçamentais (Moilanen e Rainisto, 2009; Fujita e Dinnie, 2010); arquitetura de marca país inadequada (Olins, 1989); deficiente comunicação e *branding* da marca país aos níveis nacional e internacional (Skinner, 2005; Vargas-Sánchez, 2014). Como sumariza Dinnie (2008: 246), “the democratic idea of what the nation should be about is something that everyone in the nation should be participating in”<sup>85</sup>.

Deste modo, entre as numerosas regiões, cidades e países que têm tentado desenvolver modelos de *place branding* não se encontram muitos êxitos, por motivos como os acima enunciados (Lodge, 2002; Rainisto, 2003; Moilanen e Rainisto, 2009). Como lembra Patashink (2007 *apud* Gormley, 2007: 306), “the durability of a given reform depends on two key factors: group investments in favorable institutions (modest or extensive) and group identities and affiliations (stable or unstable)”, sendo estes pontos nevrálgicos nos processos de construção das marcas país.

Nas palavras de Aronczyk (2008: 57): “The field of nation branding is still in its infancy. Very few nation-states are deemed to have successfully implemented a coherent and functional brand and recorded measurable results for branding initiatives”.

---

<sup>85</sup> Aronczyk (2008) desenvolveu um estudo sobre o contributo da cultura para a marca país junto de consultores que trabalharam as imagens de países como a Grã-Bretanha, Polónia e Israel, entre outros, e concluiu que não incluíram a pluralidade de vozes, legados e visões.

### 5.1.5 Exemplos de sucesso de marcas país

Apesar dos diversos fracassos, encontram-se alguns casos de marcas país bem sucedidas, geralmente provenientes de países que têm trabalhado as suas imagens ao longo de décadas, a partir de decisões estratégicas, de políticas económicas e de uma forte base cultural (Moilanen e Rainisto, 2009).

De acordo com o *Country Brand Index* (CBI) da Future Brand de 2015, dos 75 países analisados apenas 20, ou seja 27%, eram percecionados como marcas país, designadamente: Japão, que liderava o *ranking* pela primeira vez, a Suíça, a Alemanha, a Suécia, o Canadá, a Noruega, os EUA, a Austrália, a Dinamarca, a Áustria, a Nova Zelândia, o Reino Unido, a Finlândia, Singapura, a Islândia, a Holanda, a França, a Itália, os Emirados Árabes Unidos e a Coreia do Sul.

O Japão, por exemplo, desenvolveu um modelo *top down*, em meados da década de 2000, política e institucionalmente bem organizado, liderado pelo Primeiro Ministro, mas com áreas setoriais delegadas nos respetivos ministros. O posicionamento pretendido aliava o eixo do respeito ao da estima: “an intellectual property-based nation, attractive and influential in entertainment contents, lifestyle and culture in general” (Akutsu, 2008: 212). A Estratégia tem sido revista anualmente, com um amplo envolvimento do setor privado e dos cidadãos, havendo iniciativas *bottom up* alinhadas com a política de marca país:

Although the Japan Brand Working Group, the Task Force on Contents and the Policy Headquarters as a whole, set goals and adopt measures, actual implementation must be undertaken by various related organizations through government offices and representative organizations in the private sector.

(Akutsu, 2008: 213)

A *Nova Zelândia 100% Pura* conseguiu tirar o País da sombra da Austrália, alterar as perceções negativas em mercados influentes como o Reino Unido e restaurar a confiança interna, criando uma marca forte e credível, legitimada por atores políticos e com o envolvimento do tecido económico-social, reunindo consensos e compromissos em todas as etapas da política e alinhando-a com uma visão de desenvolvimento económico sustentável (Lodge, 2002). Como sintetiza Dinnie (2016: 14):

Further success included the fact that in New Zealand the nation branding project was initiated and driven by acknowledge vested interest, by people with the authority and responsibility to make it work, who had clear economic goals from the outset which could be used to guide and measure the



work, who were unified in their goals and objectives, and who had committed monies for implementation before the work began.

A Alemanha aproveitou a organização do campeonato mundial de futebol da FIFA em 2006 para lançar um conceito de abertura assente em três vetores: *Du bist Deutschland* (Tu és a Alemanha), visando o envolvimento do público interno; *Deutschland – Land der Ideen* (Alemanha – País de Ideias), focada numa visão de país de ciência e cultura, qualidade e inovação; *Deutschland – Partner fur Innovation*, centrada no estabelecimento de redes de cooperação entre instituições relevantes no campo dos negócios, política e ciência (Walsh e Wiedmann, 2008).

Na Finlândia, a proposta de valor *Mission for Finland: How Finland will solve the world's most wicked problems-consider it solved!* (2010), baseada na experiência comprovada do país - que, após alcançar a estabilidade política em 1993, conseguiu uma acelerada recuperação económica, com ênfase na valorização da educação, do capital humano e das tecnologias - procura concretizar progressos já sintetizados por Rainisto (2003: 119):

The Helsinki Region has become the hub of business, government and education in Finland and the development of the region can be expected to continue in the future. The Helsinki Region with its over one million inhabitants forms a compact metropolitan area, and is one of the fastest growing regions in Europe.

Na Coreia do Sul, em 2002, o Ministro do Comércio, Indústria e Energia utilizou o Campeonato Mundial de Futebol da FIFA para desencadear um modelo *top down* que incluiu incentivos para impulsionar as exportações, associando os produtos a atributos de qualidade, inovação, tecnologia e *design*. Mas a medida de longo termo mais visionária, e mais bem sucedida do que noutros países, foi a aposta no ensino, com a criação da Brand Academy para treinar anualmente 500 especialistas em gestão e comunicação de marcas e *design* (Anholt, 2003 *apud* Dinnie, 2008; 2016).

E, apesar da Espanha não ser considerada uma marca país no CBI, a Marca Espanha, (Gobierno, 2017) que foi iniciada pouco depois da Marca Portugal, tem vindo a ser construída através de políticas que passaram pela expansão de multinacionais de origem espanhola, como a Telefonica; pelos jogos olímpicos de Barcelona; pelo desmantelamento do grupo separatista ETA militar, em 1986; pela reabilitação de cidades como Bilbao, valorizada com o museu Guggenheim. A marca país beneficiou ainda da larga participação do tecido privado (grupo Inditex, entre outros) e das suas marcas globais (Leite, 2008), bem como de personalidades com visibilidade mundial (Pedro Almodóvar, vencedor de dois óscares de melhor realizador; atriz Penélope Cruz, nomeada para três óscares e vencedora de um; estilista Adolfo Dominguez,

entre outros), que se mobilizaram com o governo espanhol numa ação corporativa coordenada com o intuito de criar uma marca país transmissora da imagem de uma Espanha moderna, livre, culta, elegante e competitiva (Gilmore, 2002; Dinnie, 2016; Gobierno, 2017).

## **5.2 ANÁLISE DO CASO PORTUGUÊS NO MODELO DE RAINISTO**

### **5.2.1 FATORES INTERNOS**

#### **5.2.1.1 Grupo de planeamento**

O momento inaugural da Marca Portugal foi o único em que se criou um grupo de planeamento, que deixou de existir no estágio seguinte. A equipa foi formada na Direção de Comunicação e Imagem do ICEP, dirigida por Frederico D’Orey e composta por 25 pessoas, incluindo uma Coordenadora de Estratégia, Teresa Figueiredo de Carvalho. Este grupo foi responsável pelo desenho do Projeto Marca Portugal, que resultou de um trabalho de análise da imagem do país, junto de públicos nacionais e estrangeiros, de um estudo do *branding* de outros países, de uma análise SWOT e de debates alargados. O Projeto visava uma implementação a 10-15 anos, independente das alternâncias governativas. Como recorda D’ Orey (2017), “o projeto inicial da Marca Portugal tem bases relativamente consensuais e condições para ser transformado num projeto de Estado” e engloba

uma proposta de criação de uma Comissão da Marca, uma entidade independente composta por figuras respeitadas e influentes, que já adquiriram um estatuto que as coloca acima de oscilações governamentais, e que têm craveira e autoridade para fazer valer as suas ideias junto dos decisores políticos.

(D’ Orey, 2017)

#### **5.2.1.2 Visão e Análise estratégica**

Como lembra Carvalho (2017):

O primeiro projeto da Marca Portugal, elaborado em 1999, corporizou um momento raro de pensamento de longo prazo – geralmente, opta-se pelo pensamento tático, de curto alcance.

Nesta fase, identificaram-se públicos-alvo e formulou-se uma proposta de valor, assente na realidade portuguesa e combinando fatores *hard* e *soft*.

Depois, os programas que se seguiram decorreram essencialmente de políticas *top down* provenientes do Ministério da Economia, e apesar de se terem promovido reuniões e debates em salas do Ministério, foram mais ações de comunicação do que efetiva articulação transversal das diversas áreas.

(Carvalho, 2017)

Todavia, como reconhece D'Orey (2017), “Esta fase inicial, e as seguintes, têm em comum duas lacunas: não se ter envolvido suficientemente o tecido empresarial (...) e ainda não se ter conseguido explicar ao público interno o conceito de Marca Portugal”.

O Projeto Marca Portugal não chegou a ser implementado e o desenho dos programas das etapas seguintes foi mais baseado em visões da coligação governamental do que numa análise estratégica. Apesar de se terem auscultado alguns *stakeholders* nos momentos de agendamento do tema, as medidas de política não foram avaliadas. As mudanças nas políticas resultaram essencialmente das alterações governamentais e de fatores externos.

### 5.2.1.3 Identidade e imagem do lugar

A ausência de uma análise estratégica (aliada ao fraco envolvimento dos *stakeholders* e à politização da questão da marca país) comprometeu a definição de uma identidade competitiva consensualizada e, conseqüentemente, dificultou a alteração da perceção do país no estrangeiro, processo que depende da estabilidade das políticas. Como se lê no Country Brand Index de 2010 (Future Brand, 2010: 12):

#### **Consistency is key**

What do these leading country brands have in common? Above all else, they stand for something and carry their values into politics, business, tourism and culture – from the brands they export to the celebrities they cultivate. A strong sense of identity, developed over time and presented consistently across touch points, is critical to brand success of any kind. It can provide the forgiveness that a country brand needs to weather short-term difficulties that hamper public perception and decisions to travel and do business. At the end of the day, like company, product or service brands, country brands create strong and positive impressions that generate desire and demand. The consistency of impressions and messages across media and channels keeps them top of mind and promotes them across audiences and categories of relevance, from business to travel and tourism.

Cada estágio da Marca Portugal postulou uma determinada identidade competitiva e, apesar da continuidade de ideias políticas como a de inovação e tecnologia, e a de marcas empresariais que se distinguem pela qualidade e *design*, houve uma descontinuidade de instrumentos de política que dificultou os resultados. O *gap* entre a imagem e a realidade não foi ultrapassado. No turismo, pelo contrário, houve continuidade de objetivos e de meios. E, se a imagem de Portugal estava predominantemente associada ao turismo em 2010, assim continuou nos anos seguintes (Future Brand, 2010; 2013; 2015).

#### **5.2.1.4 Parcerias público-privadas**

No caso português não existiram parcerias público-privadas. Houve uma colaboração entre os agentes assinalada pelos apoios estatais à iniciativa privada, essencialmente através de fundos comunitários. A dificuldade em promover a cooperação e o cofinanciamento público-privado foi, aliás, o principal constrangimento sentido pelos atores em todas as (sub)fases da Marca Portugal, exceto na segunda.

#### **5.2.1.5 Liderança**

Os partidos políticos no governo lideraram a sua visão de marca país mas não houve, em nenhum momento, uma figura carismática que legitimasse a Marca Portugal. O caso português caracteriza-se apenas por atores providenciais: do lado público, existiram dois ministros da Economia, um de um governo PSD/CDS-PP e outro de um executivo PS, que protagonizaram as ideias de Marcas portuguesas e de Marca Portugal, respetivamente. Houve ainda um Secretário de Estado (PSD) e um Chefe de Gabinete do Primeiro Ministro (PS) que foram decisivos nos desenvolvimentos no turismo. Do lado empresarial, destacou-se o líder da APICCAPS, na internacionalização do calçado.

Desta análise pode concluir-se também que, em relação às *Practices – Events in Marketplace*, que se relacionam com os fatores internos, que são aqueles em que os países podem ter uma influência ativa, Portugal não desenvolveu as práticas recomendadas por Rainisto (2003) para a construção de uma marca país de sucesso. Ainda que a *Presença de substância* tenha caracterizado todas as (sub)fases da Marca Portugal, a *Exploração estratégica* e a *Capacidade organizativa* não foram expressivas, tendo tido maior pertinência no momento inicial.

## **5.2.2 FATORES EXTERNOS**

### **5.2.2.1 Unidade política**

Os consensos mais alargados e os compromissos mais duradouros que se alcançaram na Marca Portugal restringiram-se praticamente ao turismo e, em parte, às Marcas portuguesas. Entre os principais constrangimentos sentidos pelos atores prevaletentes nas várias etapas da Marca Portugal encontram-se precisamente a dificuldade em reunir consensos amplos e estabelecer compromissos de longo prazo, para os quais contribuem outros dois fortes constrangimentos apontados: as descontinuidades decorrentes das alternâncias governativas e a multiplicidade de interesses (ideias e atores) implicados.

### **5.2.2.2 Mercado global e desenvolvimento local**

Os vários desenvolvimentos da Marca Portugal tiveram sempre como pano de fundo esta questão, quer pela vontade política de diferenciar o país na economia globalizada, quer por fenómenos de difusão de ideias políticas – desde a ideia inaugural de Marca Portugal por influencia da emergência desse problema à escala planetária, passando pela comparabilidade de índices internacionais nas diversas etapas da Marca Portugal, até à transferência coerciva da Troika – quer ainda pela promoção de *clusters* nacionais visando a captação de investimento estrangeiro. Porém, a maioria das políticas desenvolvidas acabaram por resultar no aproveitamento da integração de Portugal na União Europeia (financiamento, mercado, redes) e da relação com os países lusófonos.

### **5.2.2.3 Coincidências no processo**

Este parâmetro não se pode investigar rigorosamente por falta de dados. Pode, contudo, pensar-se que, na primeira fase da Marca Portugal, o contacto que o Presidente do Conselho de Administração do ICEP teve com David Aaker pode ter sido a coincidência que conduziu à vontade institucional de conceber uma marca país; que, para a segunda fase, concorreu o facto de Mira Amaral ter convidado o reputado especialista Porter a realizar o estudo de 1994, que comprovou ideias já existentes e assim justificou a concretização dessas ideias de 2002 a 2004; que, na etapa 3.1, a assinatura do Tratado de Lisboa durante a Presidência portuguesa da UE

foi o momento certo para corporizar a primeira campanha de marca país, a Costa Ocidental da Europa, que ainda não tinha conseguido ver a luz do dia; e que, no estágio 3.2, a solução do Portugal Sou Eu tinha até a nomenclatura que encaixava nas necessidades de uma política microeconómica promotora do etnocentrismo e do consumo interno em contexto de crise, para além da atenção que os média internacionais prestaram ao País, que acabou por atrair turistas e residentes, e pelo facto de a emigração qualificada ter mostrado um nicho de recursos humanos altamente qualificados nas áreas das engenharias e da saúde que, mais tarde, acabaria por contribuir para a captação de investimento estrangeiro.

Relativamente aos desafios que os fatores externos colocaram ao país, que se ligam às *Practices-Events in the network; Events in the macroenvironment*, observou-se que, embora já no final do período em análise, foi sobretudo o tecido privado que soube transformar a crise em oportunidade para inovar, gerar/integrar redes para a internacionalização e exportar (Almeida, 2017; Frasilho, 2017; Patrão, 2017). Nos outros momentos da Marca Portugal, a generalidade das políticas realizadas traduziu-se numa rentabilização da integração de Portugal na União Europeia (financiamento, mercado, redes) e da relação com os países de língua portuguesa. Por fim, a *Monitorização e Avaliação* não pauta a mudança nas políticas, que mudam com as alterações de governo. Na segunda fase da Marca Portugal, argumenta-se que o projeto anterior “não tinha produzido resultados visíveis” (Tavares, 2007: 234). Na etapa 3.1, não se justifica a alteração da política com base na análise do estágio antecedente. Na subfase 3.2, reformula-se o PENT com o argumento de “corrigir os erros originados pelo estabelecimento de objetivos irrealistas”, apresentando-se alguns indicadores (RCM, 2013a: 2170).

### 5.3 CONCLUSÕES

Rainisto (2003) concebeu um modelo de fatores de sucesso da marca país composto por cinco fatores internos e quatro externos. Os internos são as bases das políticas de marca país (*Events in place marketing practices*) e os externos constituem os desafios que as redes (*Events in the network*) e o ambiente macro (*Events in the macroenvironment*) colocam à marca país.

Os fatores internos podem ser ativamente influenciados pelo país, através da *Exploração estratégica (Strategic exploitation)*, da *Capacidade Organizativa (Organising capacity)* e da *Presença de Substância (Presence of substance)*, que corresponde ao facto de a marca país se basear em recursos reais e sólidos. Compreendem *Grupo de planeamento (Planning group)*; *Visão e Análise estratégica (Vision & Strategic analysis)*; *Identidade e imagem do lugar (Place*

*identity & Place image*); *Parcerias público-privadas (Public-private partnerships)*; *Liderança (Leadership)*.

Os fatores externos influenciam a mudança nas políticas, envolvendo a *Monitorização e Avaliação (Measurement & follow-up)*. Integram *Unidade política (Political unity)*; *Mercado global (Global Marketplace)*; *Desenvolvimento local (Local development)*; e *Coincidências no processo (Process coincidences)*.

O autor testou o seu modelo através da análise comparativa de (cidades de) países do norte da Europa (Helsínquia/Finlândia, Estocolmo/Suécia e Copenhaga/Dinamarca) e dos EUA (Chicago).

Apesar das diferenças encontradas - nos EUA valoriza-se mais, e há mais tempo, o *marketing* dos lugares e as PPP, há uma competição entre coligações de causa em trajetórias *bottom up*, com legitimação de políticas *top down*; na Europa, as coligações são mais inclusivas, há menos concorrência entre os interesses envolvidos, maior centralização das agências promotoras das marcas país e maior financiamento, essencialmente público, tendo sido este último o enquadramento da Marca Portugal – (Rainisto, 2003: 30) observou que os vários casos tinham em comum a centralidade das ideias e dos atores, a par da prevalência de valores imateriais e *soft skills* nas propostas de diferenciação dos países. Concluiu também que “Focused economic development policies must be implemented over decades (...) and a long-term view and vision”, envolvendo *stakeholders* e independente das alternâncias governativas.

Em relação às causas de insucesso das marcas país, Rainisto (2003) e outros autores identificaram as seguintes: fragmentação nas decisões políticas e politização das questões de marca país (Rainisto, 2003; Moilanen e Rainisto, 2009); estratégias *top down* com fraco envolvimento dos *stakeholders* e da sociedade civil (Kotler, Haider e Rein, 1993; Rainisto, 2003); ausência de consensos amplamente partilhados e de compromissos duradouros, refletidas na descontinuidade de políticas de um governo para o seguinte (Rainisto, 2003; Szondi, 2008; Metaxas, 2010). A estas razões somam-se a dificuldade em promover sinergias entre *stakeholders*, independentemente de estes reconhecerem a importância da marca país (Skinner, 2005; Anholt, 2007; Fujita e Dinnie, 2010); restrições orçamentais (Moilanen e Rainisto, 2009; Fujita e Dinnie, 2010); uma arquitetura de marca país inadequada (Olins, 1989); uma deficiente comunicação e *branding* da marca país aos níveis nacional e internacional (Skinner, 2005; Vargas-Sánchez, 2014).

Embora prevaleçam tentativas de construção de marcas país fracassadas, há exemplos de sucesso em países que têm trabalhado as suas imagens ao longo de décadas, a partir de decisões estratégicas, de políticas económicas e de uma forte base cultural (Moilanen e Rainisto, 2009).

Segundo o *Country Brand Index* da Future Brand de 2015, dos 75 países analisados apenas 27% eram percecionados como marcas país: Japão (a liderar o *ranking* pela primeira vez), Suíça, Alemanha, Suécia, Canadá, Noruega, EUA, Austrália, Dinamarca, Áustria, Nova Zelândia, Reino Unido, Finlândia, Singapura, Islândia, Holanda, França, Itália, Emirados Árabes Unidos e Coreia do Sul.

No âmbito do modelo de Rainisto (2003), o caso português pauta-se por uma fraca presença dos fatores de sucesso e por uma expressiva quantidade de causas de insucesso.

Em relação aos fatores internos, que são aqueles em que os países podem ter uma influência ativa, conclui-se o seguinte:

- O *grupo de planeamento* só existiu no momento inaugural da Marca Portugal.
- A *visão e análise estratégica* também se confinou a esta etapa. O desenho das medidas que se sucederam baseou-se nas visões da coligação governamental.
- A *identidade e imagem do lugar* conheceu variações de um governo para outro. Cada (sub)fase da Marca Portugal apresentou uma identidade competitiva, apesar da continuidade de algumas ideias políticas (turismo, Marcas portuguesas, inovação e tecnologia, diplomacia económica). O *gap* entre imagem e realidade não foi ultrapassado e Portugal manteve-se predominantemente com a imagem de país turístico.
- As *parcerias público-privadas* não se efetivaram. Houve apoios estatais à iniciativa privada, sobretudo através de fundos comunitários. A dificuldade em promover a cooperação e o cofinanciamento público-privado foi o principal constrangimento sentido pelos atores em todas as (sub)fases da Marca Portugal, exceto na segunda.
- A *liderança* foi protagonizada pelos governos, sobretudo pelos ministros da Economia. Não se evidenciou uma figura carismática nem a legitimação oficial do Presidente da República. Do lado empresarial, destacou-se o líder da APICCAPS, na internacionalização do calçado.

Observa-se ainda que, relativamente às *practices – events in marketplace*, Portugal não desenvolveu as práticas recomendadas por Rainisto (2003) para a construção de uma marca país de sucesso. Embora a *presença de substância* tenha assinalado todas as (sub)fases da Marca Portugal, a *exploração estratégica* e a *capacidade organizativa* não foram significativas, à exceção do momento inicial.

Quanto aos fatores externos, deduz-se o seguinte:

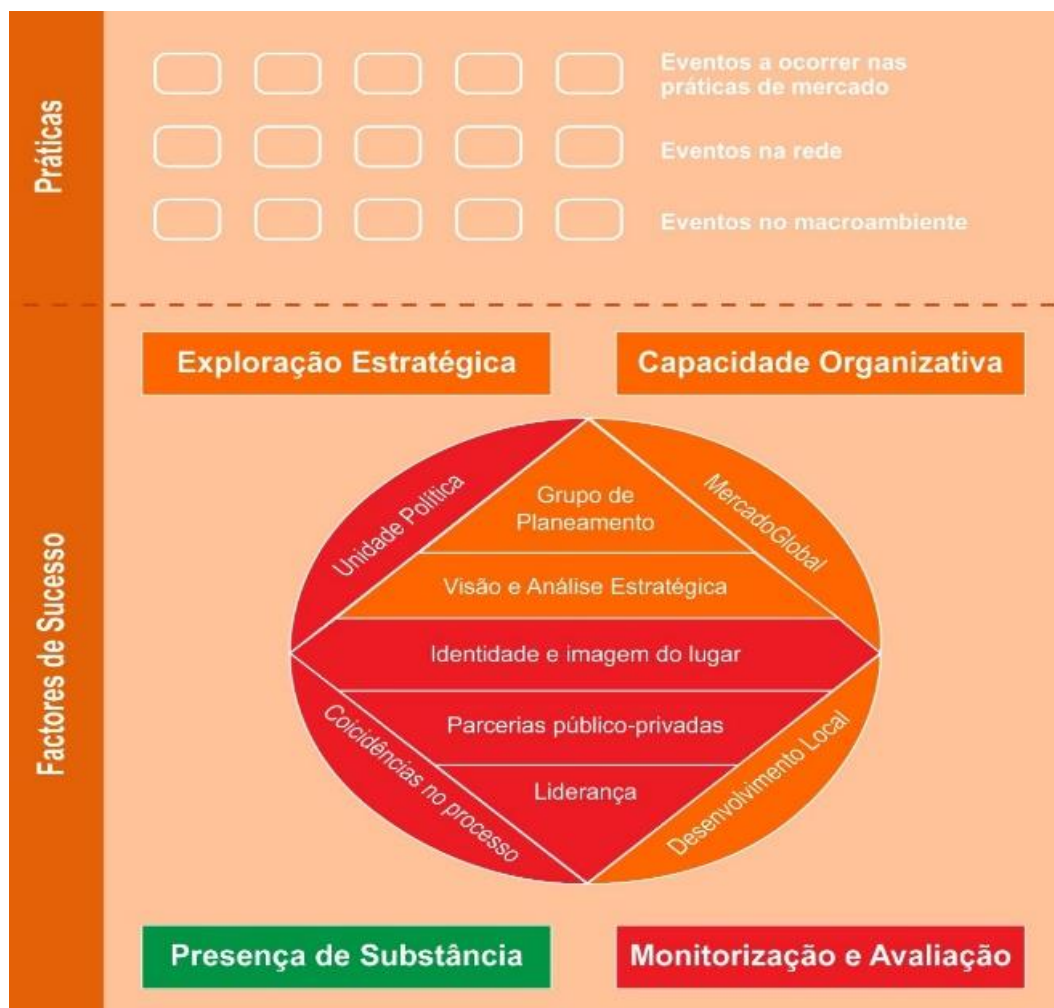


- A *unidade política* entre as diferentes coligações partidárias não se concretizou, predominando a visão da coligação governamental e maioritária. Os consensos e compromissos mais amplos alcançados foram no turismo e nas marcas. Aliás, a dificuldade em estabelecer consensos alargados e compromissos de longo prazo foi um dos principais constrangimentos sentidos pelos atores nas várias etapas..
- O *mercado global e desenvolvimento local* resumiram-se ao aproveitamento da integração de Portugal na UE (financiamento e mercado comunitário) e da relação privilegiada com os países lusófonos.
- As *coincidências no processo* não se puderam estudar com rigor por escassez de dados mas pode pensar-se que, na fase 1 da Marca Portugal, o contacto que o Presidente do Conselho de Administração do ICEP teve com David Aaker pode ter sido a coincidência que levou à vontade institucional de criar uma marca país; que, para a segunda fase, relevou o facto de Mira Amaral ter convidado o reputado especialista Porter a elaborar o relatório de 1994, que substanciou ideias e assim fundamentou a materialização dessas ideias de 2002 a 2004; que, na etapa 3.1, a assinatura do Tratado de Lisboa durante a Presidência portuguesa da UE foi o momento oportuno para concretizar a primeira campanha de marca país, a Costa Ocidental da Europa, que ainda não tinha conseguido ver a luz do dia; e que, no estágio 3.2, a solução do Portugal Sou Eu tinha até a designação que encaixava nas necessidades de uma política microeconómica promotora do etnocentrismo e do consumo interno em contexto de crise, para além da atenção que os média internacionais prestaram ao País, que acabou por atrair turistas e residentes, e pelo facto de a emigração qualificada ter mostrado um nicho de recursos humanos altamente qualificados nas áreas das engenharias e da saúde que, mais tarde, acabaria por contribuir para a captação de investimento estrangeiro.

Relativamente aos desafios que os fatores externos colocaram ao país, que se relacionam com as *practices-events in the network; events in the macroenvironment*, observou-se que, embora já no final do período em análise, foi sobretudo o tecido privado que soube transformar a crise em oportunidade para inovar, gerar redes para a internacionalização e exportar. Por fim, a *monitorização e avaliação* não pautaram a mudança nas políticas, que foram alteradas com as sucessões dos governos.

A figura seguinte ilustra a análise da trajetória da Marca Portugal através do modelo de Rainisto (2003: 227).

Figura 76 Marca Portugal no Modelo de Fatores de Sucesso das Marcas País

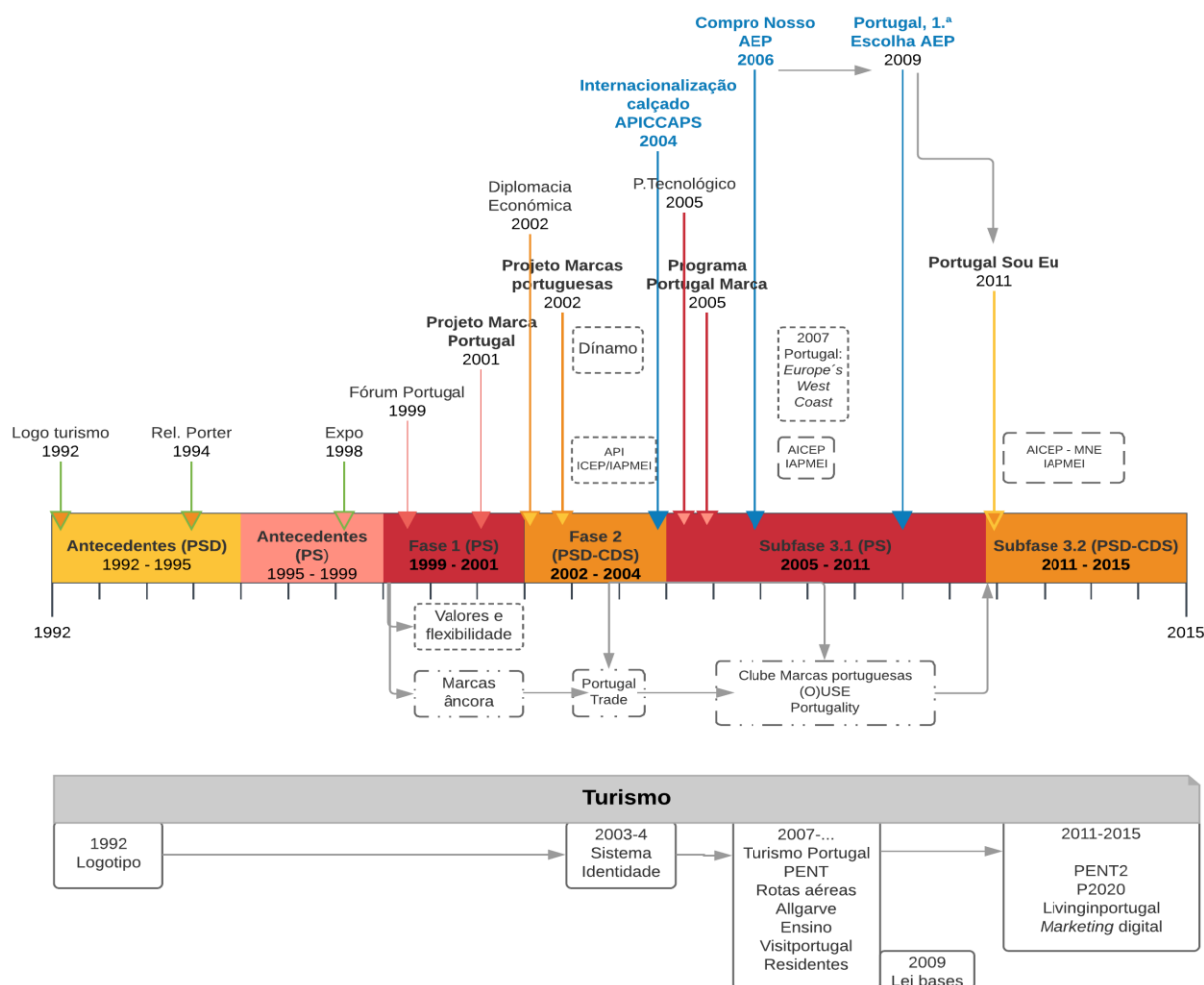


Fonte: Adaptado de Rainisto (2003: 227).

## CONCLUSÃO

Tendo já sido aprofundadas as conclusões dos capítulos empíricos, e sobre as visões dos entrevistados acerca do rumo futuro da Marca Portugal (*vide* pontos 4.5 e 5.3), importa ainda assinalar que, apesar das discontinuidades políticas, e das mudanças de visão de desenvolvimento económico do País, que vincaram a questão da Marca Portugal, em resultado das alternâncias governativas e da influência de fatores externos (como a Estratégia de Lisboa, em 2000, a entrada da China para a OMC, em 2001, o alargamento europeu a leste, em 2004, e a crise económico financeira mundial, de 2008 em diante), fez-se um percurso (figura 77). Nesta trajetória, registaram-se algumas construções, como no turismo e nas marcas portuguesas. Até o atual modelo de Portugal do Conhecimento e de Turismo, formulado na subfase 3.1, foi potenciador de ideias políticas em ebulição desde os antecedentes da Marca Portugal: inovação, tecnologia, ciência e capacitação de recursos humanos.

Figura 77 Cronologia da Marca Portugal



A análise dos dados empíricos possibilitou também observar que, embora em todos os momentos tenham sido mobilizados recursos de poder político e económico, materializados em campanhas, eventos, reuniões, instrumentos financeiros e legislativos, e tenham sido desenvolvidas estratégias de mediação privilegiando a colaboração e a sensibilização/auscultação face a mecanismos de pressão, para haver uma política de marca país ainda é preciso ultrapassar constrangimentos que começam logo na dicotomia ideológica marca país/marcas do país, que polariza o debate. À escassez de unidade política, o caso português soma outros fatores de insucesso, segundo o modelo de Rainisto (2003): parco desenvolvimento local e rentabilização das potencialidades do País para o mercado global; deficiente aproveitamento das coincidências no processo; inexistência de organismo autónomo, grupo de planeamento e liderança; insuficiente visão e análise estratégica; ausência de consensualidade na definição da identidade e imagem a projetar; falta de parcerias público privadas.

As evidências empíricas permitiram igualmente responder às perguntas e hipóteses que orientaram a pesquisa.

### **Questões e Hipóteses de Investigação: resultados**

#### *1) Que ideias políticas, atores e instituições influenciaram cada uma das (sub)fases da Marca Portugal?*

Nas ideias políticas, na primeira fase prevaleceu a ideia de marca país através da formulação de uma identidade competitiva de país mensageiro de uma Europa de valores caraterísticos do povo português ao longo dos séculos: universalismo, abertura, capacidade de colaboração, de adaptação e de reinvenção. Na segunda etapa predominou, face à ideia de marca país, uma visão de Marcas portuguesas, que se distinguem pela qualidade e *design* (e inovação), mais do que pelo preço, como construtoras da reputação externa. Na subfase 3.1 retomou-se a ideia de marca país mas, desta vez, baseada na criação de um modelo de país do Conhecimento e de Turismo, norteado pela inovação e tecnologia vertidas do Plano Tecnológico, e com a entrada das energias renováveis na equação. No último estágio, apesar de se ter prosseguido com esta proposta, sem o mesmo relevo sobretudo nas energias renováveis, evidenciou-se novamente a questão das marcas do país, embora mais voltadas para o consumo interno, por intermédio do Portugal Sou Eu.

Ao longo dos vários momentos de construção da Marca Portugal assistiu-se, de uma (sub)fase para a seguinte, ao aumento da ideia de turismo como motor de crescimento económico, denotando-se a emergência do setor residencial na terceira fase. Na segunda etapa da Marca Portugal introduziu-se, na temática do investimento estrangeiro, o conceito de diplomacia económica, que foi continuado nas ocasiões seguintes, embora com contornos institucionais algo distintos. Em todas as (sub)fases da Marca Portugal, as narrativas de atração de investimento foram transversais aos outros eixos em análise nesta investigação, tendo-se ainda observado a tentativa de captação de investidores e imigração qualificada junto de países terceiros, na terceira fase. Na segunda etapa, a questão da internacionalização do calçado ganhou uma proeminência que não voltou a perder. Nas ideias associadas a marcas (exportações), fortemente promovidas no decorrer da trajetória da Marca Portugal, com ênfase em conceitos de *design* e qualidade, foi-se incorporando gradualmente ideias de inovação tecnológica associadas a setores tradicionais e promovendo cada vez mais áreas não tradicionais. As ideias políticas ligadas a cultura e a pessoas foram mais valorizadas nos governos PS do que nos executivos PSD/CDS-PP.

Relativamente aos atores, no momento inaugural destacaram-se os altos dirigentes da Administração e o campo de mediação. Do período seguinte, inclusive, em diante, os decisores políticos passaram a liderar, verificando-se um aumento gradual do envolvimento das associações setoriais e empresariais, configurando-se um campo de agentes bastante limitado a estes dois perfis e aos agentes da Administração. Os consultores estiveram presentes no decurso da Marca Portugal mas registou-se um fraco envolvimento de jornalistas, da opinião pública e da comunidade científica (projetou-se, mas não se concretizou, um Observatório da Marca Portugal, na primeira etapa, e das Marcas portuguesas, na segunda, ambos no ISCTE). Na subfase 3.1 recuperou-se a intenção de criar um Observatório da Marca Portugal numa universidade.

Em relação às instituições, não houve um organismo gestor da marca país, houve vários em cada (sub)fase, ao contrário das recomendações postuladas no modelo de comparabilidade internacional de fatores de sucesso de marcas país (Rainisto, 2003). Atualmente, existem três organismos na Administração Pública – a AICEP, o IAPMEI e o Turismo de Portugal – que, juntamente com algumas associações setoriais, repartem a gestão da Marca Portugal.

Observaram-se igualmente reconfigurações institucionais de uma etapa para a seguinte: na segunda, juntou-se o ICEP com o IAPMEI, dedicando-se-lhes o comércio externo, criou-se a API para o investimento e o ITP para o turismo; no período a seguir, separou-se o IAPMEI do ICEP, que passou a AICEP, extinguiu-se a API e fundiu-se quatro organismos no Turismo de Portugal; no último momento, colocou-se a AICEP na dupla tutela da Economia e dos Negócios Estrangeiros. O Ministério da Economia predominou na definição do problema da Marca Portugal, seguido dos Negócios Estrangeiros, verificando-se um parco envolvimento de outros gabinetes ministeriais setoriais.

2) *Qual a visão de país, e do seu desenvolvimento económico, associadas a essas ideias?*

No início, a proposta de crescimento económico associada à visão de marca país passava por uma noção de *flexibilidade* que, diversamente do termo *modernidade*, mais comum, causaria surpresa nos públicos e diferenciaria o País no panorama mundial. A flexibilidade, típica dos portugueses, orientaria as três competências do ICEP: no comércio apareceria ligada à criatividade, inovação e capacidade de resposta diferenciada, à medida das necessidades dos clientes; no turismo, permaneceria assente na facilidade de relacionamento com estrangeiros e na variedade da oferta a curtas distâncias; no investimento, traduziria mão de obra versátil, adaptável a outras culturas empresariais. Dada a transversalidade de uma marca país, teriam ainda de ser envolvidas outras áreas de política.

No período seguinte, das Marcas portuguesas, a estratégia de desenvolvimento económico centrou-se no desempenho das empresas para o aumento da produtividade e da competitividade nacional. O Estado tinha um papel regulador, incentivando o tecido privado a criar escalas setoriais para a internacionalização, em *clusters* nos quais o País detivesse vantagens competitivas, visando a diversificação de mercados para a exportação de bens transacionáveis, que se distinguissem pela qualidade e *design*, e permitissem reter em Portugal a maior parte do valor acrescentado dessa produção.

Na etapa 3.1, postulou-se que o desenvolvimento económico dependia amplamente da ação estatal na capacitação tecnológica das estruturas e dos recursos humanos para a nova economia da Sociedade do Conhecimento, acompanhada do aproveitamento das possibilidades do País no âmbito das energias renováveis e da rentabilização do potencial do turismo, incluindo o residencial.

Na última subfase, a Marca Portugal foi devolvida à iniciativa empresarial, sublinhando-se a relevância das PME no aumento da produtividade, do emprego e da competitividade da economia nacional, juntamente com a importância dos agentes do setor turístico no crescimento desta atividade.

3) *Dos processos de construção das diversas (sub)fases da Marca Portugal resultou uma imagem fragmentada ou uma marca país?*

Deste trajeto resultou uma imagem fragmentada. Independentemente de concordarem, ou não, com a formulação de uma marca país, a quase totalidade dos entrevistados neste estudo considera que não chegou a haver uma política de Marca Portugal. A larga maioria destes agentes defende que deve existir uma política de marca país, que também valorize as marcas do país, conciliando interesses em ações *top down* e *bottom up*, numa construção permanente, que vá sendo avaliada e atualizada ao longo do tempo, com a envolvimento dos *stakeholders* e de uma legitimação soberana, mas despolitizada e consensual.

E, na realidade, apesar da imagem externa de Portugal poder ter registado algumas melhorias em determinados segmentos dos eixos analisados nesta investigação, como no calçado, entre outros produtos, e em relação à qualificação de recursos humanos em áreas como as engenharias e a saúde, o País permanece, desde meados dos anos de 1990, com uma imagem maioritariamente associada ao turismo, o que coincide com o facto de este ter sido o setor que mais beneficiou de consensos e continuidades no percurso da Marca Portugal, evidenciando a importância da consensualidade, da constância e dos compromissos nos mecanismos de elaboração de marcas. Como recorda Pereira (2012: 467): “não é possível construir uma imagem externa positiva em torno da ideia de Portugal como “país moderno” ao mesmo tempo que escolhemos desinvestir, justamente, nas áreas decisivas para o processo de modernização”.

As perguntas de partida desdobram-se nas hipóteses de investigação, designadamente:

*H1: A dicotomia marca país/marcas do país assinala o debate da Marca.*

Desde o princípio que o problema da Marca Portugal foi pautado por esta discussão. Os governos PS postularam uma ideia de marca país *umbrella*, de onde derivavam submarcas (com incidência no turismo e nas exportações), tanto no Projeto Marca Portugal (estágio 1: 1999-2001) como no Programa Portugal Marca (subfase 3.1: 2005-2011), embora com diferentes construções de identidade e imagem de país. Os executivos PSD/CDS-PP defenderam a ideia

de que as marcas do país é deviam edificar a reputação de Portugal, tanto no Projeto Marcas portuguesas (etapa 2: 2002-2004) como no Portugal Sou Eu (subfase 3.2: 2011-2015), apesar de também terem divergido entre si.

No Projeto Marca Portugal propôs-se um Portugal precursor de uma Europa de valores que, com uma reputação de “bom aluno” no processo de adesão à CEE, se sentia em posição privilegiada para levar à Europa e ao mundo os valores de universalismo, abertura e cooperação que caracterizam os portugueses, e que também são os valores fundacionais da construção europeia, e orientadores do progresso humano e económico mundiais. No Programa Portugal Marca criou-se um modelo de Portugal do Conhecimento e de Turismo, norteado pelo Plano Tecnológico, que materializou a Estratégia de Lisboa e sucessivos conselhos europeus, e pela já antiga associação do País ao setor turístico. Este modelo tem delineado a Marca Portugal desde então, mas sem consensualidade acerca da conciliação destes dois vetores de país.

O Projeto Marcas portuguesas baseou-se numa ideia de exportação de bens transacionáveis que se diferenciavam pela qualidade, inovação e *design*, mais do que pelo preço, mesmo nos setores tradicionais, procurando penetrar nichos de mercado mais exigentes. O Portugal Sou Eu voltou-se essencialmente para o consumo interno e para o etnocentrismo, acabando por incidir nos bens alimentares.

*H2: Cada (sub)fase da Marca Portugal expressa ideias políticas sobre as vantagens competitivas do País.*

Os dados empíricos assim o evidenciam. No momento inaugural, o conceito de *flexibilidade* foi apresentado como proposta de valor: no comércio, a flexibilidade surgiria associada à criatividade, inovação e capacidade de resposta diferenciada, à medida das necessidades dos clientes; no turismo, continuaria a significar facilidade de relacionamento com estrangeiros e variedade da oferta a curtas distâncias; no investimento, equivaleria a mão de obra versátil, adaptável a outras culturas empresariais, num ambiente seguro da zona comunitária, temperado pelo clima ameno e pela qualidade de vida.

No segundo período, as ideias políticas refletiram propostas feitas por Porter (1994; 2002) no estudo *Construir as Vantagens Competitivas de Portugal*, e na atualização do diamante português em 2002, enfatizando, por intermédio do Programa Dínamo e do apoio à internacionalização do calçado português, o potencial exportador de *clusters* como os têxteis e o calçado, nos quais o País detinha *know how* acumulado e estava em condições de procurar



criar escalas para a internacionalização, junto de clientes requintados, e reter a maior parte do valor acrescentado da produção em território nacional.

Na etapa posterior, priorizou-se a capacitação tecnológica das estruturas da Administração, do tecido produtivo e dos recursos humanos para a nova Economia do Conhecimento, buscando um nivelamento com os países da Comunidade e a criação de um ambiente de confiança nas inovações nacionais, favorável à exportação em áreas tradicionais e emergentes, e à captação de investimento estruturante em I&DT, tendo-se também tentado apostar nas energias renováveis, extraídas do sol, vento e ondas. Para estas visões, também direcionadas à atração de pessoas e capitais de países terceiros, contribuíram igualmente narrativas de país seguro da zona euro, com qualidade de vida, que corroboraram analogamente a favor do turismo, impulsionado nesta ocasião, incluindo o residencial. Idealmente, Portugal teria potencial para se transformar na Costa Ocidental da Europa, uma espécie Califórnia europeia, com um *hub* tecnológico como Silicon Valley, cosmopolita e com *glamour* como Los Angeles, e uma instância residencial e turística, banhada por praias convidativas à prática do surf, como São Francisco.

Na última subfase, manter-se-ia um modelo de Portugal do Conhecimento e de Turismo mas já não como Costa Ocidental da Europa, nem através das energias renováveis ou do investimento na formação de quadros e na qualificação de estruturas, pois defendia-se a restrição orçamental e a recuperação da imagem externa por meio do cumprimento dos compromissos estabelecidos com a Troika. Continuar-se-ia a promover o capital humano altamente qualificado, sobretudo nas engenharias e nas ciências da saúde, e a incorporação de inovações tecnológicas na produção nacional, juntamente com a dinamização do turismo, englobando o residencial, mas devolver-se-ia ao setor privado a iniciativa de estimular a economia. Neste enquadramento, a Marca Portugal vestiu o Portugal Sou Eu, valorizador do etnocentrismo, do consumo interno e do desempenho das PME, que representam a maioria do tecido empresarial português.

*H3: No agendamento da Marca Portugal, de uma etapa para a seguinte, registaram-se diferentes ideias políticas e visões sobre a estratégia de desenvolvimento económico a incorporar na formulação da marca país.*

No seguimento da H2, pode considerar-se que, no início, a estratégia de desenvolvimento económico subjacente à marca país passaria, para além das competências do ICEP, por outras áreas de política como Política Internacional; Cooperação e Cultura; Organização do Trabalho

e Solidariedade Social; Ambiente; Educação; Organização de grandes eventos. Neste sentido, num alinhamento com a paixão de Guterres pela Educação, enfatizou-se, por exemplo, a grande necessidade de se investir nos diversos graus de ensino, e na (re)qualificação da população adulta, bem como em ciência e tecnologia, âmbitos que, tal como as questões ambientais, seriam resgatados e objeto de investimentos significativos na subfase 3.1., com medidas como a capacitação tecnológica das escolas, a extensão do ensino obrigatório ao 12.º ano de escolaridade e as políticas de Aprendizagem ao Longo da Vida.

No segundo período, das Marcas portuguesas, argumentou-se que o Estado devia ser mais regulador e menos interventivo, que o progresso económico devia ser prosseguido pelas empresas e respetivas marcas, pela criação de escalas setoriais em *clusters* nos quais o País já tivesse vantagens competitivas e perspetivando a internacionalização, que o Governo apoiaria com ações promocionais financiadas por verbas comunitárias.

No terceiro momento, defendeu-se que o desenvolvimento económico dependia largamente da ação estatal na capacitação tecnológica das estruturas e dos recursos humanos (e educativa destes últimos) para a nova economia da Sociedade do Conhecimento, do aproveitamento das possibilidades do País no âmbito das energias renováveis (com a criação de um *cluster* eólico, por exemplo) e da rentabilização do potencial do turismo (residencial).

Na última etapa, devolveu-se a questão da Marca Portugal à iniciativa privada, frisando a importância do papel das PME no aumento da produtividade, do emprego e da competitividade da economia nacional, a par da pertinência dos agentes do setor turístico no crescimento desta atividade.

*H4: A existência de diferentes imagens de país em cada uma das (sub)fases da Marca Portugal gerou descontinuidades políticas na passagem de uma (sub)fase para a seguinte e, aliada à dificuldade em envolver os stakeholders, comprometeu o estabelecimento de consensos amplos e de compromissos duradouros, necessários à construção de uma imagem de país consolidada.*

Na sequência do que foi explicado nas hipóteses de investigação acima, pode inferir-se que cada fase da Marca Portugal se caracterizou pela prevalência da sua imagem de País, ocasionando-se uma alteração de medidas de uma etapa para a seguinte. Em todos os períodos da Marca Portugal, as descontinuidades políticas decorrentes das alternâncias governativas, juntamente com a dificuldade em envolver a diversidade de *stakeholders*, somada à arduidade em estabelecer a cooperação interinstitucional e público-privada, encontram-se entre os

principais constrangimentos, de acordo com os entrevistados. Estes pontos de veto comprometeram o estabelecimento de consensos e de compromissos alargados, necessários à consolidação de uma política de marca país.

Deste modo, nos processos de construção da Marca Portugal falharam três importantes fatores de sucesso das marcas país, segundo o modelo de comparabilidade internacional de Rainisto (2003): 1) *identidade e imagem do lugar* consistentes e estáveis ao longo do tempo, que são dependes da prévia consensualização das vantagens competitivas do país; 2) *parcerias público-privadas*, que são condição necessária para o êxito na definição do problema e na implementação das medidas de política (implicando capacidade organizativa, executiva e financiamento); 3) *unidade política* entre os diversos partidos para a viabilização de consensos e compromissos amplos e perduráveis.

*H5: Vários atores influenciaram a produção de ideias políticas e de quadros cognitivos e normativos no subsistema de política da Marca Portugal, mas a sua influência na formulação da política, e nos processos de decisão, foi dependente dos seus recursos de poder político.*

As evidências assim o demonstram. No agendamento inicial da questão, foi a proximidade do Administrador do ICEP, António Carneiro Jacinto, ao então Ministro da Economia Pina Moura, que permitiu “criar o ambiente e as condições políticas necessárias” para “delinear um projeto de marca país para Portugal” (D’Orey, 2017).

No segundo momento, foi o Ministro da Economia Carlos Tavares que protagonizou o Projeto Marcas portuguesas. A atenção que o Ministro deu ao setor do calçado, sensibilizado pelo líder da APICCAPS, Manuel Carlos Silva, que também presidiu ao ICEP/IAPMEI neste período, terá contribuído para impulsionar a internacionalização do calçado português, que não voltou a desviar-se do foco de atenção dos decisores políticos nas fases seguintes da Marca Portugal. Como explicou Tavares (2017), na presidência do ICEP/IAPMEI estiveram “pessoas com grande experiência nas áreas internacionais das empresas e da banca”:

Um caso notório era o de Manuel Carlos Silva, que tinha sido (e voltou depois a ser) Director Geral da APICCAPS, que trazia a experiência de ter conseguido no calçado o que falta em muitos setores da economia portuguesa: cooperação empresarial e busca da competitividade pela via da produtividade e da qualidade.

Na subfase 3.1, o Ministro da Economia e da Inovação personificou o Programa Portugal Portugal Marca, conforme se lê no seu discurso de lançamento desta medida (Pinho, 2005):

Ao longo das últimas semanas ouvimos. Ouvimos as Empresas, o Turismo, a Cultura, a Ciência, a Gastronomia o *Design*, a Arquitectura. Ouvimos a sua visão de Portugal. Ouvimos a sua ambição para Portugal.

Agora, chegou o tempo de fazer. E fazer o quê?

Estas são as minhas decisões que quero ver concretizadas pelos vários organismos do Ministério da Economia e da Inovação até ao dia 28 de Fevereiro em sintonia com a Sociedade Civil.

Este Ministro decidiu também concretizar a campanha Costa Ocidental da Europa, cujo autor, Pedro Bidarra, já havia apresentado ao ICEP em 2000, sem triunfo, defendendo-a publicamente desde 2003, e tendo conseguido passar a ideia à Comissão Estratégica dos Oceanos, sem contudo ter alcançado a sua prossecução. Manuel Pinho apoiou igualmente a segunda campanha do Compro o Que é Nosso da AEP, designadamente Portugal, a Minha Primeira Escolha, efetivada em 2009. No turismo, como referiu o Chefe de Gabinete do Primeiro Ministro, Luís Patrão, que foi convidado a criar o Turismo de Portugal, o “percurso profissional” deste ator, e a sua “capacidade de diálogo com o Governo, ajudou à solidariedade deste”, permitindo o desenvolvimento de um trabalho que assinalaria o turismo português daí em diante.

Na subfase 3.2, o Governo adotou o Portugal Sou Eu em substituição do Compro o que é Nosso da AEP, configurando uma solução política distinta da proposta original de marca país do seu autor, o criativo Carlos Coelho (2017):

Em relação ao Portugal Sou Eu, tive a ideia após escrever o *Portugal Genial* e apresentei-a, no Ministério da Economia, como um projeto (romântico) *pro bono* e que devia manter esse estatuto pela parte de todos os agentes envolvidos, para além da Iivity.

Quando o projeto passou para um plano político, transformou-se numa ferramenta de gestão de fundos comunitários por parte das associações empresariais/setoriais e dos governos, perdendo o seu carácter missionário. Fiquei um pouco desiludido mas tinha duas hipóteses: ou o projeto era implementado daquela forma ou não era implementado.

*H6: Neste processo constituíram-se mediadores cuja ação foi decisiva na construção da Marca Portugal.*

Na continuidade do exposto na H5, pode deduzir-se que a proximidade do Administrador do ICEP, António Carneiro Jacinto, do decisor político, permitiu desenvolver o projeto inaugural de marca país no ICEP. Todavia, a ideia de criar uma Marca Portugal nasceu do contacto que o Presidente do Conselho de Administração do ICEP, Guilherme Costa, tinha efetuado com

académicos estrangeiros que refletiam sobre as questões de marca país, como David Aaker, cujo modelo foi abordado no Projeto Marca Portugal. Na fase seguinte, a recuperação da proposta de Porter - que, por sua vez, desenvolveu o estudo de 1994 a convite do então Ministro da Indústria e da Energia, Mira Amaral – pelo Ministro da Economia, Carlos Tavares, possibilitou a construção de argumentos favoráveis ao lançamento do Projeto Marcas portuguesas por este ator providencial, que esclareceu que, em relação ao Projeto Marca Portugal, o Projeto Marcas portuguesas “não foi uma simples mudança de nome, mas de conceito” (Tavares, 2017). Neste momento, e nos futuros, a ação de outro ator providencial, Manuel Carlos Silva, da APICCAPS, que assumiu a presidência do ICEP/IAPMEI nesta ocasião, foi determinante para a internacionalização do calçado português e para a sensibilização dos decisores políticos para esta questão.

Na etapa 3.1, conforme frisou, no discurso de apresentação do Programa Portugal Marca, o novo ator providencial Manuel Pinho (2005), “Estas são as minhas decisões que quero ver concretizadas”. Em entrevista, o Ministro da Economia e da Inovação (2017) sublinhou ainda “o papel das Energias Renováveis neste processo, o conceito positivo da campanha *Europe’s West Coast*” e o “enorme salto qualitativo no turismo, que assumi como setor estratégico para o desenvolvimento económico do País”, justificando as suas decisões. Nesta subfase, destacou-se também o trabalho de mediação realizado junto do decisor por Pedro Bidarra, autor da Costa Ocidental da Europa. Num outro plano, relevou a mediação promovida pela AEP junto do Ministro, tendo conseguido o seu apoio para a campanha Portugal, a Minha Primeira Escolha, em 2009. Evidenciou-se ainda, no turismo, o papel de outro ator providencial, Luís Patrão, que liderou os desenvolvimentos datadores desta época e vinculadores da seguinte. Na subfase 3.2, assinala-se a iniciativa de Carlos Coelho, autor da proposta de uma campanha de marca país intitulada Portugal Sou Eu, ideia que teve após escrever o livro *Portugal Genial* e que difere da medida de política concretizada. Apesar de ter procurado mobilizar os decisores, não conseguiu influenciar o Governo do mesmo modo que a AEP, que foi bem sucedida na transformação do Compro o Que é Nosso no Portugal Sou Eu, com a concordância (relutante) de Carlos Coelho.

## **Limitações e pesquisas futuras**

A principal dificuldade deste estudo foi a localização dos dados. A informação encontra-se dispersa por vários organismos e fontes, havendo documentos que apenas estão guardados com atores que participaram nalgum momento da Marca Portugal. Não existe um arquivo organizado, o que dificulta bastante a tarefa dos investigadores. Assim, esta tese acabou por ser também uma forma de recuperar uma memória, realizando um levantamento dos principais documentos, ações e testemunhos que assinalaram a Marca Portugal. Lamenta-se, contudo, não ter sido possível aceder aos recortes de imprensa e anúncios colocados em média internacionais no período em análise, que também não foram preservados.

Como linha de investigação futura seria interessante preencher esta lacuna, analisando as variações da imagem do País nos média internacionais ao longo do tempo. Igualmente desafiante seria observar a reputação de Portugal, em cada (sub)fase da Marca, em vários índices de comparabilidade internacional, estudando a correspondência entre a identidade projetada e a que foi percebida pelos públicos. Neste sentido, seria também produtivo comparar as etapas da Marca Portugal em relação aos efeitos nas exportações, investimento, turismo, entre outros vetores, avaliando as medidas de política face aos resultados alcançados.

Por fim, seria ainda importante estudar a evolução da Marca Portugal desde 2015. A sensibilidade que se tem é a de que se vive um período de síntese, em que o modelo de Portugal do Conhecimento e de Turismo cohabita com o Portugal Sou Eu e com a diplomacia económica. Ao mesmo tempo, nos anos mais recentes, o País tem aparecido nos média internacionais por alcançar numerosas conquistas, algumas inéditas, em diversos eixos de medição das imagens dos países. Por exemplo, temos o Secretário Geral da ONU (*pessoas*); fomos campeões europeus de futebol e vencemos a Eurovisão (*cultura*); captámos a Google (*investimento estrangeiro* estruturante em I&DT), procurando passar do *Made in Portugal* para um conceito de *developed in Portugal*; o *turismo* (residencial) continua a crescer, atraindo até a Madonna; e as *marcas* nacionais de calçado e vinho vão ganhando notoriedade. Os discursos políticos do Presidente da República e do Primeiro Ministro nos média reiteram, quase diariamente, a importância da imagem do País para o desenvolvimento económico, agendando o tema junto da opinião pública. Nas missões ao estrangeiro, os mesmos Orgãos de Soberania agem como embaixadores da Marca. Talvez esta seja a janela de oportunidade para Portugal superar os constrangimentos à afirmação internacional da sua imagem, e ao progresso sócioeconómico, com o contributo de uma política de marca país.

## BIBLIOGRAFIA

- Aaker, David (1996), *Building Strong Brands*, New York, Free Press.
- Aaker, Jennifer (1997), “Dimensions of brand personality”, *Journal of Marketing Research*, 34, 3, pp. 347–356.  
Disponível em: <https://doi.org/10.2307/3151897>.
- Abrantes, António (2015), “Portugal 2020: 5 Princípios e Outros Tantos Equívocos”, *Publituris*, data de edição: 23.09.2015 (16:26). Disponível em: <https://www.publituris.pt/2015/09/23/portugal-2020-5-principios-e-outros-tantos-equivocos/>. Consultado em 13.09.2017.
- Afonso, Patrícia (2015), “Marca Europa não reúne consenso”, *Publituris*, data de edição: 24.09.2015 (16:28). Disponível em: <https://www.publituris.pt/2015/09/24/marca-europa-nao-reune-consenso/>. Consultado em 13.09.2017.
- Agostinho, Henrique (2007), *Vende-se Portugal*, Lisboa, Sílabo.
- AICEP Portugal Global (2007a), *Site AICEP*, data de edição: 04.10.2007. Disponível em: <http://arquivo.pt/wayback/20071004223639/http://www.ICEP.pt/CmsAPI/AICEP/index.html>. Consultado em 05.12.2016.
- AICEP (2007b), *Your Portuguese Brands*, Lisboa, AICEP.
- AICEP Portugal Global (2008a), *Portugal: Europe’s West Coast*, Lisboa, AICEP.
- AICEP Portugal Global (2008b), *15 Marcas Portuguesas*, Lisboa, AICEP.
- AICEP Portugal Global e Turismo de Portugal (2008), *Cartazes da campanha Europe’s West Coast*, Lisboa, AICEP e Turismo de Portugal.
- AICEP Portugal Global (2011), *Site AICEP*, data de edição: 03.07.2011. Disponível em: <http://arquivo.pt/wayback/20110703095135/http://aICEP.pt>. Consultado em 05.12.2016.
- AICEP Portugal Global (2012), *Site AICEP*, data de edição: 21.01.2012. Disponível em: <http://arquivo.pt/wayback/20120121194337/http://www.aICEP.pt>. Consultado em 05.12.2016.
- AICEP Portugal Global (2013), *Site AICEP*, data de edição: 06.11.2013. Disponível em: <http://arquivo.pt/wayback/20131106121924/http://www.aICEP.pt/>. Consultado em 05.12.2016.
- AICEP Portugal Global (2014), *Site AICEP*, data de edição: 29.09.2014. Disponível em: <http://arquivo.pt/wayback/20140929225753/http://www.aICEP.pt/>. Consultado em 05.12.2016.
- AICEP Portugal Global (2015a), *Buy from Portugal: portuguese suppliers directory*, Lisboa, AICEP.
- AICEP Portugal Global (2015b), *Close to you to take you further*, Lisboa, AICEP.
- AICEP Portugal Global (2015c), *FIA-Feira Internacional de Argel*, Lisboa, AICEP.
- AICEP Portugal Global (2015d), *Investir em Portugal: Escolha certa. Momento certo.*, Lisboa, AICEP.
- AICEP Portugal Global (2015e), *Site AICEP*, data de edição: 23.11.2015. Disponível em: <http://arquivo.pt/wayback/20151123202459/http://www.aICEP.pt/>. Consultado em 05.12.2016.
- AICEP Portugal Global (2016a), “Apoios Financeiros à Internacionalização”, *Site AICEP*. Disponível em: <http://www.portugalglobal.pt/PT/Internacionalizar/GuiaPraticoApoiosFinanceirosInternacionalizacao/Paginas/ApoiosFinanceirosInternacionalizacao.aspx>. Consultado em 03.12.2016.
- AICEP Portugal Global (2016b), “Comprar a Portugal”, *Site AICEP*. Disponível em: <http://www.portugalglobal.pt/PT/ComprarPortugal/Paginas/index.aspx>. Consultado em 03.12.2016.
- AICEP Portugal Global (2016c), “Eventos e Ações de Internacionalização”, *Site AICEP*. Disponível em: <http://www.portugalglobal.pt/PT/Acoes/Paginas/Acoes.aspx>. Consultado em 03.12.2016.

- AICEP Portugal Global (2016d), “Internacionalizar”, *Site AICEP*. Disponível em: <http://www.portugalglobal.pt/PT/Internacionalizar/Paginas/MenuInternacionalizar.aspx>. Consultado em 03.12.2016.
- AICEP Portugal Global (2016e), “Investir em Portugal”, *Site AICEP*. Disponível em: <http://www.portugalglobal.pt/PT/InvestirPortugal/Paginas/investiremPortugal.aspx>. Consultado em 05.12.2016.
- AICEP Portugal Global (2016f), “Livreria digital”, *Site AICEP*. Disponível em: <http://www.portugalglobal.pt/PT/Biblioteca/Paginas/Homepage.aspx>. Consultado em 05.12.2016.
- AICEP Portugal Global (2016g), “Multimédia Marca Portugal”, *Site AICEP*. Disponível em: <http://www.portugalglobal.pt/PT/sobre-nos/multimedia/Paginas/multimedia.aspx>. Consultado em 05.12.2016.
- AICEP Portugal Global (2016h), “NewsRoom (by AICEP)”, *Site AICEP*. Disponível em: <http://www.portugalglobal.pt/PT/PortugalNews/Paginas/NewsList.aspx?newType=Categories&&newId=0bd8f717-04d0-468a-835d-ffad1806f954>. Consultado em 05.12.2016.
- AICEP Portugal Global (2016i), “Pesquisa de Produtos e Serviços”, *Site AICEP*. Disponível em: <http://www.portugalglobal.pt/PT/PRODUTOSSERVICOS/Paginas/PesquisaProdutosServicos.aspx>. Consultado em 03.12.2016.
- AICEP Portugal Global (2016j), “Portugalnews”, *Site AICEP*. Disponível em: <http://www.portugalglobal.pt/PT/PortugalNews/Paginas/PortugalNews.aspx>. Consultado em 05.12.2016.
- AICEP Portugal Global (2016k), “Revista de Imprensa Estrangeira”, *Site AICEP*. Disponível em: <http://www.portugalglobal.pt/PT/PortugalNews/Paginas/NewsList.aspx?newType=Categories&&newId=9be70995-af7a-4efe-bcf9-6d927fed735e>. Consultado em 06.12.2016.
- AICEP Portugal Global (2016l), “Revista de Imprensa Nacional”, *Site AICEP*. Disponível em: <http://www.portugalglobal.pt/PT/PortugalNews/Paginas/NewsList.aspx?newType=Categories&&newId=3866cf75-8ded-4726-af75-2836492d872f>. Consultado em 06.12.2016.
- AICEP Portugal Global (2016m), “Revista Portugalglobal”, *Site AICEP*. Disponível em: <http://www.portugalglobal.pt/PT/RevistaPortugalglobal/Paginas/RevistaPortugalglobal.aspx>. Consultado em 07.12.2016.
- Akutsu, Satoshi (2008), “Country Case Insight: Japan”, em Keith Dinnie (ed.), *Nation Branding: Concepts, Issues, Practice*, Oxford, Elsevier, pp. 211-219.
- Almeida, Cátia (2008), *A marca Portugal vista por correspondentes de meios de comunicação social estrangeiros*, Dissertação de Mestrado em Marketing, Lisboa, Instituto Superior de Economia e Gestão.
- Almeida, Maria Elisa (2001), *Informação de Serviço n.º. 120/2001 – DSECT-DEI, de 19.06.2001, com o Parecer técnico da DGT sobre o Projecto Marca Portugal*, Lisboa, Ministério da Economia.
- Almeida, Paulo Nunes (2017), *Entrevista por skype*, 11 de janeiro de 2017, Porto.
- Alvarez, Maria e Sara Campo (2011), “Controllable versus uncontrollable information sources: effects on the image of turkey”, *International Journal of Tourism Research*, 13, 4, pp. 310–323. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/jtr.838>.
- Amaral, Luís Mira (2014), “O Projeto Porter e o Impasse Português”, comunicação apresentada no Seminário *Construir as Vantagens Competitivas de Portugal: 20 anos depois do “Relatório Porter”*, Fórum para a Competitividade e Instituto Superior de Economia e Gestão, 02 de abril de 2014, Lisboa. Disponível em: <http://forumcompetitividade.org/wp-content/uploads/2014/04/O-projecto-Porter-e-o-Impasse-Portugu%C3%AAs-ISEG-2-Abril-2014.pdf>.
- Amaral, Luís Mira (2017), *Entrevista presencial*, 11 de maio de 2017, Lisboa.



- American Marketing Association (2016), *Site da American Marketing Association*. Disponível em: <https://www.ama.org/Pages/default.aspx>. Consultado em 11.08.2016
- Amorim, Américo (2002), “O que posso fazer pela marca do meu país?”, *Informar Portugal*, 3, Especial, p. 26.
- Anholt, Simon (2005a), “Editorial: Nation brand as context and reputation”, *Place Branding*, 1, 3, pp. 224–228. Disponível em: <https://doi.org/10.1057/palgrave.pb.5990023>.
- Anholt, Simon (2005b), “Some important distinctions in place branding”, *Place Branding*, 1, 2, pp. 116–121. Disponível em: <https://doi.org/10.1057/palgrave.pb.5990011>.
- Anholt, Simon (2007), *Competitive Identity: The New Brand Management for Nations, Cities and Regions*, London, Palgrave Macmillan.
- Anholt, Simon (2008a), “Editorial, Place branding: Is it marketing, or isn’t it?”, *Place Branding and Public Diplomacy*, 4, 1, pp. 1–6. Disponível em: <https://doi.org/10.1057/palgrave.pb.6000088>.
- Anholt, Simon (2008b), “Practitioner Insight: From nation branding to competitive identity-the role of brand management as a component of national policy”, em Keith Dinnie (ed.), *Nation Branding: Concepts, Issues, Practice*, Oxford, Elsevier, pp. 22–23.
- Anholt, Simon (2010a), “‘Brand Europe’: Where Next?”, em Simon Anholt, *Places: Identity, Image and Reputation*, New York, Palgrave-Macmillan, pp. 103-116.
- Anholt, Simon (2010b), “Definitions of place branding: Working towards a resolution”, *Place Branding and Public Diplomacy*, 6, 1, pp. 1–10. Disponível em: <https://doi.org/10.1057/pb.2010.3>
- Anholt, Simon (2010c), “Public Diplomacy and Place Branding: Where’s the Link?”, em Simon Anholt, *Places: Identity, Image and Reputation*, New York, Palgrave-Macmillan, pp. 94-102.
- Anholt, Simon (2010d), “Should Places Have Simple Images?”, em Simon Anholt, *Places: Identity, Image and Reputation*, New York, Palgrave-Macmillan, pp. 38-47.
- Anholt, Simon (2010e), “The Media and National Image”, em Simon Anholt, *Places: Identity, Image and Reputation*, New York, Palgrave-Macmillan, pp. 125-143.
- Anholt, Simon (2010f), “When Does Marketing Make Sense”, em Simon Anholt, *Places: Identity, Image and Reputation*, New York, Palgrave-Macmillan, pp. 84-93.
- Anholt, Simon (2011), “Beyond the Nation Brand: The Role of Image and Identity in International Relations”, *The Journal of Public Diplomacy*, 2, 1, pp. 1–7. Disponível em: <https://surface.syr.edu/exchange/vol2/iss1/1/>.
- Anholt-Gfk (2016), *Nation Brands Index*. Disponível em: <http://nation-brands.gfk.com/>. Consultado em 21.03.2016.
- Anholt-Gfk (2017), *Nation Brands Index*. Disponível em: <http://nation-brands.gfk.com/>. Consultado em 13.04.2017.
- APICCAPS (2016), *Facts and Numbers 2016*, Porto, APICCAPS.
- APICCAPS (2017), *Site da APICCAPS*. Disponível em: <https://www.apiccaps.pt/>. Consultado em 02.01.2017.
- Araújo, Luísa e Maria de Lurdes Rodrigues (2017), “Modelos de Análise das Políticas Públicas”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, 83, pp. 11–35.
- Aronczyk, Melissa (2008), “‘Living the Brand’: Nationality , Globality and the Identity Strategies of Nation Branding Consultants”, *International Journal of Communication*, 2, pp. 41–65. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.471.7170&rep=rep1&type=pdf>.
- Aronczyk, Melissa (2013), *Branding the Nation: The Global Business of National Identity*, New York, Oxford University Press.
- Associação Empresarial de Portugal (2016), “Nova Campanha <<Compro o que é nosso>>”, *Site da Associação Empresarial de Portugal*. Disponível em: <http://www.aeportugal.pt/Inicio.asp?Pagina=/Aplicacoes/Noticias/Noticia&Codigo=13759>, consultado em 05.09.2016.

- Associação Portugal Genial (2017), página de *facebook da Associação Portugal Genial*. Disponível em: <https://www.facebook.com/portugalgenial>. Consultado em 07.02.2017.
- Avelar, Rui (2006), “Marca Portugal: uma estratégia para a competitividade”, *JANUS OnLine*. Disponível em: [https://www.janusonline.pt/arquivo/2006/2006\\_3\\_2\\_10.html](https://www.janusonline.pt/arquivo/2006/2006_3_2_10.html). Consultado em 07.12.2016.
- Azevedo, Belmiro (2002), “A criação de valores passa pela destruição de alguns falsos valores”, *Informar Portugal*, 3, Especial, pp. 50–51.
- Baumgartner, Frank e Bryan Jones (1993), *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, The University of Chicago Press.
- BBDO (2007), *Portugal um novo olhar*, Lisboa, BBDO.
- Bento, Vítor (2010), *O Nó Cego da Economia: Como resolver o principal bloqueio do crescimento económico*, Lisboa, Bnomics.
- Bento, Vítor (2017), *Entrevista presencial*, 18 de abril de 2017, Lisboa.
- Bidarra, Pedro (2003), “Europe’s West Coast”, *Público*, data de edição: 28.08.2003 (00:00). Disponível em: <https://www.publico.pt/espaco-publico/jornal/europes-west-coast-204719>. Consultado em 31.01.2017.
- Bidarra, Pedro (2017), *Entrevista presencial*, 07 de fevereiro de 2017, Cascais.
- Blair, Tony e António Guterres (2001), “Consolidar a Estratégia de Lisboa”, *Público*, data de edição: 23.03.2001 (00:00). Disponível em: <https://www.publico.pt/2001/03/23/jornal/consolidar-a-estrategia-de-lisboa-155885>. Consultado em 31.01.2017.
- Brand Finance (2011), *Nation Brands 100. The Brand Finance report on the 100 most valuable Nation Brands. November 2011*. Disponível em: [http://brandfinance.com/images/upload/bfnb\\_100\\_2011\\_web\\_sp.pdf](http://brandfinance.com/images/upload/bfnb_100_2011_web_sp.pdf).
- Brand Finance (2012), *Brand Finance Journal. Special Nation Brands Issue. August 2012*. Disponível em: [http://brandfinance.com/images/upload/bfj\\_nation\\_brands\\_100\\_2012\\_dp.pdf](http://brandfinance.com/images/upload/bfj_nation_brands_100_2012_dp.pdf).
- Brand Finance (2016), *Nation Brands 2016. The annual report on the world’s most valuable nation brands. October 2016*. Disponível em: [http://brandfinance.com/images/upload/nation\\_brands\\_2016\\_report.pdf](http://brandfinance.com/images/upload/nation_brands_2016_report.pdf).
- Bryman, Alan (2012), *Social Research Methods*, 4.<sup>a</sup> ed., Oxford, Oxford University Press.
- Buttle, Francis (2008), “Academic Perspective: A CRM perspective on nation branding”, em Keith Dinnie (ed.), *Nation Branding: Concepts, Issues, Practice*, Oxford, Elsevier, pp. 66-74.
- Byrne, David (2009), “Introduction Case-Based Methods: Why We Need Them; What They Are; How to Do Them”, em David Byrne e Charles Ragin (eds.), *The Sage Handbook of Case-Based Methods*, Thousand Oaks, Sage, pp. 1–10.
- Byrne, David, Wendy Olsen e Sandra Duggan (2009), “Causality and Interpretation in Qualitative Policy-Related Research”, em David Byrne e Charles Ragin (eds.), *The Sage Handbook of Case-Based Methods*, Thousand Oaks, Sage, pp. 511–522.
- Caeiro, Teresa (2012), “Consistência e continuidade na promoção de Portugal como marca”, em Maria de Lurdes Rodrigues e Pedro Adão e Silva (orgs.), *Políticas Públicas em Portugal*, Lisboa, INCM pp.459-464.
- Caldwell, Niall e João Freire (2004), “The differences between branding a country, a region and a city: Applying the Brand Box Model”, *Journal of Brand Management*, 12, 1, pp. 50-61. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1057/palgrave.bm.2540201>
- Campinos, António (2002), “Não partilhe o sucesso da sua marca: torne-a única, registe-a!”, *Informar Portugal*, II, 9, pp. 40–41.
- Carvalho, Teresa (2002), “Marca Portugal até aqui e a partir de agora”, *Informar Portugal*, 3, Especial, pp. 13–19.
- Carvalho, Teresa (2017), *Entrevista presencial*, 21 de fevereiro de 2017, Lisboa.

- Casa dos Bits-Sapo Tek (2009), “Ministra garante que Plano Tecnológico da Educação antecipou metas”, *Casa dos Bits-Sapo Tek*, data de edição: 21.08.2009 (10:21). Disponível em: <https://tek.sapo.pt/noticias/computadores/artigos/ministra-garante-que-plano-tecnologico-da-educacao-antecipou-metas>. Consultado em 08.08.2017.
- Cayatte, Henrique (2017), *Entrevista presencial*, 21 de fevereiro de 2017, Lisboa.
- Chernatony, Leslie (2008), “Academic Perspective: Adapting brand theory to the context of nation branding”, em Keith Dinnie (ed.), *Nation Branding: Concepts, Issues, Practice*, Oxford, Elsevier, pp. 16–17.
- Coelho, Carlos (2007), *Portugal Genial: O lado positivo das marcas de Portugal no mundo*, Lisboa, Bertrand.
- Coelho, Carlos (2017), *Entrevista presencial*, 08 de fevereiro de 2017, Lisboa.
- Collier, David (1993), “The Comparative Method”, em Ada Finifter (ed.), *Political Science: The State of the Discipline II*, Washington: American Political Science Association, pp. 105–119.
- Comissão Estratégica dos Oceanos (2004a), *Relatório da Comissão Estratégica dos Oceanos: Um Desígnio Nacional para o Século XXI-Parte I*, Lisboa, Comissão Estratégica dos Oceanos.
- Comissão Estratégica dos Oceanos (2004b), *Relatório da Comissão Estratégica dos Oceanos: Um Desígnio Nacional para o Século XXI-Parte II*, Lisboa, Comissão Estratégica dos Oceanos.
- Comissão Europeia (2010), *Europa, primeiro destino turístico do mundo: novo quadro político para o turismo Europeu* (COM 2010/352/Final), Bruxelas, Comissão Europeia.
- Comissão Europeia (2015a), Site da Comissão Europeia *Promoting destination Europe*. Disponível em: [http://ec.europa.eu/growth/sectors/tourism/promoting-europe/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/sectors/tourism/promoting-europe/index_en.htm). Consultado em: 15.10.2015.
- Comissão Europeia (2015b), *VisitEurope, O Portal Oficial de Turismo da Europa*. Disponível em: <http://www.visiteurope.com/en/>. Consultado em: 15.10.2015.
- COMPETE (2017), *Site COMPETE*. Disponível em: <http://www.pofc.qren.pt/compete>. Consultado em: 07.01.2017.
- Correio da Manhã (2004), “Ministro anuncia criação da Agência de Promoção Externa”, *Correio da Manhã*, data de edição: 11.03.2004. Disponível em: <https://www.cmjornal.pt/economia/detalhe/ministro-anuncia-criacao-da-agencia-de-promocao-externa>. Consultado em 28.01.2017.
- Cravinho, João (2017), *Entrevista presencial*, 12 de abril de 2017, Estoril.
- Cruz, Miguel (2017), *Entrevista presencial*, 12 de janeiro de 2017, Lisboa.
- Custódio, Maria João e Pedro Gouveia (2007), “Evaluation of the Cognitive Image of a Country/Destination by the Media during the Coverage of Mega-events: the case of UEFA EURO 2004TM in Portugal”, *International Journal of Tourism Research*, 9, 4, pp. 285–296. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/jtr.615>.
- Dias, Catarina (2011), *A imagem da Marca Portugal nas comunidades de portugueses no estrangeiro*, Dissertação de Mestrado em Marketing, Lisboa, Instituto Superior de Economia e Gestão.
- Dinnie, Keith. (2008) (ed.), *Nation Branding: Concepts, Issues, Practice*, Oxford, Elsevier.
- Dinnie, Keith (2016) (ed.), *Nation Branding: Concepts, Issues, Practice*, (2.ª ed.), New York, Routledge.
- Dinnie, Keith et. al. (2010), “Nation branding and integrated marketing communications: an ASEAN perspective”, *International Marketing Review*, 27, 4, pp. 388–403. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/02651331011058572>.
- Dionísio, Pedro (2012), “Políticas públicas para a promoção da imagem externa”, em Maria de Lurdes Rodrigues e Pedro Adão e Silva (orgs.), *Políticas Públicas em Portugal*, Lisboa, INCM, pp. 439-450.
- Dolowitz, David e David Marsh (1996), “Who learns what from whom? A review of the policy transfer literature”, *Political Studies*, 44, 2, pp. 343–357. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00334.x>

- Dolowitz, David e David Marsh (2000), “Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making”, *Governance: an International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 13, 1, pp. 5–23. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00121>.
- Dye, Thomas (2001), *Top Down Policymaking*, New York, Seven Bridges Press.
- D’Astous, Alain e Lilia Boujbel (2007), “Positioning countries on personality dimensions: Scale development and implications for country marketing”, *Journal of Business Research*, 60, 3, pp. 231–239. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0148296306001925>.
- D’Orey, Frederico (2002), “Será possível tratar um país como uma marca? Um modelo teórico de branding para Portugal”, *Informar Portugal*, 3, Especial, pp. 8–12.
- D’Orey, Frederico (2017), *Entrevista por skype*, 13 de janeiro de 2017, Porto.
- Elliot, Stasia e Nicolas Papadopoulos (2016), “Of products and tourism destinations: An integrative, cross-national study of place image”, *Journal of Business Research*, 69, 3, pp. 1157–1165. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2015.08.031>.
- Ernest & Young (2014), *EY’s Attractiveness Survey: Portugal 2014 On the move*. Disponível em: [https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-attractiveness-survey-2014/\\$FILE/EY-attractiveness-survey-2014.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-attractiveness-survey-2014/$FILE/EY-attractiveness-survey-2014.pdf).
- Espírito Santo Research (2006), *Turismo: uma marca nacional: Oportunidades de negócio*, Lisboa, Espírito Santo Research.
- Eurocid (2016), Site da Estratégia de Lisboa. Disponível em: [http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe\\_area?p\\_cot\\_id=952](http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe_area?p_cot_id=952). Consultado em: 27.12.2016.
- Fan, Yin (2006), “Branding the nation: What is being branded?”, *Journal of Vacation Marketing*, 12, 1, pp.5-14. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1356766706056633>.
- Fan, Yin (2008), “Soft power: Power of attraction or confusion?”, *Place Branding & Public Diplomacy*, 4, 2, pp. 147-158. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1057/pb.2008.4>
- Fan, Yin (2010), “Branding the nation: Towards a better understanding”, *Place Branding & Public Diplomacy*, 6, 2, pp. 97-103. Disponível em: <https://doi.org/10.1057/pb.2010.16>.
- Faure, Alain, Gille Pollet e Philippe Warin (1995) (eds.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, Éditions L’Harmattan.
- Felzensztein, Christian (2008), “Country Case Insight: Chile”, em Keith Dinnie (ed.), *Nation Branding: Concepts, Issues, Practice*, Oxford, Elsevier, pp. 59–65.
- Fernandes, Rentes (2001), *Informação de Serviço n.º. 120/2001 – DSECT-DEI, de 07.06.2001, com o Parecer técnico da DGT sobre o Projecto Marca Portugal*, Lisboa, Ministério da Economia.
- Fielding, Nigel e Richard Warnes (2009), “Computer-Based Qualitative Methods in Case Study Research”, em David Byrne e Charles Ragin (eds.), *The Sage Handbook of Case-Based Methods*, Thousand Oaks, Sage, pp. 270–288.
- Filipe, Sara (2010), *A imagem de marca país : aplicação ao caso de Portugal*, Tese de Doutoramento, Extremadura, Departamento de Dirección de Empresas y Sociología, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Extremadura.
- Finland (2010), *Mission for Finland: How Finland will solve the world’s most wicked problems-consider it solved! Country Brand Report*, Helsínquia. Disponível em: <https://www.demoshelsinki.fi/en/julkaisut/consider-it-solved-how-finland-will-solve-the-worlds-most-wicked-problems-2/>.
- Fischer, Frank (2003), *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford, Oxford University Press.

- Fischer, Frank (2018), “Deliberative practices”, comunicação apresentada no *Ciclo Internacional de Conferências da Escola de Sociologia e Políticas Públicas 2017-2018*, ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, 11 de maio de 2018, Lisboa.
- Fischer, Frank, Gerald Miller e Mara Sidney (2007) (eds.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*, Boca Raton, CRC Press.
- Fischer, Frank e Herbert Gottweis (2012) (eds.), *The Argumentative Turn Revisited: Public Policy as Communicative Practice*, United States of America: Duke University Press.
- Fonseca, Ricardo (2011), *Marca Portugal e a sua repercussão na conjuntura contemporânea*, Dissertação de Mestrado em Marketing, Coimbra, Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra.
- Frasquilho, Miguel (2017), *Entrevista presencial*, 18 de janeiro de 2017, Lisboa.
- Freire, João (2008), “Practioner Insight: Inverting the COO effect: How Portuguese firm Ecoterra leverages “country-of-sell” effect”, em Keith Dinnie (ed.), *Nation Branding: Concepts, Issues, Practice*, Oxford, Elsevier, pp. 91–93.
- Fujita, Marketa e Keith Dinnie (2010), “The nation branding of the Czech Republic, Slovak Republic, Poland and Hungary – Contrasting approaches and strategies”, comunicação apresentada na *2nd International Conference on Brand Management*, IMT Ghaziabad, 08-09 de janeiro de 2010, Índia. Disponível em: [http://www.brandhorizons.com/papers/Dinnie\\_Czech\\_Slovak\\_Poland\\_HungaryNB.pdf](http://www.brandhorizons.com/papers/Dinnie_Czech_Slovak_Poland_HungaryNB.pdf).
- Future Brand (2010), *Country Brand Index 2010*. Disponível em: [http://sete.gr/fileuploads/entries/Online\\_library/GR/Future\\_Brand\\_2010.pdf](http://sete.gr/fileuploads/entries/Online_library/GR/Future_Brand_2010.pdf).
- Future Brand (2013), *Country Brand Index 2012-13*. Disponível em: <https://pt.slideshare.net/BTOEducational/country-brand-index-2012-2013-futurebrand>.
- Future Brand (2015), *Country Brand Index 2014-15*. Disponível em: <https://www.futurebrand.com/uploads/CBI2014-5.pdf>.
- Gabinete do Secretário de Estado do Turismo (2001), *Ficha de Transmissão N.º 20-A/2001 Projecto Marca Portugal para análise e parecer da Direção-Geral de Turismo (30.03.2001)*, Lisboa, Ministério da Economia.
- Garelli, Stephane (2005), *IMD World Competitiveness Yearbook 2005*, USA, IMD International.
- George, Alexander e Andrew Bennett (2005), *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge, MIT Press.
- Gertner, David (2011), “Unfolding and configuring two decades of research and publications on place marketing and place branding”, *Place Branding and Public Diplomacy*, 7, 2, pp. 91-106. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1057/pb.2011.7>
- Gertner, David (2016), “Academic perspective: place marketing, place branding and Nation branding: From practice to theory?”, em Keith Dinnie (ed.) *Nation Branding: Concepts, Issues, Practice*, (2.ª ed.), New York, Routledge, pp. 17–19.
- Gertner, David e Philip Kotler (2004), “How can a place correct a negative image?”, *Place Branding*, 1, 1, pp. 50-57. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1057/palgrave.pb.5990004>.
- Gilmore, Fiona (2002), “A country--can it be repositioned? Spain--the success story of country branding”, *Journal of Brand Management*, 9, 4, pp. 281-293: Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1057/palgrave.bm.2540078>.
- Gnoth, Jürgen (2002), “Leveraging export brands through a tourism destination brand”, *Journal of Brand Management*, 9, 4, pp. 262–280. Disponível em: <https://doi.org/10.1057/palgrave.bm.2540077>.
- Godinho, Luísa e Nuno Teixeira (2014), *National Image in the Age of Mass Self-Communication: An Analysis of Internet User’s Perception of Portugal*, s.l., s.n.

- Gonçalves, Helena, Margarida Duarte e Rui Brites (2014), *Estudo de Portugalidade, Hábitos de Compra de Produtos com Incorporação Nacional e Notoriedade da Marca “Portugal Sou Eu” s.l., s.n.* Disponível em: [https://www.iapmei.pt/getattachment/PRODUTOS-E-SERVICOS/Assistencia-Tecnica-e-Formacao/Dinamizacao-da-Producao-Nacional/Portugal-Sou-Eu/Forum-PSE\\_PortugalidadeCege\\_ISEG\\_Final.pdf.aspx](https://www.iapmei.pt/getattachment/PRODUTOS-E-SERVICOS/Assistencia-Tecnica-e-Formacao/Dinamizacao-da-Producao-Nacional/Portugal-Sou-Eu/Forum-PSE_PortugalidadeCege_ISEG_Final.pdf.aspx).
- Gonçalves, Helena, Margarida Duarte e Rui Brites (2017), *Estudo sobre o impacto de notoriedade do programa “PORTUGAL SOU EU” s.l., s.n.*
- Gonçalves, Vítor, et.al. (2015), “Twenty years after the Porter Report for Portugal”, *Competitiveness Review*, 25, 5, pp. 540–554. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/CR-06-2015-0059>.
- Gormley, William (2007), “Public Policy Analysis: Ideas and Impacts”, *Annual Review of Political Science*, 10, pp. 297–313. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.polisci.10.071105.094536>
- Governo Constitucional (1995), *Programa do XIII Governo Constitucional*, Lisboa, Governo Constitucional. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/media/464045/GC13.pdf>
- Governo Constitucional (1999), *Programa do XIV Governo Constitucional*, Lisboa, Governo Constitucional. Disponível em: <https://www.historico.portugal.gov.pt/media/464048/GC14.pdf>
- Governo Constitucional (2000), *Quadro Comunitário de Apoio III, POE Programa Operacional da Economia 2000-2006, Aprovado pela Comissão em 28 de Julho de 2000*, Lisboa, República Portuguesa.
- Governo Constitucional (2002), *Programa do XV Governo Constitucional*, Lisboa, Governo Constitucional. Disponível em: <https://www.historico.portugal.gov.pt/media/464051/GC15.pdf>
- Governo Constitucional (2004), *Programa do XVI Governo Constitucional*, Lisboa, Governo Constitucional. Disponível em: <https://www.historico.portugal.gov.pt/media/464054/GC16.pdf>.
- Governo Constitucional (2005a), *Plano Tecnológico*, Lisboa, República Portuguesa. Disponível em <http://static.publico.pt/docs/politica/planotecnologico.pdf>.
- Governo Constitucional (2005b), *Programa de Estabilidade e Crescimento 2005-2009*, Lisboa, República Portuguesa. Disponível em <http://www.parlamento.pt/orcamentoestado/documents/pec/pec2005-2009.pdf>.
- Governo Constitucional (2005c), *Programa do XVII Governo Constitucional*, Lisboa, Governo Constitucional. Disponível em: <https://www.historico.portugal.gov.pt/media/464060/GC17.pdf>.
- Governo Constitucional (2009), *Programa do XVIII Governo Constitucional*, Lisboa, Governo Constitucional. Disponível em: <https://www.historico.portugal.gov.pt/media/468569/gc18.pdf>.
- Governo Constitucional (2011a), *Programa do XIX Governo Constitucional*, Lisboa, Governo Constitucional. Disponível em: [https://www.portugal.gov.pt/media/130538/programa\\_gc19.pdf](https://www.portugal.gov.pt/media/130538/programa_gc19.pdf).
- Governo Constitucional (2011b), *Tradução do conteúdo do Memorando de entendimento sobre as condicionalidades de política económica*. Disponível em [https://www.portugal.gov.pt/media/371372/mou\\_pt\\_20110517.pdf](https://www.portugal.gov.pt/media/371372/mou_pt_20110517.pdf).
- Gobierno (2017), *Site Marca España*. Disponível em: <http://marcaespana.es/>. Consultado a 07.08.2016.
- Guichard, Stéphanie e Bénédicte Larre (2006), "Enhancing Portugal's Human Capital", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 505, Paris, OECD Publishing. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/871641300584>.
- Hall, Peter (1993), “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain”, *Comparative Politics*, 25, 3, pp. 275-296. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/422246>.
- Hanna, Sony e Jennifer Rowley (2008), “An analysis of terminology use in place branding”, *Place Branding & Public Diplomacy*, 4, 1, pp. 61-75. Disponível em: <https://doi.org/10.1057/palgrave.pb.6000084>.
- Harlow, Elizabeth (2010), “Contribution, Theoretical”, em Albert Mills, Gabrielle Eurepos e Elden Wiebe (eds.), *Encyclopedia of Case Study Research*, vol.1, Thousand Oaks, Sage, pp. 236–238.

- Harvey, David (2009), “Complexity and Case”, em David Byrne e Charles Ragin (eds.), *The Sage Handbook of Case-Based Methods*, Thousand Oaks, Sage, pp. 15–38.
- Hatton, Barry (2011), *Os Portugueses: A história moderna de Portugal. O verdadeiro retrato de um povo único, fascinante e contraditório*, Lisboa, Clube do Autor.
- Hatton, Barry (2017), *Entrevista presencial*, 21 de fevereiro de 2017, Lisboa.
- Henriques, Denise (2007), “Serviço de Imprensa da União Europeia (UE) e modernização administrativa”, em Juan Mozzicafreddo, João Batista e João Salis Gomes (org.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Lisboa, Celta Editora, pp. 267-294.
- Heslop, Louise, Irene Lu e David Cray (2008), “Modeling country image effects through an international crisis”, *International Marketing Review*, 25, 4, pp. 354–378. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/02651330810887440>.
- Hill, Michael (2013) (ed.), *The Public Policy Process*, 6.ª ed., New York, Routledge.
- Hofstede, Geert (1980), *Estudo Hofstede*, Lisboa, ICEP.
- Hofstede, Geert (1997), *Culturas e Organizações*, Lisboa, Edições Sílabo.
- Horta, Basílio (2017), *Entrevista por email*, 18 de janeiro de 2017, Sintra.
- Humble, Áine (2010), “Computer-Based Analysis of Qualitative Data: MAXQDA 2007”, em Albert Mills, Gabrielle Eurepos e Elden Wiebe (eds.), *Encyclopedia of Case Study Research*, vol.1, Thousand Oaks, Sage, pp. 190–192.
- IAPMEI (2011), *Site IAPMEI*, data de edição: 02.07.2011. Disponível em: <http://arquivo.pt/wayback/20110702114529/http://www.iapmei.pt/>. Consultado em: 09.12.2016.
- IAPMEI (2012), *Site IAPMEI*, data de edição: 22.01.2012. Disponível em: <http://arquivo.pt/wayback/20120122132640/http://www.iapmei.pt/>. Consultado em: 09.12.2016.
- IAPMEI (2014), *Site IAPMEI*, data de edição: 30.09.2014. Disponível em: <http://arquivo.pt/wayback/20140930110714/http://www.iapmei.pt/>. Consultado em: 09.12.2016.
- IAPMEI (2015a), *Ficha do Projeto Portugal Sou Eu*.
- IAPMEI (2015b), *Site IAPMEI*, data de edição: 24.11.2015. Disponível em: <http://arquivo.pt/wayback/20151124110301/http://www.iapmei.pt/>. Consultado em: 10.12.2016.
- IAPMEI (2017), *Site IAPMEI*. Disponível em: <https://www.iapmei.pt/>. Consultado em: 10.12.2016.
- ICEP (1999a), *Documento de Estratégia: Portugal, a Europa mais perto do Futuro*, Lisboa, ICEP.
- ICEP (1999b), *Dossier Fórum Portugal*, Lisboa, ICEP.
- ICEP (1999c), *Dossier Resumo da Marca Portugal*, Lisboa, ICEP.
- ICEP (1999d), *Inquérito Arca do Imaginário*, Lisboa, ICEP.
- ICEP (1999e), *Marca Portugal: Programa de Criação de Valor*, Lisboa, ICEP.
- ICEP (1999f), *Site ICEP*, data de edição: 23.04.1999. Disponível em: <http://arquivo.pt/wayback/19990423100711/http://www.ICEP.pt/rota/index.html>. Consultado em: 11.12.2016.
- ICEP (2000a), *Estudo Motivação*, Lisboa: ICEP.
- ICEP (2000b), *Site ICEP*, data de edição: 20.05.2000. Disponível em: <http://arquivo.pt/wayback/20000520082805/http://www.ICEP.pt/>. Consultado em: 11.12.2016.
- ICEP (2001), *Projecto Marca Portugal: Uma nova dinâmica para um novo milénio*, Lisboa, ICEP.
- ICEP (2002a), “Âmbito e objetivos da Marca Portugal”, *Informar Portugal*, 3, Especial, pp. 20–21.
- ICEP (2002b), “Direcção de Comunicação e Imagem do ICEP Portugal. A equipa que desenvolve o Projecto Marca Portugal”, *Informar Portugal*, 3, Especial, pp. 83–85.
- ICEP (2002c), *Marca Portugal: 1.º Projecto 1999-2002*, Lisboa, ICEP.
- ICEP (2002d), “Marcas empresariais: ser ou não ser reconhecido, eis a questão”, *Informar Portugal*, II, 9, pp. 29–30.

- ICEP (2002e), *O Caso da Marca Espanha: Ideias chave da 2.ª Conferência sobre o Projecto*, Lisboa, ICEP.
- ICEP (2002f), “Os 3 pês: P de Paradoxo, P de Personalidade, P de Português”, *Informar Portugal*, 3, Especial, pp. 23.
- ICEP (2002g), “Portugal, retrato impressionista”, *Informar Portugal*, 3, Especial, pp. 22.
- ICEP (2002h), *Site ICEP*, data de edição: 21.11.2002. Disponível em: <http://arquivo.pt/wayback/20021121002951/http://www.ICEP.pt/>. Consultado em: 11.12.2016.
- ICEP (2003), *Site ICEP*, data de edição: 24.11.2003. Disponível em: <http://arquivo.pt/wayback/20031124053814/http://www.ICEP.pt/>. Consultado em: 12.12.2016.
- ICEP (2004a), *Portugal Trade*, Lisboa, ICEP.
- ICEP (2004b), *Sistema de identidade para o turismo português: sumário executivo da fase de compreensão Wolff Olins*, Lisboa, ICEP.
- ICEP (2004c), *Site ICEP*, data de edição: 23.03.2004. Disponível em: <http://arquivo.pt/wayback/20040323130135/http://www.ICEP.pt/>. Consultado em: 12.12.2016.
- ICEP (2005a), *Guião Marca Portugal: Reposicionar um país*, Lisboa, ICEP.
- ICEP (2005b), *Marcas Portuguesas*, Lisboa, ICEP.
- ICEP (2005c), *Passar das Marcas: Marca Portugal*, Lisboa, ICEP.
- ICEP (2005d), *Passar das Marcas-Portugal Marca: conclusões e recomendações estratégicas*, Lisboa, ICEP.
- ICEP (2005e), *Passar das Marcas-Portugal Marca: seis sessões de trabalho*, Lisboa, ICEP.
- ICEP (2005f), *Portugality*, Lisboa, ICEP.
- ICEP (2005g), *Programa da sessão solene de encerramento das sessões de trabalho sobre a Marca Portugal e de apresentação do Programa Portugal Marca*, Lisboa, ICEP.
- ICEP (2005h), *Relato Portugal Marca, Reposicionar um País: Sessão de Trabalho Ciência*, Lisboa, ICEP.
- ICEP (2005i), *Relato Portugal Marca, Reposicionar um País: Sessão de Trabalho Cultura*, Lisboa, ICEP.
- ICEP (2005j), *Relato Portugal Marca, Reposicionar um País: Sessão de Trabalho Design e Arquitectura*, Lisboa, ICEP.
- ICEP (2005k), *Relato Portugal Marca, Reposicionar um País: Sessão de Trabalho Empresas*, Lisboa, ICEP.
- ICEP (2005l), *Relato Portugal Marca, Reposicionar um País: Sessão de Trabalho Gastronomia*, Lisboa, ICEP.
- ICEP (2005m), *Relato Portugal Marca, Reposicionar um País: Sessão de Trabalho Turismo*, Lisboa, ICEP.
- ICEP (2005n), *Site ICEP*, data de edição: 03.03.2005. Disponível em: <http://arquivo.pt/wayback/20050303084103/http://www.ICEP.pt/>. Consultado em: 12.12.2016.
- ICEP (2005o), *Site ICEP*, data de edição: 03.08.2005. Disponível em: <http://arquivo.pt/wayback/20050803233910/http://www.ICEP.pt/>. Consultado em: 13.12.2016.
- ICEP (2005p), *Site ICEP*, data de edição: 12.12.2005. Disponível em: <http://arquivo.pt/wayback/20051212153947/http://www.ICEP.pt/>. Consultado em: 13.12.2016.
- ICEP (2006a), *Ata da reunião: projeto Alemanha 2006*, Lisboa, ICEP.
- ICEP (2006b), *Sabia Que*, Lisboa, ICEP.
- ICEP (2006c), *Site ICEP*, data de edição: 03.04.2006. Disponível em: <http://arquivo.pt/wayback/20060403145918/http://www.ICEP.pt/>. Consultado em: 13.12.2016.
- INE (2017), *Site Pordata*. Disponível em: [www.pordata.pt/Portugal](http://www.pordata.pt/Portugal). Consultado em 16.06.2017.
- INPI (2002), “Como registar uma marca?”, *Informar Portugal*, II, 9, pp. 42–43.
- Ionline/Lusa (2014), “Imagem de Portugal como destino turístico imune à crise”, *Ionline*, data de edição: 20.02.2014. Disponível em: <https://ionline.sapo.pt/380093>. Consultado em 01.03.2017.



- ISCTE-IUL (2014), *Escola de Sociologia e Políticas Públicas: Normas de formatação e apresentação gráfica e referências bibliográficas da dissertação ou trabalho de projeto de mestrado e da tese de doutoramento*, Lisboa, ISCTE-IUL.
- Jesus, Sara (2012), *Who is Portugal*, Master Dissertation in Marketing, Lisboa, ISCTE-IUL.
- Jobert, Bruno (1994), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, Éditions L'Harmattan.
- Jobert, Bruno (1995), "Rhétorique Politique, Controverses Scientifiques et Construction des Normes Institutionnelles: Esquisse d'un parcours de recherche", em Alain Faure, Gille Pollet e Philippe Warin (eds.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, Éditions L'Harmattan, pp. 13–25.
- Jobert, Bruno e Pierre Muller (1987), *L'État em action: politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF.
- Johnston, Yvonne (2008), "Country Case Insight – South Africa: Developing Brand South Africa", em Keith Dinnie (ed.), *Nation Branding: Concepts, Issues, Practice*, Oxford, Elsevier, pp. 6–13.
- Jones, Michael e Mark McBeth (2010), "A Narrative Policy Framework: Clear Enough to Be Wrong?", *The Policy Studies Journal*, 38, 2, pp. 329–353. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00364.x>.
- Jordan, André (2002), "O que posso fazer pela marca do meu país?", *Informar Portugal*, 3, Especial, p. 27.
- Kapferer, Jean-Noël (2012), *The New Strategic Brand Management*, 5.<sup>a</sup> ed., London, Kogan Page.
- Keillor, Bruce e Tomas Hult (1999), "A five-country study of national identity: Implications for international marketing research and practice", *International Marketing Review*, 16, 1, pp. 65–84. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/02651339910257656>.
- Khun, Thomas (1962), *Estrutura das Revoluções Científicas*, Chicago, University of Chicago Press.
- Kingdon, John (1984), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston, Little Brown.
- Kotler, Philip (2009), "Foreword", em Moilanen, Teemu e Seppo Rainisto, *How to Brand Nations, Cities and Destinations*, London, Palgrave Macmillian.
- Kotler, Philip, Donald Haider e Irving Rein (1993), *Marketing Places: attracting investment, industry and tourism to cities, states and nations*, New York, Free Press.
- Kotler, Philip e David Gertner (2002), "Country as brand, products, and beyond: A place marketing and brand management perspective", 9, 4/5, *Journal of Brand Management*, pp. 249-261. Disponível em: <https://doi.org/10.1057/palgrave.bm.2540076>.
- Kotler, Philip et.al. (1999), *Marketing Places Europe: How to Attract Investments, Industries, Residents and Visitors to Cities, Communities, Regions and Nations in Europe*, London, Pearson Education.
- Lagos, João (2002), "O que posso fazer pela marca do meu país?", *Informar Portugal*, 3, Especial, p. 27.
- Lans, Ralph et. al. (2009), "Cross-National Logo Evaluation Analysis: An Individual-Level Approach", *Marketing Science*, 28, 5, pp. 809-1007. Disponível em: <https://doi.org/10.1287/mksc.1080.0462>.
- Lebedenko, Vladimir (2008), *Country Case Insight - Russia*, em Keith Dinnie (ed.), *Nation Branding: Concepts, Issues, Practice*, Oxford, Elsevier, pp. 107-110.
- Ledo, Wilson (2014), "Marca Portugal quer promover economia nacional no estrangeiro", *Jornal de Negócios*, data de edição: 09.07.2014 (19:31). Disponível em: <https://www.jornaldenegocios.pt/empresas/detalhe/marca-portugal-quer-promover-economia-nacional-no-estrangeiro>. Consultado em 14.12.2016.
- Leite, Bárbara (2002), "Governo suspende candidaturas POE; aprova Programa para a Produtividade e Crescimento", *Jornal de Negócios*, data de edição: 17.06.2002 (14:54). Disponível em: <http://www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/governo-suspende-candidaturas-poe-aprova-programa-para-a-produtividade-e-crescimento-act>. Consultado em 01.02.2017.

- Leite, Rodrigo (2008), “Portugal-Espanha: As diferenças do branding”, *Meios e Publicidade*, data de edição: 27.06.2008. Disponível em: <http://www.meiosepublicidade.pt/2008/06/portugal-espanha-as-diferencas-do-branding/>. Consultado em: 07.08.2017.
- Lencastre, Paulo (2002), “Marca: valor da marca e marca de um país”, *Informar Portugal*, 3, Especial, pp. 64–67.
- Lodge, Creenagh (2002), “Success and failure: The brand stories of two countries”, *Journal of Brand Management*, 9, 4/5, pp. 372–384. Disponível em: <https://doi.org/10.1057/palgrave.bm.2540084>.
- Lopes, Eugénia (2010), *Reposicionamento da Marca Portugal*, Dissertação de Mestrado em Ciências da Comunicação e Marketing, Lisboa, Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias.
- Majone, Giandomenico (1989), *Evidence, argument and persuasion in the policy process*, New Haven, Yale University Press.
- Mamede, Ricardo Paes (2015), *O que Fazer com este País: do pessimismo da razão ao optimismo da vontade*, Barcarena, Marcador.
- Mamede, Ricardo Paes (2017), *Entrevista presencial*, 23 de maio de 2017, Lisboa.
- Markessinis, Andreas (2007), “How the brands of Spain, Portugal and Greece compare”, *NATION-BRANDING.info*, data de edição: 02.09.2007. Disponível em: <http://nation-branding.info/2007/09/02/brands-spain-portugal-greece/>. Consultado em: 07.08.2017.
- Markessinis, Andreas (2009), “Exclusive interview with country branding consultant Jose Filipe Torres”, *NATION-BRANDING.info*, data de edição: 17.06.2009. Disponível em: <http://nation-branding.info/2009/06/17/exclusive-interview-country-branding-consultant-jose-filipe-torres/>. Consultado em: 07.08.2017.
- Marques, Rui (2007), “A Marca Portugal é uma calamidade”, *Meios e Publicidade*, data de edição: 10.10.2007. Disponível em: <http://www.meiosepublicidade.pt/2007/10/82684/>. Consultado em: 05.07.2017.
- Marques, Rui (2015), “Superbrands vão distinguir pela primeira vez marcas born in Portugal”, *Meios e Publicidade*, data de edição: 10.11.2015. Disponível em: <http://www.meiosepublicidade.pt/2015/11/superbrands-va-distintuir-pela-pela-primeira-vez-marcas-born-in-portugal/>. Consultado em 12.03.2017.
- Martins, José (2005), *Gestión de la Política Pública de Imagen: La imagen de Portugal*, Lisboa, ICEP.
- Martins, José Rodrigues (2001), *Informação de Serviço n.º. 120/2001 – DSECT-DEI, de 12.06.2001, com o Parecer técnico da DGT do Turismo sobre o Projecto Marca Portugal*, Lisboa, Ministério da Economia.
- Melo, Maria João (2002), “Onde falha a Marca Portugal”, *Marketeer*, 70, 5, pp. 24–30.
- Melo, Raquel (2007), *O Impacto do Euro 2004 na Percepção da Marca Portugal*, Dissertação de Mestrado em Marketing, Lisboa, Instituto Superior de Economia e Gestão.
- Mendonça, Sandro e Roberto Fontana (2011), *Estudo sobre o contributo das marcas para o crescimento económico e para a competitividade internacional*, Estudo realizado pelo DINÂMIA-CET para o INPI, Lisboa, INPI. Disponível em: <https://inpi.justica.gov.pt/Portals/6/PDF%20INPI/Estudos%20sobre%20propriedade%20industrial/Vol.%20VII%20-%20Estudo%20sobre%20o%20contributo%20das%20marcas%20para%20o%20crescimento%20econo%CC%81mico.pdf?ver=2017-08-28-165725-193>.
- Meny, Yves e Jean-Claude Thoenig (1992), *Las Políticas Públicas*, Barcelona, Editorial Ariel.
- Metaxas, Theodore (2010), “Place marketing, place branding and foreign direct investments: Defining their relationship in the frame of local economic development process”, *Place Branding and Public Diplomacy*, 6, 3, pp. 228–243. Disponível em: <https://doi.org/10.1057/pb.2010.22>.
- Mills, Albert, Gabrielle Eurepos e Elden Wiebe (2010) (eds.), *Encyclopedia of Case Study Research*, vol.1, Thousand Oaks, Sage.

- Mills, Albert, Gabrielle Eurepos e Elden Wiebe (2010) (eds.), *Encyclopedia of Case Study Research*, vol.2, Thousand Oaks, Sage.
- Moilanen, Teemu e Seppo Rainisto (2009), *How to Brand Nations, Cities and Destinations*, London, Palgrave Macmillan.
- Molloy, Andrew (2010), “Case Study Research in Public Policy”, em Albert Mills, Gabrielle Eurepos e Elden Wiebe (2010) (eds.), *Encyclopedia of Case Study Research*, vol.1, Thousand Oaks, Sage, pp. 117–121.
- Monteiro, Lúcia (2002), “Criar também é reposicionar. Como aprendemos a comunicar Portugal”, *Informar Portugal*, 3, Especial, pp. 32–35.
- Monteiro, Lúcia (2017), *Entrevista presencial*, 14 de fevereiro de 2017, Lisboa.
- Monteiro, Pedro Líbano (2004), “Reposicionar a imagem de Portugal através de marcas de sucesso”, *Economista*, pp. 45–48.
- Monteiro, Pedro Líbano (2017), *Entrevista presencial*, 23 de janeiro de 2017, Estoril.
- Mossberg, Lena e Ingeborg Kleppe (2005), “Country and destination image – different or similar image concepts?”, *The Service Industries Journal*, 25, 4, pp. 493-503. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/02642060500092147>.
- Muller, Pierre (1985), “Un schéma d’analyse des politiques sectorielles”, *Revue Française de Science Politique*, 35, 2, pp. 165–189. Disponível em: [https://www.persee.fr/doc/rfsp\\_0035-2950\\_1985\\_num\\_35\\_2\\_396182](https://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_1985_num_35_2_396182).
- Muller, Pierre (1995), “Les politiques publiques comme construction d’un rapport au monde”, em Alain Faure, Gille Pollet e Philippe Warin (eds.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, Éditions L’Harmattan, pp. 153–179.
- Muller, Pierre (2000), “L’analyse cognitive des politiques publiques: Vers une sociologie politique de l’action publique”, *Revue Française de Science Politique*, 50, 2, pp. 189–208. Disponível em: <https://doi.org/10.3406/rfsp.2000.395464>.
- Muller, Pierre (2005), “Esquisse d’une théorie du changement dans l’action publique: Structures, acteurs et cadres cognitifs”, *Revue Française de Science Politique*, 55, 1, pp. 155–187. Disponível em: <https://doi.org/10.3917/rfsp.551.0155>.
- Muller, Pierre (2014a), “Référentiel”, em Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot e Pauline Ravinet (eds.), *Dictionnaire des Politiques Publiques*, Paris, Presses de Science, pp. 555–562.
- Muller, Pierre (2014b), “Secteur”, em Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot e Pauline Ravinet (eds.), *Dictionnaire des Politiques Publiques*, Paris, Presses de Science, pp. 591–599.
- Muller, Pierre et al. (1996), “Enjeux, controverses et tendances de l’analyse des politiques publiques”, *Revue Française de Science Politique*, 46, 1, pp. 96–133. Disponível em: [https://www.persee.fr/doc/rfsp\\_0035-2950\\_1996\\_num\\_46\\_1\\_395040](https://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_1996_num_46_1_395040).
- Murraças, Filipe (2008), *A Relevância da Cultura na Competitividade Nacional: o caso da Marca Portugal*, Dissertação de Mestrado em Economia e Políticas Públicas, Lisboa, ISCTE-IUL.
- Nadeau, John et. al. (2008), “Destination in a country image context”, *Annals of Tourism Research*, 35, 1, pp. 84–106. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.annals.2007.06.012>.
- Neto, Luís (2001), *Ofício do Presidente do Conselho de Administração do ICEP, de 14.02.2001, ao Ministro da Economia a apresentar o Projecto Marca Portugal*, Lisboa, Ministério da Economia.
- Neto, Luís (2002), “Editorial”, *Informar Portugal*, 3, Especial, pp. 1.
- Neto, Vítor (2001), *Despacho n.º 248/2001/SET, de 29.03.2001, do Secretário de Estado do Turismo à DGT para análise e parecer urgente sobre o Projecto Marca Portugal*, Lisboa, Ministério da Economia.

- Neto, Vítor (2001), *Despacho n.º 548/2001/SET, de 29.06.2001, do Secretário de Estado do Turismo ao Ministro da Economia exarado sobre a Informação de Serviço n.º. 120/2001 – DSECT-DEI com o Parecer técnico da DGT sobre o Projecto Marca Portugal*, Lisboa, Ministério da Economia.
- Neves, João César (2017), *Entrevista presencial*, 19 de abril de 2017, Lisboa.
- Nisco, Alessandro, Statia Elliot e Nicolas Papadopoulos (2013), “From ‘made-in’ to ‘product-country images’ and ‘place branding’: a journey through research time and space”, *Mercati e Competitività*, 2, pp. 37–57. Disponível em: <https://doi.org/10.3280/MC2013-002003>.
- Nye, Joseph (2003), “Propaganda Isn’t the Way: Soft Power”, *International Herald Tribune*, data de edição: 10.01.2003. Disponível em: <https://www.belfercenter.org/publication/propaganda-isnt-way-soft-power>. Consultado em 10.02.2017.
- Nye, Joseph (2004), *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York, Public Affairs.
- Romão, Rui (2013), “1.º Networking Camp MI Portugal: Acreditas na Marca Portugal”, *Event Point*, 3, 6, pp. 18–20.
- Olins, Wally (1989), *Corporate Identity*, United Kingdom, Thames and Hudson.
- Olins, Wally (1999), *Trading Identities: Why countries and companies are taking each others roles*, London, The Foreign Policy Centre.
- Olins, Wally (2002a), “Branding the nation-the historical context”, *Journal of Brand Management*, 9, 4/5, pp. 241–248. Disponível em: <https://doi.org/10.1057/palgrave.bm.2540075>.
- Olins, Wally (2002b), “Pré-edição do livro Marca e Identidade”, *Informar Portugal*, 3, Especial, pp. 50-61.
- Oliveira, Carlos (2002), “Como desenvolver uma marca?”, *Informar Portugal*, II, 9, pp. 36–37.
- Oliveira, Marta (2012), “Cavaco empenhado em recuperar a imagem externa de Portugal”, *O Jornal Económico*, data de edição: 27.12.2012. Disponível em: [http://economico.sapo.pt/noticias/cavaco-empenhado-em-recuperar-a-imagem-externa-de-portugal\\_159182.html](http://economico.sapo.pt/noticias/cavaco-empenhado-em-recuperar-a-imagem-externa-de-portugal_159182.html). Consultado em 30.01.2017.
- Orvalho, Teresa (2002), “A importância dos grandes eventos - o Euro 2004”, *Informar Portugal*, 3, Especial, pp. 80–81.
- O’Shaughnessy, John e Nicholas O’Shaughnessy (2000), “Treating the Nation as a Brand: Some Neglected Issues”, *Journal of Macromarketing*, 20, 1, pp. 56-65. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0276146700201006>.
- Pacheco, Carlos (2012), *Avaliação das consequências da instabilidade política e económica na imagem externa de Portugal*, Dissertação de Mestrado em Ciências da Comunicação, Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa.
- Pacheco, Carlos (2017), *Entrevista presencial*, 09 de janeiro de 2017, Lisboa.
- Palier, Bruno e Yves Surel (2005), “Les trois I et l’analyse de l’Etat en action”, *Revue Française de Science Politique*, 55, 1, pp. 7–32. Disponível em: <https://doi.org/10.3917/rfsp.551.0007>.
- Papadopoulos, Nicolas (2004), “Place Branding: Evolution, meaning and implications”, *Place Branding*, 1,1, pp. 36–49. Disponível em: <https://doi.org/10.1057/palgrave.pb.5990003>.
- Papadopoulos, Nicolas e Louise Heslop (2002), “Country Equity and Country Branding: Problems and Prospects”, *Journal of Brand Management*, 9, 4, pp. 294–314. Disponível em: <https://doi.org/10.1057/palgrave.bm.2540079>.
- Papadopoulos, Nicolas et. al. (2012), “Place brands and brand-place associations: The role of “place” in international marketing”, em Subhash Jain e David Griffith (eds) *Handbook of Research in International Marketing*, 2.ª ed., Northampton, Edward Elgar Publishing, pp. 88–113.
- Papadopoulos, Nicolas, Leila Hamzaoui-Essoussi e Alia El Banna (2016), "Nation branding for foreign direct investment: an Integrative review and directions for research and strategy", *Journal of Product & Brand Management*, 25, 7, pp.615-628. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/JPBM-09-2016-1320>.

- Papp-Váry, Árpád (2010), “Country slogans and logos: findings of a benchmarking study”, comunicação apresentada no *8th international conference on management, enterprise and benchmarking*, 04 e 05 de junho, Budapest. Disponível em: [http://www.papp-vary.hu/english/Country\\_Slogans\\_and\\_Logos-Findings\\_of\\_a\\_Benchmarking\\_Study.pdf](http://www.papp-vary.hu/english/Country_Slogans_and_Logos-Findings_of_a_Benchmarking_Study.pdf).
- Parque das Nações (2000), *Site Expo*, data de edição: 14.09.2000. Disponível em: <http://arquivo.pt/wayback/20000914011940/http://www.parquedasnacoes.pt/pt/expo98/>. Consultado em 09.12.2016.
- Paswan, Audhesh, Shailesh Kulkarni e Gopala Ganesh (2003), “Loyalty towards the country, the state and the service brands”, *Journal of Brand Management*, 10, 3, pp. 233-251. Disponível em: <https://doi.org/10.1057/palgrave.bm.2540119>.
- Pato, Luís (2002), “O que posso fazer pela marca do meu país?”, *Informar Portugal*, 3, Especial, p. 26.
- Patrão, Luís (2015), *O Turismo na Economia Nacional, s.l., s.n.*
- Patrão, Luís (2017), *Entrevista presencial*, 20 de janeiro de 2017, Lisboa.
- Pereira, Ana (2011), “Dezanove anos depois ainda andamos à procura da Marca certa para Portugal?”, *Jornal de Negócios*, data de edição: 05.08.2011 (00:01). Disponível em: [https://www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/dezanove\\_anos\\_depois\\_ainda\\_andamos\\_agrave\\_procura\\_da\\_marca\\_certa\\_para\\_portugal](https://www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/dezanove_anos_depois_ainda_andamos_agrave_procura_da_marca_certa_para_portugal). Consultado em 05.02.2017.
- Pereira, Manuel (2002), “Como criar uma marca?”, *Informar Portugal*, II, 9, pp. 31–32.
- Pereira, Pedro (2012), “Para uma estratégia de promoção de Portugal como país moderno”, em Maria de Lurdes Rodrigues e Pedro Adão e Silva (orgs.), *Políticas Públicas em Portugal*, Lisboa, INCM, pp. 465-472.
- Pestana, Dionísio (2002), “A criação de valores passa pela destruição de alguns falsos valores”, *Informar Portugal*, 3, Especial, pp. 52–53.
- Pierson, Paul (2000), “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics”, *The American Political Science Review*, 94, 2, pp. 251–267. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/2586011>.
- Pinho, Manuel (2005), *Discurso de encerramentodas sessões de trabalho da Marca Portugal e apresentação do Programa Portugal Marca*, Lisboa, ICEP.
- Pinho, Manuel (2017), *Entrevista por skype*, 03 de fevereiro de 2017, Nova Iorque.
- Pires, Rui Pena et. al. (2015), *Emigração Portuguesa. Relatório Estatístico 2015*, Lisboa, Observatório da Emigração e Rede Migra, CIES-IUL, ISCTE-IUL. Disponível em: <https://doi.org/10.15847/CIESOEMRE022015>.
- Porter, Michael (1993), *A Vantagem Competitiva das Nações*, 2.ª ed., Rio de Janeiro, Editora Campus.
- Porter, Michael (1994), *Construir as Vantagens Competitivas de Portugal*, Lisboa, Fórum para a Competitividade.
- Porter, Michael (1998), “Clusters and the New Economics of Competition”, *Harvard Business Review*, November-December. Disponível em: <https://hbr.org/1998/11/clusters-and-the-new-economics-of-competition>. Consultado em: 27.12.2016.
- Porter, Michael (2002), “Portuguese Competitiveness”, comunicação apresentada na conferência *Novos Desafios da Competitividade*, organizada pelo Diário de Notícias, 17 de abril de 2002, Lisboa. Disponível em: [http://www.hbs.edu/faculty/Publication%20Files/CAON%20Portugal%2004-10-02%20CK2\\_20e4a4d8-a06e-4a89-91cf-8f270dc0b4c1.pdf](http://www.hbs.edu/faculty/Publication%20Files/CAON%20Portugal%2004-10-02%20CK2_20e4a4d8-a06e-4a89-91cf-8f270dc0b4c1.pdf). Consultado em: 28.12.2016.
- Portugal Sou Eu (2013), *Site Portugal Sou Eu*, data de edição: 07.11.2013. Disponível em: <http://arquivo.pt/wayback/20131107203352/http://portugalsoueu.pt/inicial>. Consultado em 05.01.2017.
- Portugal Sou Eu (2014), *Site Portugal Sou Eu*, data de edição: 28.09.2014. Disponível em: <http://arquivo.pt/wayback/20140928121329/http://portugalsoueu.pt/>. Consultado em 05.01.2017.

- Portugal Sou Eu (2015), *Site Portugal Sou Eu*, data de edição: 20.04.2015. Disponível em: <http://arquivo.pt/wayback/20150420061206/http://portugalsoueu.pt/>. Consultado em 05.01.2017.
- Portugal Sou Eu (2016), *Site Portugal Sou Eu*. Disponível em: <http://portugalsoueu.pt/>. Consultado em 30.12.2016.
- Portugal Sou Eu (2017), *Site Portugal Sou Eu*. Disponível em: <http://portugalsoueu.pt/>. Consultado em 06.07.2017.
- Programa INTERFACE (2017), *Site do Programa INTERFACE*. Disponível em: <http://www.programainterface.pt/pt>. Consultado em: 12.05.2017.
- Público/Lusa (2004), “Comissão Estratégica dos Oceanos vai acabar nas próximas semanas”, *Público*, data de edição: 28.10.2004 (18:19). Disponível em: <https://www.publico.pt/2004/10/28/sociedade/noticia/comissao-estrategica-dos-oceanos-vai-acabar-nas-proximas-semanas-1206995>. Consultado em: 27.03.2017.
- QREN (2007-2013), *Enquadramento das Estratégias de Eficiência Coletiva*. Disponível em: [http://www.pofc.qren.pt/ResourcesUser/2012/PCT/Enquadramento\\_Estrategias\\_Colectiva\\_final.pdf](http://www.pofc.qren.pt/ResourcesUser/2012/PCT/Enquadramento_Estrategias_Colectiva_final.pdf). Consultado em 25.05.2017.
- Quintela, Denise Henriques (2005), *A Imagem da Administração Europeia na Imprensa Escrita Portuguesa: estudo de caso sobre o alargamento da UE*, Dissertação de Mestrado em Administração e Políticas Públicas, Lisboa, ISCTE.
- Quintela, Denise Henriques (2017), *A Marca País como Política Pública*, *CIES E-Working Paper N.º 210/2017*, Lisboa, CIES-IUL. Disponível em: [http://cies.iscte-iul.pt/np4/?newsId=1251&fileName=CIES\\_WP210\\_Denise\\_Quintela.pdf](http://cies.iscte-iul.pt/np4/?newsId=1251&fileName=CIES_WP210_Denise_Quintela.pdf).
- Radaelli, Cláudio (2000), “Logiques de pouvoirs et “récits” dans les politiques publiques de l’Union Européenne”, *Revue Française de Science Politique*, 50, 2, pp. 255–275. Disponível em: <https://doi.org/10.3406/rfsp.2000.395467>.
- Ragin, Charles (1987), *The comparative method: Moving beyond Qualitative and Quantitative Strategies*, Berkeley, University of California Press.
- Rainisto, Seppo (2003), *Success Factors of Place Marketing: a Study of Place Marketing Practices in Northern Europe and the United States*, Doctoral Dissertation, Helsinki, Institute of Strategy and International Business, University of Technology.
- Reilly, Rosemary (2010), “Process Tracing”, em Albert Mills, Gabrielle Eurepos e Elden Wiebe (eds.), *Encyclopedia of Case Study Research*, vol.2, Thousand Oaks, Sage, pp.734–736.
- Reis, Pedro (2017), *Entrevista presencial*, 09 de janeiro de 2017, Lisboa.
- Reto, Luís (2002), “O que há de novo no valor made in”, *Informar Portugal*, 3, Especial, pp. 47–48.
- Ribeiro, José Félix (2014), *Portugal: A Economia de uma Nação Rebelde. Como mudar, como ganhar. AGORA!*, Lisboa, Guerra e Paz.
- Ribeiro, José Félix (2017), *Entrevista presencial*, 11 de julho de 2017, Lisboa.
- Ribeiro, José Félix (s.a.), *Portugal 2020- Reposicionando-se na globalização: especialização internacional parcerias geoeconómicas*, Porto, s.n.
- Roberts, Kevin (2006), *Lovemarks: O Futuro Além das Marcas*, Lisboa, Bertrand.
- Rodrigues, Maria de Lurdes (2014a) (coord.), *Exercícios de Análise de Políticas Públicas*, Lisboa, INCM.
- Rodrigues, Maria de Lurdes (2014b) (org.), *40 Anos de Políticas de Educação em Portugal - A construção do sistema democrático de ensino*, vol. I, Coimbra, Almedina.
- Rodrigues, Maria de Lurdes (2014c) (org.), *40 Anos de Políticas de Educação em Portugal – conhecimento, atores e recursos*, vol. II, Coimbra, Almedina.

- Rodrigues, Maria de Lurdes (2017), “Estado, crescimento e inovação”, *Diário de Notícias*, data de edição: 12.07.2017. Disponível em: <https://www.dn.pt/opiniao/opiniao-dn/maria-de-lurdes-rodrigues/interior/estado-crescimento-e-inovacao-8629929.html>. Consultado em 12.07.2017.
- Rodrigues, Maria de Lurdes e Helena Carreiras (2017) (orgs.), *Exercícios de Análise de Políticas Públicas 2*, Lisboa, Mundos Sociais.
- Rodrigues, Maria de Lurdes e Manuel Heitor (2015) (orgs.), *40 Anos de Políticas de Ciência e de Ensino Superior*, Coimbra, Almedina.
- Rodrigues, Maria de Lurdes e Pedro Adão e Silva (2012) (orgs.), *Políticas Públicas em Portugal*, Lisboa, INCM.
- Rodrigues, Maria de Lurdes e Pedro Adão e Silva (2013), “Introdução”, em Maria de Lurdes Rodrigues e Pedro Adão e Silva (orgs.), *Políticas Públicas para a Reforma do Estado*, Coimbra, Almedina, pp. 13–43.
- Rodrigues, Maria de Lurdes e Pedro Adão e Silva (2015) (orgs.), *Governar com a Troika: políticas públicas em tempo de austeridade*, Coimbra, Almedina.
- Rodrigues, Maria de Lurdes et. al. (2017) (orgs.), *40 Anos de Políticas de Justiça em Portugal*, Coimbra, Almedina.
- Rodrigues, Maria Lúcia (2014), *O Design e as tecnologias web na promoção da imagem externa de Portugal*, Relatório de Estágio de Mestrado em Novos Media e Práticas Web, Lisboa, Universidade Nova de Lisboa.
- Roe, Emery (1994), *Narrative Policy Analysis: Theory and Practice*, Durham, Duke University Press.
- Roland Berger & Partener e ICEP (1995), *Estudo Roland Berger*, Lisboa, ICEP.
- Rosa, Carlos (2002a), “Como avaliar e medir o valor da marca?”, *Informar Portugal*, II, 9, pp. 33–36.
- Rosa, Carlos (2002b), “Etnocentrismo e mudança de atitudes”, *Informar Portugal*, 3, Especial, pp. 42–46.
- Sabatier, Paul (1986), “Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis”, *Journal of Public Policy*, 6, 1, pp. 21–48. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3998354>.
- Sabatier, Paul (1998), “The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe”, *Journal of European Public Policy*, 5, 1, pp. 98–130. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13501768880000051>.
- Sabatier, Paul (2014), “Advocacy Coalition Framework (ACF)”, em Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot e Pauline Ravinet (eds.), *Dictionnaire des Politiques Publiques*, Paris, Presses de Science, pp. 49–57.
- Sabatier, Paul e Christopher Weible (2007), “The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications”, em Paul Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press, pp. 189–220.
- Sabatier, Paul e Edella Schlager (2000), “Les approches cognitives des politiques publiques: perspectives américaines”, *Revue Française de Science Politique*, 50, 2, pp. 209–234. Disponível em: [https://www.persee.fr/doc/rfsp\\_0035-2950\\_2000\\_num\\_50\\_2\\_395465](https://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_2000_num_50_2_395465).
- Sabatier, Paul e Hank Jenkins-Smith (1993), *Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview Press.
- Santos, Maria de Lurdes e António Firmino da Costa (1999) (coord.), *Impactos Culturais da Expo’ 98. Uma Análise Através da Imagem Mediática*, Lisboa, Observatório das Actividades Culturais.
- Sartori, Giovanni e Leonardo Morlino (1994), *La Comparación en las Ciencias Sociales*, Madrid, Alianza Editorial.
- Schmidt, Vivien (2002), *The Futures of European Capitalism*, Oxford, Oxford University Press.
- Schmidt, Vivien (2006), “Institutionalism”, em Colin Hay, Michael Lister e David Marsh (eds.), *The State: theories and issues*, London, Palgrave Macmillan, pp. 98–117.
- Schmidt, Vivien (2008), “Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse”, *Annual Review of Political Science*, 11, pp. 303–326. Disponível em: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342>.

- Schmidt, Vivien (2010a), “Reconciling Ideas and Institutions through Discursive Institutionalism”, em Daniel Béland e Robert Cox (eds.), *Ideas and Politics in Social Science Research*, Oxford, Oxford University Press, pp. 76–95.
- Schmidt, Vivien (2010b), “Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth “new institutionalism””, *European Political Science Review*, 2, 1, pp. 1–25. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S175577390999021X>.
- Schmidt, Vivien (2012), “Discursive Institutionalism: Scope, Dynamics, and Philosophical Underpinnings”, em Frank Fischer e Herbert Gottweis (2012) (eds.), *The Argumentative Turn Revisited: Public Policy as Communicative Practice*, United States of America, Duke University Press, pp. 85–113.
- Schmidt, Vivien e Cláudio Radaelli (2004), “Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues”, *West European Politics*, 27, 2, pp. 183–210. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/0140238042000214874>.
- Secretaria de Estado do Turismo (2015), *Turismo 2020 – cinco princípios para uma ambição*, Lisboa, Secretaria de Estado do Turismo.
- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (2018), *Site do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras*. Disponível em: <https://www.sef.pt/pt/Pages/homepage.aspx>. Consultado em 03.01.2018.
- Setas, Miguel (2002), “Energia positiva”, *Informar Portugal*, 3, Especial, pp. 73–75.
- Shanahan, Elizabeth, Michael Jones e Mark McBeth (2011), “Policy Narratives and Policy Processes”, *The Policy Studies Journal*, 39, 3, pp. 535–561. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2011.00420.x>.
- Silva, Augusto Santos (2017), “Sociologia e política pública: sobre avanços recentes em Portugal”, *Análise Social*, 225, LII (4.º), pp. 782–803. Disponível em: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/n225a03.pdf>.
- Silva, José (2001), *Informação de Serviço n.º. 120/2001 – DSECT-DEI, de 20.06.2001, com o Parecer técnico da DGT sobre o Projecto Marca Portugal à consideração do Secretário de Estado do Turismo*, Lisboa, Ministério da Economia.
- Silva, Manuel Carlos (2015), “A Indústria Portuguesa de Calçado”, comunicação apresentada na *Campanha para a Melhoria Contínua das Condições do Trabalho na Indústria do Calçado*, Casa das Artes, 04 de março de 2015, Felgueiras. Disponível em: <http://fesete.pt/portal/docs/pdf/apresentacoes/ManuelCarlos.pdf>.
- Silva, Manuel Carlos (2017), *Entrevista por email*, 03 de fevereiro de 2017, Porto.
- Skinner, Heather (2005), “Wish you were here? Some problems associated with integrating marketing communications when promoting place brands”, *Place Branding*, 1, 3, pp. 299–315. Disponível em: <https://doi.org/10.1057/palgrave.pb.5990030>.
- Skinner, Heather e Krzysztof Kubacki (2007), “Unravelling the complex relationship between nationhood, national and cultural identity, and place branding”, *Place Branding and Public Diplomacy*, 3, 4, pp. 305–316. Disponível em: <https://doi.org/10.1057/palgrave.pb.6000072>.
- Sociedade Portuguesa de Inovação (2013), *Estudo de Avaliação da Estratégia e do Processo de Implementação das Estratégias de Eficiência Colectiva Tipologia Clusters*, Porto, SPI. Disponível em: [http://www.pofc.qren.pt/ResourcesUser/2014/Monitorizacao\\_Avaliacao/Estudos\\_Avaliacao/Aval\\_COMPETE/20140306\\_Aval\\_Estrat\\_Implem\\_EEC.pdf](http://www.pofc.qren.pt/ResourcesUser/2014/Monitorizacao_Avaliacao/Estudos_Avaliacao/Aval_COMPETE/20140306_Aval_Estrat_Implem_EEC.pdf).
- Sol/Lusa (2011), “Paulo Portas quer melhorar imagem externa de Portugal e promover empresas no estrangeiro”, *Sol*, data de edição: 13.10.2011. Disponível em: <http://www.sol.pt/noticia/30837/paulo-portas-quer-melhorar-imagem-externa-de-portugal-e-promover-empresas-no-estrangeiro>. Consultado em 01.03.2017.
- Sol/Lusa (2012), “Portugal deve investir na sua 'imagem' no estrangeiro, diz embaixador”, *Sol*, data de edição: 18.11.2012. Disponível em: <https://sol.sapo.pt/artigo/63133/portugal-deve-investir-na-sua-imagem-no-estrangeiro-diz-embaixador>. Consultado em 01.03.2017.



- Sousa, António (2012), “Para além do Turismo: Uma estratégia de desenvolvimento económico baseada nos factores de atractividade do turismo”, *Aspectos*, 154, pp. 36–37.
- Sousa, C. (2014), “O que interessa ao turista é a marca Portugal: Entrevista a Adolfo Mesquita Nunes-Secretário de Estado do Turismo”, *Vilas & Golfe*, 78, pp. 48–52.
- Sousa, Cláudio (2007), *Gestão de Marcas País. O caso de Portugal*. Dissertação de Mestrado em Marketing, Porto, Universidade do Porto.
- Sousa, Mário (2001), *Despacho do Ministro da Economia, de 26.03.2001, ao Secretário de Estado do Turismo para apreciação do Projecto Marca Portugal*, Lisboa, Ministério da Economia.
- Stone, Deborah (1989), “Casual Stories and the Formation of Policy Agendas”, *Political Science Quarterly*, 104, 2, pp. 281–300. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/2151585>.
- Stone, Deborah (2002), *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, New York, W. W. Norton.
- Supphellen, Magne e Irene Nygaardsvik (2002), “Testing country brand slogans: conceptual development and empirical illustration of a simple normative model”, *The Journal of Brand Management*, 9, 4, pp. 385-395. Disponível em: <https://doi.org/10.1057/palgrave.bm.2540085>.
- Surel, Yves (1995), “Les politiques publiques comme paradigms”, em Alain Faure, Gille Pollet e Philippe Warin (eds.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, Éditions L’Harmattan, pp.125–151.
- Surel, Yves (2000), “The role of cognitive and normative frames in policy making”, *Journal of European Public Policy*, 7, 4, pp. 495–512. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13501760050165334>.
- Surel, Yves (2014), “Approches cognitives”, em Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot e Pauline Ravinet (eds.), *Dictionnaire des Politiques Publiques*, Paris, Presses de Science, pp. 90–98.
- Szondi, Gyorgy (2008), “Country Case Insight: Hungary”, em Keith Dinnie (ed.), *Nation Branding: Concepts, Issues, Practice*, Oxford, Elsevier, pp. 201-204.
- Tavares, Carlos (2007), *Políticas Microeconómicas para Portugal: Fundamentos, Histórias e Factos da Reforma Económica 2002-2004*, Lisboa, Fubu.
- Tavares, Carlos (2017), *Entrevista presencial*, 09 de janeiro de 2017, Lisboa.
- Teresa, Angélique (2014), *A Marca Portugal: Premissas para a construção da Marca País Portugal*, Dissertação de Mestrado em Ciências da Comunicação, Lisboa, Universidade Católica Portuguesa.
- THR (2002), “10 grandes mitos da comunicação turística”, *Informar*, 3, Especial, pp. 70–72.
- Torres, Madalena (2002), “Editorial”, *Informar Portugal*, II, 9, pp. 1
- Toscano, Suzana (2013), “Portugal, um segredo bem guardado”, em Maria de Lurdes Rodrigues e Pedro Adão e Silva (orgs.), *Políticas Públicas em Portugal*, Lisboa, INCM pp. 451-458.
- Turismo de Portugal (2007a), *Plano de Atividades do Turismo de Portugal 2007*, Lisboa, Turismo de Portugal.
- Turismo de Portugal (2007b), *Site Turismo de Portugal*, data de edição: 31.05.2007. Disponível em: <http://arquivo.pt/wayback/20070531172006/http://www.turismodeportugal.pt/Português/Pages/Homepage.aspx>. Consultado em 06.11.2017.
- Turismo de Portugal (2008a), *Plano de Atividades do Turismo de Portugal 2008*, Lisboa, Turismo de Portugal.
- Turismo de Portugal (2008b), *Relatório de Atividades do Turismo de Portugal 2008*, Lisboa, Turismo de Portugal.
- Turismo de Portugal (2008c), *Site Turismo de Portugal*, data de edição: 14.03.2008. Disponível em: <http://arquivo.pt/wayback/20080314165234/http://www.turismodeportugal.pt/Português/Pages/Homepage.aspx>. Consultado em 06.11.2017.
- Turismo de Portugal (2009a), *Plano de Atividades do Turismo de Portugal 2009*, Lisboa, Turismo de Portugal.
- Turismo de Portugal (2009b), *Relatório de Atividades do Turismo de Portugal 2009*, Lisboa, Turismo de Portugal.

- Turismo de Portugal (2009c), *Site Turismo de Portugal*, data de edição: 25.06.2009. Disponível em: <http://arquivo.pt/wayback/20090625020740/http://www.turismodeportugal.pt/Português/Pages/Homepage.aspx>. Consultado em 06.11.2017.
- Turismo de Portugal (2010a), *Plano de Atividades do Turismo de Portugal 2010*, Lisboa, Turismo de Portugal.
- Turismo de Portugal (2010b), *Relatório de Atividades do Turismo de Portugal 2010*, Lisboa, Turismo de Portugal.
- Turismo de Portugal (2010c), *Site Turismo de Portugal*, data de edição: 09.06.2010. Disponível em: <http://arquivo.pt/wayback/20100609035423/http://www.turismodeportugal.pt/português/Pages/Homepage.aspx>. Consultado em 07.11.2017.
- Turismo de Portugal (2011a), *Plano de Atividades do Turismo de Portugal 2011*, Lisboa, Turismo de Portugal.
- Turismo de Portugal (2011b), *Relatório de Atividades do Turismo de Portugal 2011*, Lisboa, Turismo de Portugal.
- Turismo de Portugal (2011c), *Site Turismo de Portugal*, data de edição: 03.07.2011. Disponível em: <http://arquivo.pt/wayback/20110703061745/http://www.turismodeportugal.pt/Português/Pages/Homepage.aspx>. Consultado em 07.11.2017.
- Turismo de Portugal (2012a), *Plano de Atividades do Turismo de Portugal 2012*, Lisboa, Turismo de Portugal.
- Turismo de Portugal (2012b), *Relatório de Atividades do Turismo de Portugal 2012*, Lisboa, Turismo de Portugal.
- Turismo de Portugal (2013a), *Plano de Atividades do Turismo de Portugal 2013*, Lisboa, Turismo de Portugal.
- Turismo de Portugal (2013b), *Relatório de Atividades do Turismo de Portugal 2013*, Lisboa, Turismo de Portugal.
- Turismo de Portugal (2013c), *Site Proveportugal*, data de edição: 06.11.2013. Disponível em: <http://arquivo.pt/wayback/20131106053337/http://proveportugal.pt/>. Consultado em: 05.02.2017.
- Turismo de Portugal (2013d), *Site Turismo de Portugal*, data de edição: 07.11.2013. Disponível em: <http://arquivo.pt/wayback/20131107112950/http://www.turismodeportugal.pt/Português/Pages/Homepage.aspx>. Consultado em 07.11.2017.
- Turismo de Portugal (2014a), *Plano de Atividades do Turismo de Portugal 2014*, Lisboa, Turismo de Portugal.
- Turismo de Portugal (2014b), *Relatório de Atividades do Turismo de Portugal 2014*, Lisboa, Turismo de Portugal.
- Turismo de Portugal (2014c), *Site Turismo de Portugal*, data de edição: 30.09.2014. Disponível em: <http://arquivo.pt/wayback/20140930223748/http://www.turismodeportugal.pt/Português/Pages/Homepage.aspx>. Consultado em 09.11.2017.
- Turismo de Portugal (2015a), *Plano de Atividades do Turismo de Portugal 2015*, Lisboa, Turismo de Portugal.
- Turismo de Portugal (2015b), *Relatório de Atividades do Turismo de Portugal 2015*, Lisboa, Turismo de Portugal.
- Turismo de Portugal (2015c), *Site Turismo de Portugal*, data de edição: 24.04.2015. Disponível em: <http://arquivo.pt/wayback/20150424070028/http://www.turismodeportugal.pt/português/Pages/Homepage.aspx>. Consultado em 09.11.2017.
- Turismo de Portugal (2015d), *Site Livinginportugal*, data de edição: 17.04.2015. Disponível em: <http://arquivo.pt/wayback/20150417084651/http://livinginportugal.pt/ptbr/>. Consultado em: 13.10.2015.
- Turismo de Portugal (2015e), *Site Visitportugal*. Disponível em: [www.visitportugal.com](http://www.visitportugal.com). Consultado em 13.10.2015.
- Turismo de Portugal (2016), *Site Livinginportugal*. Disponível em: [www.livinginportugal.com](http://www.livinginportugal.com). Consultado em 05.12.2016.
- Walsh, Gianfranco e Wiedmann, Klaus-Peter (2008), “Country Case Insight: Germany”, em Keith Dinnie (ed.), *Nation Branding: Concepts, Issues, Practice*, Oxford, Elsevier, pp. 154-158.
- Wang, Jian (2006), “Localising public diplomacy: The role of sub-national actors in nation branding”, *Place Branding*, 2, 1, pp. 32-42. Disponível em: <https://doi.org/10.1057/palgrave.pb.5990043>.

- Warren, Giannina e Keith Dinnie (2018), “Cultural intermediaries in place branding: Who are they and how do they construct legitimacy for their work and for themselves?”, *Tourism Management*, 66, pp. 302–314. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2017.12.012>.
- Valdés Peláez, Luis e Eduardo Del Valle Tuero (2010), “Políticas de la Unión Europea en matéria de Turismo”, *Estudios Turísticos*, 184, pp. 71–98. Disponível em: <http://estadisticas.tourspain.es/img-iet/Revistas/RET-184-2010-pag71-98.pdf>.
- Valente, Rui (2002), “Marca Portugal porquê?”, *Informar Portugal*, 3, Especial, pp. 7.
- Vargas-Sánchez, Alfonso (2014), “España vs Portugal: la imagen de ambos países y su evolución en tiempos de crisis”, *Tourism & Management Studies*, 10, pp. 140–149. Disponível em: [http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2182-84582014000300017](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2182-84582014000300017).
- Veríssimo, Ângela (2012), *A imagem da Marca Portugal: comparação Portugal e Canadá*, Dissertação de Mestrado em Gestão Aveiro, Universidade de Aveiro.
- Vilar, Emilio Rui (2002), “O que posso fazer pela marca do meu país?”, *Informar Portugal*, 3, Especial, p. 26.
- Xiao, Honggen (2010), “Single-Case Designs”, em Albert Mills, Gabrielle Eurepos e Elden Wiebe (eds.), *Encyclopedia of Case Study Research*, vol.1, Thousand Oaks, Sage, pp. 867–870.
- Yan, Jack (2008), “Practioner Insight: Smaller nations enter the global dialogue through nation branding”, em Keith Dinnie (ed.), *Nation Branding: Concepts, Issues, Practice*, Oxford, Elsevier, pp. 170–172.
- Yin, Robert (2003), *Case Study Research: Design and Methods*, 3.<sup>a</sup> ed., Thousand Oaks, Sage.
- Young & Rubican (2000), *Estudo BAV sobre a imagem de Portugal: Análise de percepções sobre Portugal no Reino Unido, França, Itália, Alemanha, Espanha*, Lisboa, ICEP.
- Zeugner-Roth, Katharina e Vesna Zabkar (2015), “Bridging the gap between country and destination image: Assessing common facets and their predictive validity”, *Journal of Business Research*, 68, 9, pp. 1844–1853. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2015.01.012>.
- Zittoun, Philippe e Benoît Demongeot (2010), “Debates in French policy studies: from cognitive to discursive approaches”, *Critical Policy Studies*, 3, 3/4, pp. 391–406. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/19460171003619816>.

## **FONTES LEGISLATIVAS**

**Decreto-Lei n.º 401/99, Diário da República n.º 240, I Série-A, de 14 de Outubro** – *Regulamenta o regime de benefícios fiscais atribuídos às empresas portuguesas com projetos de investimento visando a internacionalização e realizados até 31 de Dezembro de 2010.*

**Portaria n.º 1214-A/2000, Diário da República n.º 297, I Série-B, de 27 de Dezembro** – *Regulamento de Execução do Sistema de Incentivos a Produtos Turísticos de Vocação Estratégica (SIVETUR).*

**Resolução do Conselho de Ministros n.º 103/2002, Diário da República n.º 171, I Série-B, de 26 de Julho** – *Aprova o Programa para a Produtividade e o Crescimento da Economia.*

**Recomendação da Comissão 2003/361/CE de 06 de maio, Jornal Oficial da União Europeia L124, de 20 de Maio** - *Define micro, pequenas e médias empresas.*

a) **Resolução do Conselho de Ministros n.º 81/2003, Diário da República n.º 138, I Série-B, de 17 de Junho** – *Cria a Comissão Estratégica dos Oceanos.*

b) **Resolução do Conselho de Ministros n.º 101/2003, Diário da República n.º 182, I Série-B, de 08 de Agosto** - *Cria o Programa de Incentivos à Modernização da Economia (PRIME).*

a) **Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, Diário da República n.º 149, I Série-B, de 04 de Agosto** – *Estabelece o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE).*

b) **Resolução do Conselho de Ministros n.º 190/2005, Diário da República n.º 240, I Série-B, de 16 de Dezembro** – *Aprova o Plano Tecnológico.*

**Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2007, Diário da República n.º 67, 1.ª Série, de 04 de Abril** – *Aprova o Plano Estratégico Nacional de Turismo.*

**Tratado de Lisboa, Jornal Oficial da União Europeia C 306, de 17 de Dezembro de 2007.**

a) **Decreto-Lei n.º 191/2009, Diário da República n.º 158, 1.ª Série, de 17 de Agosto** – *Cria a lei de bases do turismo.*

b) **Decreto-Lei n.º 249/2009, Diário da República n.º 185, 1.ª Série, de 23 de Setembro** – *Cria o novo regime fiscal para o residente não habitual em sede de IRS.*

**Resolução do Conselho de Ministros n.º 56/2011, Diário da República n.º 240, 1.ª Série, de 16 de Dezembro** – *Cria a iniciativa Portugal Sou Eu.*

**Lei n.º 29/2012, Diário da República n.º 154, 1.ª Série, de 09 de Agosto** – *Cria o regime de Autorização de Residência para Atividade de Investimento.*

**Despacho n.º 5115/2013, Diário da República n.º 74, 2.ª Série, de 16 de Abril** – *Cria o Conselho Estratégico do Portugal Sou Eu.*

a) **Resolução do Conselho de Ministros n.º 24/2013, Diário da República n.º 74, 1.ª Série, de 16 de Abril** – *Revê o Plano Estratégico Nacional de Turismo.*

b) **Resolução do Conselho de Ministros n.º 91/2013, Diário da República n.º 248, 1.ª Série, de 23 de Dezembro** – *Aprova a Estratégia de Fomento Industrial para o Crescimento e o Emprego 2014-2020.*

## **ANEXO – ENTREVISTAS**

Nas páginas seguintes disponibiliza-se a transcrição das entrevistas realizadas, ordenadas de acordo com a *Tabela 1 Entrevistados sobre as (sub)fases da Marca Portugal* (vide pág. 9) e, seguidamente, com a *Tabela 2 Entrevistados sobre as visões de desenvolvimento económico* (vide pág. 10).

Não se colocam duas entrevistas – a de Pedro Bidarra e a de Lídia Monteiro – porque não autorizaram a sua publicação.

**Manuel Carlos Silva**

**Diretor Geral da APICCAPS (desde 1977) e Presidente do Conselho de Administração do ICEP e IAPMEI (2004-2005)**

Respostas recebidas por correio eletrónico, a 03 de fevereiro de 2017

**1. Considera que o que foi feito no âmbito da Marca Portugal foi o adequado, ou o possível (Porque foi feito assim? Idealmente devia ter sido feito algo diferente?)?**

Os investimentos que os diferentes atores, ao longo das últimas décadas, têm realizado na promoção da imagem de Portugal são extremamente relevantes tanto do ponto de vista financeiro como do ponto de vista do envolvimento dos atores políticos, económicos ou da sociedade em geral.

A atenção ao tema da Marca Portugal tem estado presente na agenda dos diferentes governos e com um destaque relevante. A meu ver, a questão raramente foi a falta de afetação de recursos ao tema.

Do meu ponto de vista o que terá falhado terá sido a falta de uma definição estratégica coerente e de longo prazo. Na verdade, este problema é transversal a todos os temas da economia portuguesa, raramente valorizamos a necessidade de planos estratégicos e quando o fazemos a atenção que damos no controlo da sua implementação é muito reduzida.

A promoção da marca Portugal foi sendo implementada com estratégias que em diferentes domínios eram a inversão da estratégia anterior. Aqui reside a principal questão.

**2. Que ideias e objetivos (investimento, turismo, comércio/exportações, ciência, tecnologia, renováveis, *design*, outros-quais) predominaram/têm predominado na Marca Portugal, e foram/têm sido consensuais ou não entre (que) atores envolvidos?**

A promoção de Portugal deve passar por um processo de definição de atributos. Este é um processo complexo e que tem de procurar definir quais as mensagens centrais da comunicação. Estes atributos devem ser transversais a diferentes sectores/empresas e devem responder a um diferente conjunto de necessidades.

Por vezes não se tem consciência que alguns atributos são incompatíveis com outros. Por exemplo não é fácil conciliar uma mensagem de turismo ligado ao sol e mar com um país que quer vender inovação e criatividade.

Do meu ponto de vista o importante seria cruzarmos atributos que consigam ser transversais à história de Portugal, às empresas/marcas portuguesas e a um novo país que pretendemos construir.

### **3. Que atores (pessoas, instituições, associações) protagonizaram as ideias da Marca Portugal e que estratégias/recursos mobilizaram junto dos decisores (políticos)?**

Gostaria também de destacar o papel das associações empresariais, que nos anos mais recentes, têm implementado nos mercados internacionais diferentes campanhas de comunicação sectoriais/regionais. Assim, além da AEP / AIP, que promovem o programa Portugal Sou Eu, temos um conjunto de campanhas de comunicação suportadas pelos SIAC e pelos projetos conjuntos de Internacionalização, ambos sistemas de apoio do QREN e do Portugal 2020.

### **4. Tem existido (política pública) de Marca Portugal, alinhada com a visão de desenvolvimento económico do País, ou tem havido divergências, ou discontinuidades, (de ideias e/ou de agentes) que dificultam a construção de uma imagem de país única e consolidada?**

Não diria que a imagem de um país deve ser única! Não é possível consolidar a imagem de uma nação num único atributo.

A definição estratégica é complexa e deve ser agregadora de um conjunto de atributos que deve atender ao que Portugal é hoje, mas deve também ter em linha de conta o que pretende ser no futuro. Este é um exercício complexo que necessita de afinamentos constantes. A questão é que os afinamentos que foram realizados foram de tal forma profundos que em alguns casos implicavam inversões e contra inversões da estratégia.

### **5. Que características devem ser valorizadas no País numa política futura sobre a Marca Portugal?**

Este é um exercício complexo e cada ator sugere um conjunto de atributos em função do seu interesse pessoal. Eu diria que seria importante colarmos a imagem do país a:

- Inovação. Hoje Portugal investe em inovação e este é um atributo a que Portugal é crescentemente associado e que valoriza a generalidade dos setores da nossa economia.
- Longa história de Portugal. Com o advento das marcas e da internet intensifica-se a procura por produtos que possam contar uma história. Portugal tem uma longa história que é em muitos casos desconhecida da generalidade dos nossos potenciais clientes.

- Capacidade de Portugal e dos portugueses terem uma visão mundial. Os portugueses por serem de um país pequeno, e por terem uma história mais longa, tem uma capacidade de olhar para o mundo de uma forma muito menos egocêntrica que os nativos de um país de maior dimensão.

Estes são alguns elementos que considero menos explorados neste tipo de análise, mas não posso obviamente deixar de referir atributos ligados à moda, ao *design*, às tecnologias e ao ambiente que hoje estão já presentes nas nossas ações de comunicação.



## **Paulo Nunes de Almeida**

### **Presidente da AEP (desde 2014) e seu anterior Vice-Presidente.**

Entrevista realizada por Skype para o Porto, a 11 de janeiro de 2017

#### **1. Considera que o que foi feito no âmbito da Marca Portugal foi o adequado, ou o possível (Porque foi feito assim? Idealmente devia ter sido feito algo diferente?)?**

A iniciativa da AEP Compro o que é Nosso nasceu da ideia de combater o preconceito de que os produtos estrangeiros são melhores do que os nacionais, tendo como objetivo dar a conhecer a qualidade dos produtos portugueses, e incentivar o seu consumo. Não numa ótica protecionista, mas de valorização da produção interna e de mudança de mentalidades. Num contexto de crise económico-financeira nacional (e internacional), a AEP transformou a crise numa oportunidade, tentando transmitir, através do Compro o que é Nosso, uma mensagem que visava aumentar a auto estima dos portugueses, sensibilizar para a importância do consumo interno no aumento do Produto Interno Bruto (PIB) e na criação de emprego.

Os objetivos foram atingidos e comprovados pelo sucesso das medidas e campanhas que se seguiram: Portugal, a minha Primeira Escolha, da AEP; selo Portugal Sou Eu e internacionalização do conceito *Made in Portugal*, com a chancela “P” nos produtos exportados, iniciativas governamentais, a que a AEP se associou.

Os produtos portugueses passaram a ser reconhecidos internamente, e a ser (mais) valorizados externamente, pela qualidade, durabilidade, *design*, inovação e comunicação e *marketing* associados à sua promoção. Hoje, há uma alteração cultural, de mentalidades, ao nível nacional, e de imagem dos produtos portugueses no estrangeiro, para a qual a AEP contribuiu.

Mas a ação da AEP tem sido mais vasta. Tem abarcado, por exemplo, a gestão de fundos comunitários para apoio às PME e a formação e (re)qualificação de recursos humanos, procurando capacitá-los para a passagem de uma indústria manufatureira para um ambiente mais tecnológico. Existe ainda um outro programa – *Regresso de uma geração preparada* – que visa o estímulo ao retorno de jovens qualificados que emigraram.

#### **2. Que ideias e objetivos (investimento, turismo, comércio/exportações, ciência, tecnologia, renováveis, *design*, outros-quais) predominaram/têm predominado na Marca Portugal, e foram/têm sido consensuais entre (que) atores envolvidos?**

Para melhor enquadrar esta questão, temos de voltar umas décadas atrás, a um tempo em que Portugal era visto sobretudo como um país de indústria manufatureira, a que outros países recorriam para produzir a baixos custos. Mesmo que todo o produto fosse fabricado em Portugal, a etiqueta *Made in* tinha o nome do país para o qual se produzia. Até havia uma conotação negativa com o *Made in* Portugal, que os empresários argumentavam que lhes prejudicava as exportações.

Começa a assistir-se a uma mudança de paradigma com a criação da EFTA<sup>86</sup> e, mais tarde, com o mercado comum e a adesão de Portugal à CEE. Estes movimentos, e a globalização, obrigaram-nos a avançar na cadeia de valor.

Internamente, com a criação do PEDIP, passaram igualmente a valorizar-se fatores intangíveis como a qualidade e o *design*. Mas os recursos humanos ainda não estavam preparados para essa alteração de paradigma e foi necessário percorrer um longo caminho de qualificação.

Em relação à Marca Portugal, a partir do século XXI surgem duas conceções, que são recorrentes e que, de alguma forma, se têm confrontado: uma ideia de que Portugal deve ter uma marca país *umbrella*; e outra ideia em que prevalecem as Marcas portuguesas. Fizeram-se bons caminhos, e houve falhas, em ambas as visões que, na minha opinião, não têm de ser incompatíveis, porque são complementares.

Ou seja, numa perspetiva macro, de Marca Portugal, só temos a ganhar com a comunicação de que somos um País com boas infraestruturas, modernas redes de comunicações, ótimo acolhimento do turista, sustentabilidade, entre outras características. Essa ideia deve ser comunicada através da rede diplomática, dos média (tradicionais) e das redes sociais, das nossas figuras públicas com visibilidade internacional – ícones como o Cristiano Ronaldo - dos turistas, que podem ser os melhores embaixadores da marca. Aqui, o investimento deve ser maioritariamente público.

Numa ótica micro, de Marcas portuguesas, estas ajudam a promover o País e o investimento deve ser essencialmente feito pelas empresas. Neste sentido, a AEP tem apoiado numerosas empresas através da gestão de fundos comunitários.

---

<sup>86</sup> A European Free Trade Association (EFTA) é uma organização europeia fundada em 1960 pelo Reino Unido, Portugal, Dinamarca, Noruega, Suíça, Áustria e Suécia, que assim criaram uma área de comércio livre na qual os produtos importados de estados-membros não pagavam impostos aduaneiros. Até 2002, Portugal beneficiou do apoio do fundo da EFTA para o desenvolvimento industrial. Em 1973, a CEE fez acordos com os estados-membros da EFTA para criar uma zona de comércio livre para os milhões de consumidores dos países que integravam as duas organizações. Em 1986, Portugal adere à CEE.

**3. Que atores (pessoas e instituições) protagonizaram as ideias da Marca Portugal e que estratégias/recursos mobilizaram junto dos decisores (políticos)?**

Por um lado, as associações setoriais e empresariais, que representam os setores e as empresas junto do poder político e que têm uma capacidade “lobista” (no sentido mais positivo do termo) junto dos decisores políticos, que as empresas não reúnem (isoladamente).

Por outro lado, a rede diplomática e os organismos públicos como a AICEP e o Turismo de Portugal.

**4. Tem existido (política pública de) Marca Portugal, alinhada com uma visão de desenvolvimento económico do País, ou tem havido divergências/descontinuidades (de ideias e/ou de agentes) que dificultam a construção de uma imagem de país única e consolidada?**

Houve descontinuidades, de estratégias e de meios, resultantes de mudanças políticas, mas também houve uma constância de objetivos que permitiu que o resultado final esteja alcançado perante a opinião estrangeira: Portugal tem hoje uma imagem externa de um país que se modernizou e valorizou. Podia ter sido feito mais, mas todos temos a nossa cota parte de responsabilidade no processo.

**5. Que características devem ser valorizadas no País numa política futura sobre a Marca Portugal?**

É muito difícil criar uma política pública de Marca Portugal, dada a complexidade e multiplicidade deste fenómeno, mas a imagem de um país pode ser promovida numa ótica de marca, bem como de produto e serviço.

Por exemplo, estamos a caminhar para a venda de um grande serviço que é o Turismo, e a Marca Portugal deve passar por “vender” o país no estrangeiro para captar turistas, mas também deve passar pelas exportações, apostando em escalas segmentadas e nichos de mercado, pela retenção de talentos e pela captação de investimento estrangeiro, com base nos nossos fatores diferenciadores, como sejam o posicionamento geoestratégico, as infraestruturas, redes comunicacionais e capacidade tecnológica, pela qualidade dos nossos recursos humanos. Há multinacionais que se estabelecem em Portugal, e que têm das melhores performances do grupo, o que demonstra que o que nos falta não são tanto recursos humanos qualificados mas capacidade de gestão a nível superior.

## **Barry Hatton**

**Jornalista estrangeiro correspondente em Portugal (desde 1986), da Associated Press (EUA) desde 1997, e autor do livro *Os Portugueses***

Lisboa, 21 de fevereiro de 2017

**1. Considera que o que foi feito no âmbito da Marca Portugal foi o adequado, ou o possível (Porque foi feito assim? Idealmente devia ter sido feito algo diferente?)?**

Tem sido adequado ao perfil e à realidade do País, que projeta essencialmente o turismo, seguido de algumas marcas próprias e indústrias, mas devia fazer-se mais.

**2. Que ideias e objetivos (investimento, turismo, comércio/exportações, ciência, tecnologia, renováveis, *design*, outros-quais) predominaram/têm predominado na Marca Portugal, e foram/têm sido consensuais entre (que) atores envolvidos?**

O turismo é predominante e consensual, porque é algo em que o potencial do País está comprovado, mas este setor é um pouco superficial e Portugal precisa de mais para ter notoriedade externa. Produtos e indústrias como os vinhos e o calçado dão visibilidade mas ainda é insuficiente.

**3. Que atores (pessoas e instituições) protagonizaram as ideias da Marca Portugal e que estratégias/recursos mobilizaram junto dos decisores (políticos)?**

A AICEP e o Turismo de Portugal têm sido os atores mais proeminentes mas penso que executam uma política *top down*.

**4. Tem existido (política pública de) Marca Portugal, alinhada com uma visão de desenvolvimento económico do País, ou tem havido divergências/descontinuidades (de ideias e/ou de agentes) que dificultam a construção de uma imagem de país única e consolidada?**

Tem havido descontinuidades e divergências que funcionam como um travão ao *branding* de Portugal. Não existe uma estratégia consertada de longo prazo (no caso das políticas de marca país, há estudos que recomendam um mínimo de 10 anos) e implementada independentemente dos ciclos políticos. Cada governo que chega quer imprimir o seu carimbo, a sua campanha, e quer escolher os seus líderes para as instituições que trabalham na marca país. Para além desta falha política, há uma falha cultural: os portugueses têm dificuldade em associar-se para atingir um objetivo comum, funcionam de modo muito fragmentado e invejoso.

## **5. Que características devem ser valorizadas no País numa política futura sobre a Marca Portugal?**

Quando os estrangeiros chegam a Portugal, quer seja para passar férias ou para trabalhar (em multinacionais), sentem-se logo bem recebidos – acolhidos - pelo que muitos decidem comprar casa e ficar cá a viver.

Em Portugal existe bem-estar, segurança, tranquilidade, bom clima, boa gastronomia e qualidade de vida. O povo é autêntico, trabalhador e hospitaleiro. Portugal deve projetar a sua marca com base nestas características. A Dinamarca já está a vender a marca de povo mais feliz do mundo com o conceito “Hygge”, que traduz bem-estar, viver relaxado, livre, confortável e apoiado junto da família e dos amigos.

Portugal deve fazer o mesmo e recorrer aos jornalistas estrangeiros, que estão recetivos e vão ao encontro dos governantes. Mas a abertura dos políticos aos jornalistas estrangeiros tem sido variável: foi maior no tempo de Guterres e de Soares e menor com Passos Coelho e Cavaco.

## **Frederico D' Orey**

### **Diretor de Comunicação, Imagem e Marketing do ICEP (1998-2002)**

Entrevista realizada por Skype para o Porto, a 13 de janeiro de 2017

#### **1. Considera que o que foi feito no âmbito da Marca Portugal foi o adequado, ou o possível (Porque foi feito assim? Idealmente devia ter sido feito algo diferente?)?**

A ideia de criar uma Marca Portugal surgiu quando fui convidado para dirigir a Comunicação e Imagem/*Marketing* do ICEP por Guilherme Costa, então Presidente do Conselho de Administração do ICEP, cargo que ocupou de 1996 a 2000, tendo sido sucedido por Luís Neto, que continuou o projeto.

Eu vinha da direção de *marketing* e *branding* do setor automóvel alemão, pelo que estava influenciado por uma filosofia de marca e pelo rigor germânico. Guilherme Costa perguntou-me como se podia promover Portugal como um produto e eu respondi-lhe que um produto tem um ciclo de vida, ao contrário de um País, que é suposto querer viver para sempre. A abordagem de *marketing* adequada era o conceito de marca e não de produto, pois assenta em valores e fatores de diferenciação, que podem durar para sempre. Nessa conformidade, o caminho seria o de desenvolver um projeto de Marca País, que pudesse acrescentar valor aos bens e serviços nacionais.

Havia uma vontade institucional e política de promover o turismo, o investimento e o comércio externos, que eram atribuições do ICEP, mas com uma visão integrada, e faltava o referencial de comunicação que o fizesse com um mesmo posicionamento.

Em diversos países, e no meio académico estrangeiro, o tema da marca país estava a ser debatido. Guilherme Costa tinha tido contacto com investigadores que estudavam a questão, como David Aaker, cujo modelo abordamos. No ICEP, o Administrador António Carneiro Jacinto era próximo do então Ministro da Economia Pina Moura. Esta relação próxima entre o ICEP e Ministério da Economia permitiu criar o ambiente e as condições políticas necessárias à nomeação de uma equipa responsável por delinear um projeto de marca país para Portugal.

Mas esta fase inicial, e as seguintes, têm em comum duas lacunas: não se ter envolvido suficientemente o tecido empresarial (em Espanha, tem sido sobretudo a iniciativa privada a impulsionar e a financiar a marca) e ainda não se ter conseguido explicar ao público interno o conceito de Marca Portugal.

## **2. Que ideias e objetivos (investimento, turismo, comércio/exportações, ciência, tecnologia, renováveis, *design*, outros-quais) predominaram/têm predominado na Marca Portugal, e foram/têm sido consensuais entre (que) atores envolvidos?**

O projeto da Marca Portugal nasceu de um documento de estratégia que, por sua vez, resultou da análise de trabalhos de diversos autores, de outros projetos de marca país, de estudos desenvolvidos no ICEP e encomendados a consultoras (por exemplo, sobre a perceção de Portugal, interna e externa) e de um alargado confronto de ideias e de interesses, que visou criar bases de reflexão e de debate, bem como gerar consensos em torno de uma visão de país. Foram realizadas diversas reuniões internas no ICEP e externas, envolvendo agentes das mais variadas áreas e ideologias.

O Fórum Portugal, realizado em julho de 1999, foi a primeira grande reflexão nacional, juntou cerca de 130 empresários, intelectuais, políticos, académicos e artistas, nacionais e estrangeiros, para debater as bases do projeto da Marca Portugal. Personalidades como Rui Vilar, Presidente da Calouste Gulbenkian, Pinto Balsemão, o filósofo Eduardo Lourenço, o artista plástico José de Guimarães, o Professor Welch, D.I.M. da London Business School ou o autor de inúmeros livros de *branding* como Erich Joachimsthaler, estiveram presentes e ilustram a profundidade e seriedade com que este debate se pautou.

Posteriormente, no percurso que se seguiu na Marca Portugal, as ideias não foram consensualizadas, ao contrário dos valores fundamentais da identidade nacional, em relação aos quais os atores concordam. O projeto inicial da Marca Portugal tem bases relativamente consensuais e condições para ser transformado num projeto de Estado.

## **3. Que atores (pessoas e instituições) protagonizaram as ideias da Marca Portugal e que estratégias/recursos mobilizaram junto dos decisores (políticos)?**

Enquanto política pública, uma marca país tem de ser validada pelos decisores políticos. Nas palavras de Maquiavel, tem de existir uma ideia, um ato (uma política) e um príncipe (um político). Mas uma marca país deve ter um âmbito nacional e suprapartidário, devendo ser elevada ao Presidente da República.

O ICEP não quis protagonizar o Projeto da Marca Portugal. No Projeto, que a tutela aprovou em 2001, há uma proposta de criação de uma Comissão da Marca, uma entidade independente composta por figuras respeitadas e influentes, que já adquiriram um estatuto que as coloca acima de oscilações governamentais, e que têm craveira e autoridade para fazer valer as suas ideias junto dos decisores políticos. Está também destacada a necessidade de envolver todos os setores de atividade e diversas áreas de conhecimento, o que implicaria

o empenhamento de agentes privados e públicos: comunidade empresarial e associações (setoriais); agentes culturais; governos, administração pública central (ministérios dos Negócios Estrangeiros, Educação, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, Cultura, Juventude e Desporto, Administração Interna, Trabalho e Solidariedade Social, etc.), regional e local; líderes de opinião e meios de comunicação social; população em geral.

Para a criação do Projeto, o ICEP mobilizou conhecimento científico e técnico, e os atores, que referi, procurando sensibilizar os agentes e criar consensos. Procurou-se igualmente mobilizar os média e sensibilizar o poder político. Mas, como expliquei, a ideia da Marca Portugal surge na sequência de uma visão e de uma vontade política de criar uma estratégia de promoção do País.

**4. Tem existido (política pública de) Marca Portugal, alinhada com uma visão de desenvolvimento económico do País, ou tem havido divergências/descontinuidades (de ideias e/ou de agentes) que dificultam a construção de uma imagem de país única e consolidada?**

Tem havido descontinuidades e incoerências, ao sabor de movimentos partidários e de protagonismos pessoais, e nunca se assumiu uma política pública de Marca Portugal.

Quando o Projeto nasceu, houve uma vontade do PS de o tomar como seu, seguida de uma vontade do PSD de querer alterá-lo, o que fez. A ideia partidarizou-se. O Ministro Carlos Tavares anunciou, em meios de comunicação social, o fim do projeto Marca Portugal (PS) e o início do programa Marcas portuguesas (PSD), o que pareceu uma operação de cosmética. Quando os socialistas regressaram ao poder, o Ministro Manuel Pinho recuperou ideias do projeto inicial mas sem originalidade, plagiando a Espanha, com o Portugal Marca. A Marca Portugal e as Marcas portuguesas devem ser complementares.

A ideia da marca país acabou por ser submetida a visões partidárias mas nenhum governo a aplicou de forma tão corajosa como poderia ter aplicado. Porém, todos os executivos acabariam por socorrer-se da base técnica, o que permitiu matrizes de coerência e continuidade de objetivos.

A Marca Portugal foi interrompida, descontinuada, mas houve progressos e resultados: criou-se uma consciência e aumentou-se a auto estima, surgiu a necessidade de promover os produtos portugueses como um todo e houve reflexos noutras áreas, como no Turismo.

Quando elaborámos o Projeto da Marca Portugal, investigámos 26 países e nenhum tinha conseguido implementar um projeto de marca país até ao fim. Há uma corrente que



defende que é mais viável implementar a uma escala de cidades e regiões, porque é mais fácil gerir a complexidade de ideias e de atores.

## **5. Que características devem ser valorizadas no País numa política futura sobre a Marca Portugal?**

Valorizava o que é valorizado no Projeto Marca Portugal, embora com algumas atualizações decorrentes da evolução da economia e do progresso tecnológico, e valorava a profunda capacidade de reinvenção que os portugueses têm. O mundo vai precisar muito desta visão, característica do nosso povo. E procurava que o setor privado fosse um agente mais ativo na definição, financiamento e implementação da política pública.

## **Teresa Figueiredo de Carvalho**

### **Coordenadora de Estratégia do Projeto Marca Portugal no ICEP (1999-2002); Diretora de Comunicação, Imagem e Marketing do ICEP (2003-2009)**

Lisboa, 21 de fevereiro de 2017

#### **1. Considera que o que foi feito no âmbito da Marca Portugal foi o adequado, ou o possível (Porque foi feito assim? Idealmente devia ter sido feito algo diferente?)?**

Tudo o que foi realizado no âmbito da Marca Portugal foi positivo e contribuiu para que se criasse uma consciência da relevância da reputação do País, da perceção de onde estamos, como somos vistos e para onde queremos ir.

Podia ter-se feito mais e melhor, se houvesse maior continuidade de políticas e articulação entre diferentes agentes, de acordo com as competências de cada um e respeitando as diferenças ideológicas e de visão.

O primeiro projeto da Marca Portugal, elaborado em 1999, corporizou um momento raro de pensamento de longo prazo – geralmente, opta-se pelo pensamento tático, de curto alcance – mas o programa, no seu todo, foi descontinuado. Deu-se prosseguimento a parcelas do mesmo.

#### **2. Que ideias e objetivos (investimento, turismo, comércio/exportações, ciência, tecnologia, renováveis, *design*, outros-quais) predominaram/têm predominado na Marca Portugal, e foram/têm sido consensuais entre (que) atores envolvidos?**

A marca país é pertinente e importa ter-se boas marcas em todas essas áreas. No percurso da Marca Portugal foi-se dando atenção a umas e a outras, sem uma linha de continuidade, à exceção do comércio externo, em parte, mas sobretudo do turismo. O turismo é uma exceção à descontinuidade de políticas: desde a estratégia gizada no tempo de Alexandre Relvas (Secretário de Estado do Turismo em 1992) - assente na diversidade concentrada acessível a curtas distâncias e na diferenciação pela qualidade (da hotelaria, da restauração, da oferta cultural e de atividades) – que tem sido promovido de forma mais consistente e continuada, independentemente dos ciclos políticos. Este é um dos motivos que faz do turismo o principal caso de sucesso da Marca Portugal.

Em relação às outras áreas houve picos de atenção. Nos anos 90, o então ministro da Indústria e Energia, Mira Amaral, convidou Michael Porter a identificar os *clusters* da

economia nacional, que englobavam setores tradicionais, como o vinho e o calçado, que se conseguiram preparar para a globalização e vencer com marcas no mercado internacional.

Já no século XXI, a Marca Portugal apostou em setores como a metalomecânica, nichos de excelência tecnológica (projetando casos de sucesso de inovações e *startups* portuguesas) e as energias renováveis, procurando que Portugal fosse percebido como uma *love brand* pelo eixo do *respect*, uma vez que tinha o vetor do *love* ganho com o turismo.

A questão da articulação transversal das diversas áreas – Economia, Educação, Cultura, Ciência e Inovação, etc. - colocou-se no projeto inaugural da Marca Portugal, quando procurámos sensibilizar e mobilizar os agentes para um consenso amplo e alargado sobre a marca país. Para esse propósito, apresentámos as nossas ideias e ouvimos académicos, empresários, líderes de opinião, jornalistas portugueses e estrangeiros, individualidades... deslocámo-nos por todo o país, fomos a outros ministérios e a universidades, realizámos não só o Fórum Portugal no CCB mas reuniões e debates de norte a sul. Foi um projeto mais livre, mais experimental.

Depois, os programas que se seguiram decorreram essencialmente de políticas *top down* provenientes do Ministério da Economia e, apesar de se terem promovido reuniões e debates em salas do Ministério, foram mais ações de comunicação do que uma efetiva articulação transversal das diversas áreas. Mas houve casos, como o célebre Algarve.

### **3. Que atores (pessoas e instituições) protagonizaram as ideias da Marca Portugal e que estratégias/recursos mobilizaram junto dos decisores (políticos)?**

Os atores institucionais têm sido o ICEP, agora AICEP, o Turismo de Portugal e, em menor escala, o IAPMEI. O Ministério da Educação só foi envolvido no projeto inaugural da Marca Portugal. Já organismos da Cultura (como o Camões – Instituto da Cooperação e da Língua, o IPPAR e o IPM) foram envolvidos no primeiro e no terceiro projeto. Mas na Economia, pelo que sei e me contam, estes agentes hoje não mobilizam o poder político: implementam políticas *top down*. Um dos problemas é termos os organismos públicos enfraquecidos e instrumentalizados pelos Governos. No privado, algumas associações empresariais e setoriais têm desempenhado o seu papel.

**4. Tem existido (política pública de) Marca Portugal, alinhada com uma visão de desenvolvimento económico do País, ou tem havido divergências/descontinuidades (de ideias e/ou de agentes) que dificultam a construção de uma imagem de país única e consolidada?**

Tem havido descontinuidade de políticas, a par de um consenso que se instalou e tornou algo morno e inoperante o que nos diferencia: a nossa abertura, a nossa capacidade de adaptação. Mas atualmente a imagem de um país não se “edita” com uma política de marca como há vinte anos, antes da internet e das redes sociais. O que para Portugal talvez não seja mau. Hoje, todos são editores – todos opinam e influenciam a uma velocidade incontrolável. Há que ser realmente qualquer coisa de único e próprio para que os que experimentam e vivem essa coisa a difundam e promovam.

Também nunca houve a legitimação da Marca Portugal pela figura do Presidente da República, que é uma condição importante para o sucesso de uma política de marca país. Mas agora parecem estar reunidas condições para essa validação porque, por um lado, temos um Presidente da República que é, naturalmente, um embaixador da marca, uma espécie de encarnação de uma portugalidade gregária e afetiva; por outro, temos o Secretário Geral da ONU, que representa os valores humanistas e universalistas que Portugal foi tecendo ao longo da História, autênticos porque genuinamente intrínsecos à nossa cultura, e criadores de valor, que é o principal objetivo de qualquer marca.

**5. Que características devem ser valorizadas no País numa política futura sobre a Marca Portugal?**

Portugal tem um legado que vai ao encontro do que o mundo precisa: é um país pacífico, aberto aos outros, cooperante, universalista, humanista e diplomático. Sem esses valores, a política e a economia mundial não se reequilibram. Vivemos num período fascinante e perigoso, onde é gritante a falta de novos modelos. O séc. XX mostrou a falência dos dois modelos político-económicos que o séc. XIX fez nascer: falhou tão redondamente o comunismo como o capitalismo liberal. Um Estado que substitui as empresas é tão mau como um Estado que se demite de regular e fiscalizar as empresas. O desafio do séc. XXI é o da globalização com sucesso, da criação de valores e de modos de regulação internacionais. Há que erradicar a pobreza, preservar o ambiente e assegurar os equilíbrios à escala global – na distribuição da riqueza e na utilização inteligente e sustentável dos recursos. Temos que perceber que o excesso populacional e a miséria no outro lado do

mundo se transforma rapidamente numa bomba que explode na nossa sala. No século XXI, é ridículo meter a cabeça na areia e inventar muros: para sobrevivermos, teremos que o fazer juntos e à escala global.

Como o estádio de desenvolvimento civilizacional é ainda desigual, vai demorar tempo, vai custar sangue, suor e lágrimas, mas para viver, temos que chegar lá. E a internet e a desintermediação da difusão do conhecimento vão ajudar.

Tudo o que nos governa e estrutura é perigosamente anacrónico: desde os Estados Nação que emergiram no Renascimento à Educação que é uma fábrica oitocentista de conteúdos em série para meter na cabeça.

A política futura da Marca Portugal teria que juntar à orientação para o outro e para o mundo uma outra coisa: uma revolução na educação e na capacidade de gerar, fazer florescer e premiar talento. O primeiro de todos os recursos que é necessário utilizar de forma inteligente e sustentável é o que mais desperdiçamos: as pessoas. A Educação é a base da mudança necessária e tem que focar-se no objetivo de ajudar cada criança a descobrir quem é e quais os seus talentos. Esse deveria ser o resultado do 1º ciclo de ensino. Na reforma do ensino devem estar filósofos e psicólogos para revolucionar totalmente os objetivos, os métodos e os suportes de ensino. E mais pessoas chave: a internet e a indústria de *gaming* (que já ultrapassou a do cinema) têm que integrar o processo educativo e o sistema de avaliação. A escola tem que providenciar tutores de diferentes competências e caminhos divertidos de auto descoberta e de auto-valorização, com objetivos que são geridos com a responsabilização progressiva dos próprios alunos. No segundo ciclo, as empresas e a comunidade local têm que ser envolvidas em parte das atividades. Temos que criar crianças e jovens confiantes e felizes consigo próprios nas suas diferenças, capazes de criar riqueza em modelos colaborativos que usam e combinam essas diferenças ou em modelos individuais que prosperam na crescente desintermediação de todas as atividades económicas (com impressoras 3D, com a *internet of things*, miúdos nos seus quartos criam negócios de milhões).

O desperdício de talento e de vida é das coisas mais trágicas. Quase toda a gente vive “ao lado” de si próprio, não a ser e a fazer o que é, mas numa triste e inconsciente imposição de um “tem que ser”. Está tudo mal quando a escola ou o trabalho são um sacrifício; deveriam ser um prazer, cheio de obstáculos e desafios para resolver – umas vezes perdendo, outras ganhando, mas a “aprender-me” e a divertir-me no processo. É por aqui, pela educação, que tudo pode mudar.

## **Carlos Tavares**

### **Ministro da Economia (2002-2004)**

Lisboa, 09 de janeiro de 2017

**1. Considera que o que foi feito no âmbito da Marca Portugal foi o adequado, ou o possível (Porque foi feito assim? Idealmente devia ter sido feito algo diferente?)?**

A designação de “Marcas portuguesas” que introduzimos não foi uma simples mudança de nome, mas de conceito. Não se tratava de promover simplesmente uma Marca Portugal – embora ele permaneça um conceito válido para o setor do Turismo - mas de procurar a construção e afirmação de “Marcas portuguesas” associadas a produtos que se distinguem pela qualidade, pelo *design* e por outras características que permitam às empresas nacionais aumentar a parte que retêm do valor acrescentado dos produtos que vendem.

Neste conceito, tinham particular relevo os setores de bens transacionáveis internacionalmente, entre os quais alguns dos chamados tradicionais, onde há empresas com bons produtos mas insuficiente capacidade de comercialização. Por exemplo, através do programa “Dínamo” (Dinamização da Moda) procurou-se fomentar a cooperação empresarial, já que isoladamente, as empresas portuguesas não tinham escala para ter estruturas de distribuição e comercialização nos mercados externos mais exigentes.

Esse tipo de abordagem incluiu o apoio à presença das empresas portuguesas em feiras internacionais e à divulgação em campanhas promocionais, com uma estreita colaboração entre o IAPMEI e o ICEP, que ficaram sob uma mesma presidência e com um núcleo de administradores comuns. Isto permitiu concentrar os instrumentos de apoio às PME e especializar a API na promoção do investimento de maior dimensão, que tem características bem diferentes da promoção do comércio externo.

**2. Que ideias e objetivos (investimento, turismo, comércio/exportações, ciência, tecnologia, renováveis, *design*, outros-quais) predominaram/têm predominado na Marca Portugal, e foram/têm sido consensuais entre (que) atores envolvidos?**

As ideias/objetivos inerentes às Marcas portuguesas são Comércio/Exportações, estando associados aos produtos os conceitos de *design*, qualidade e elementos distintivos. O objetivo é, como disse, que as empresas que produzem produtos de qualidade consigam maximizar o valor acrescentado do que produzem e que o consigam reter o mais possível, sem que se perca para outras mãos nas fases de comercialização, pois tínhamos concluído

que as dos setores abrangidos pelo “Dínamo” só retinham 30% do valor acrescentado que produziam.

A maximização do valor acrescentado e da qualidade teria de passar também pela renovação tecnológica, usando as novas tecnologias para melhorar a produtividade e a qualidade dos setores em que já somos fortes, que produzem bens transacionáveis e que têm escala para operar nos mercados internacionais.

### **3. Que atores (pessoas e instituições) protagonizaram as ideias da Marca Portugal e que estratégias/recursos mobilizaram junto dos decisores (políticos)?**

O ICEP foi a entidade encarregada de dinamizar as ideias do projeto adotado, naturalmente em cooperação com as associações empresariais, mas muito especialmente, com as empresas. Porque, como referi, a ideia das “Marcas portuguesas” implica que o papel principal caiba às empresas que produzem bens com qualidade e características que os tornam distintos e, portanto, capazes de criar uma marca própria.

No Conselho de Administração do ICEP estavam pessoas com grande experiência nas áreas internacionais das empresas e da banca. Um caso notório era o de Manuel Carlos Silva, que tinha sido (e voltou depois a ser) Director Geral da APICCAPS, que trazia a experiência de ter conseguido no calçado o que falta em muitos setores da economia portuguesa: cooperação empresarial e busca da competitividade pela via da produtividade e da qualidade. Foi ele também o coordenador do programa “Dínamo – Dinamização da Moda”, que visava generalizar estes princípios aos setores habitualmente designados por “tradicionais”.

### **4. Tem existido (política pública de) Marca Portugal, alinhada com uma visão de desenvolvimento económico do País, ou tem havido divergências/descontinuidades (de ideias e/ou de agentes) que dificultam a construção de uma imagem de país única e consolidada?**

É muito difícil criar uma política pública e uma imagem de país e há uma diferença substancial do conceito de Marca Portugal em relação ao de Marcas portuguesas. O que na altura concluímos é que fazem mais sentido iniciativas de promoção das Marcas portuguesas, de suporte às empresas que sentem mais dificuldades de afirmação no comércio externo, apesar de terem níveis de qualidade elevados. Muito do que foi realizado visou sensibilizar as empresas e direcionar o seu esforço na parte comercial externa.

Mas os governos não podem fazer tudo nesta matéria. Há uma dispersão de esforços entre as empresas, que muitas vezes não cooperam no sentido de criar marcas que tenham expressão para se afirmar internacionalmente. Um exemplo é o setor dos vinhos. Os vinhos portugueses têm mais qualidade do que muitos outros mas não têm a implantação de outros produtores que até foram reconhecidos mais tarde. Há boas Marcas portuguesas, com reconhecimento fora do País, mas são muito poucas as empresas nacionais com dimensão para se tornarem multinacionais. E as associações setoriais deviam ter um papel mais ativo nessa junção de esforços. Mas creio que algumas associações não apreenderam inteiramente o conceito subjacente às Marcas portuguesas, preferindo induzir a preferência dos consumidores portugueses para a produção nacional. A ideia até pode ser interessante, mas os portugueses não compram um produto só por ser nacional se tiverem outro produto estrangeiro melhor e/ou a preço concorrencial. Se os produtos se destacarem externamente, pela sua relação qualidade-preço, e por fatores distintivos, mais facilmente são comprados no País.

Também tem havido alguma flutuação na estratégia política. Em geral, cada ministro quer fazer as coisas de forma diferente e, no executivo que se seguiu ao que integrei, houve uma descontinuidade: quer no que se refere à lógica das Marcas portuguesas, quer na própria estruturação dos instrumentos públicos, voltando a juntar-se comércio externo com investimento, fundindo a API na AICEP e autonomizando de novo o IAPMEI. Ora, a lógica dos investidores é a da diplomacia económica, por via das embaixadas, e é totalmente diferente da lógica dos clientes/consumidores, do consumo externo/exportações.

## **5. Que características devem ser valorizadas no País numa política futura sobre a Marca Portugal?**

Há um problema económico por resolver no País e resolve-se maioritariamente por via das empresas. Porém, tem havido uma preocupação com a questão financeira que subalterniza as matérias económicas.

Em geral, consumimos e gastamos mais do que produzimos. Há um défice de produtividade e de competitividade. Muitas vezes se incentivou a procura mas não se preparou a expansão da oferta. Tem de haver uma base de empresas, produtores e clientes diversificada, no mercado interno e externo. Por exemplo, a ideia de que é positivo que uma empresa exporte 80 ou 90% da sua produção só é verdadeira se ela tiver uma base diversificada de clientes. Porque se, como muitas vezes acontece, essa empresa têm um único cliente, e esse cliente falha, falha tudo. Internamente, o mercado não tem ainda níveis de concorrência suficientes, em parte devido a uma estrutura de distribuição concentrada.



As empresas devem investir e produzir mais e melhor, ser mais competitivas, reter no País maior parte do valor acrescentado do que produzem.

E a banca precisa de se voltar mais para as pequenas e médias empresas dos setores transacionáveis, que são essenciais para garantir a competitividade e o equilíbrio de uma pequena economia aberta como a nossa.

## Pedro Líbano Monteiro

### Presidente do Conselho de Administração do ICEP e IAPMEI (2002-2004)

Estoril, 23 de janeiro de 2017

#### 1. Considera que o que foi feito no âmbito da Marca Portugal foi o adequado, ou o possível (Porque foi feito assim? Idealmente devia ter sido feito algo diferente)?

Fala-se em marcas país mas o que tem força é o *made in*. Todos os casos que conheço são *bottom up*, não o contrário. As empresas (marcas) é que puxam pela marca país. Desde há muito tempo que, quando se pensa na Itália, pensa-se em estilo, beleza, mas não em durabilidade. Já os produtos alemães são mais associados a qualidade e robustez.

Mas este fenómeno é evolutivo. Há 60 anos, o que era japonês não era considerado de primeira qualidade. Os japoneses foram ver o que de melhor se fazia nos Estados Unidos e na Europa, e procuraram fazer ainda melhor. Agora, quando se fala em Japão associa-se a bons produtos de eletrónica e de indústria automóvel, por exemplo. Há 30 anos, a Coreia do Sul começou a imitar o Japão e hoje já é reconhecida nos mesmos ramos. Num futuro próximo será a vez da China.

Uma política de marca país não existe. O que há é um conjunto de marcas de empresas importantes, que depois influenciam a imagem/marca do país. Pela positiva, temos o caso da Suíça, e pela negativa, o a Índia, por exemplo. A questão da marca não se coloca *top down* mas sim *bottom up*.

A marca Chile talvez seja a única exceção que conheço. Mas resultou de um investimento avultado, constante e consertado, ao longo de 40 anos, em que o governo apoiou a cadeia de vinhos (da produção à exportação) e conseguiram criar essa marca para o País. Depois, houve um efeito de contágio, a outras áreas e a países vizinhos, como a Argentina, que também já começa a ser apreciada pelos vinhos. Este trabalho não pode ser de mera publicidade, teve de ser uma política assente num trabalho sério e consistente.

Não podemos criar uma marca para um país por decreto. Não há Marca Portugal. O que existe são Marcas portuguesas. A Marca Portugal tem de ser construída de baixo para cima, a partir daquilo em que o País é muito bom; e a marca país surge como uma consequência natural.

Em relação à questão da junção do ICEP (atual AICEP) com o IAPMEI, nunca foi possível fazê-lo porque a lógica da Administração Pública não é a de rentabilização de recursos. A junção fazia todo o sentido: o ICEP devia ser o facilitador da

internacionalização das empresas que são apoiadas pelo IAPMEI. E as empresas devem fazer a sua parte. O Estado não pode intervir tanto na economia.

O que se está a fazer presentemente, que foi colocar a AICEP na tutela do Ministério dos Negócios Estrangeiros, foi por mim sugerido ao Governo, em 2002. É a única maneira de fomentar a diplomacia económica, de atrair investimento estrangeiro e de promover as exportações. Deve ser esse um importante trabalho dos embaixadores portugueses.

**2. Que ideias e objetivos (investimento, turismo, comércio/exportações, ciência, tecnologia, renováveis, *design*, outros-quais) predominaram/têm predominado na Marca Portugal, e foram/têm sido consensuais entre (que) atores envolvidos?**

Geralmente, não há consensos. Quando os políticos vão para o governo, decidem políticas sobre as empresas, mas não são empresários. Uma exceção é a questão do nosso Turismo, setor em que tem havido concertação entre os empresários da indústria hoteleira, os da restauração, e os da área desportiva do golfe que, em conjunto, têm conseguido gerar notáveis crescimentos na fileira do Turismo em Portugal.

**3. Que atores (pessoas e instituições) protagonizaram as ideias da Marca Portugal e que estratégias/recursos mobilizaram junto dos decisores (políticos)?**

Os *players* para a criação de uma marca não podem ser pré-determinados. É uma questão cultura que tem de estar fortemente enraizada em cada empresa.

**4. Tem existido (política pública de) Marca Portugal, alinhada com uma visão de desenvolvimento económico do País, ou tem havido divergências/descontinuidades (de ideias e/ou de agentes) que dificultam a construção de uma imagem de país única e consolidada?**

O País é pequeno e as empresas tem que se unir para competir internacionalmente. Só assim as Marcas Portuguesas podem ter escala para originar um forte *made in Portugal*.

**5. Que características devem ser valorizadas no País numa política futura sobre a Marca Portugal?**

Deve haver um modelo de desenvolvimento que ligue mais a economia aos cidadãos, às famílias e às empresas, e menos ao Estado e aos decisores políticos.

Essa construção de marca país deve ter três etapas: na primeira, na base, as empresas e as marcas têm de se unir para criar dimensão, para criar escala e competirem internacionalmente. Numa fase seguinte, intermédia, o Estado deve funcionar como intermediário no apoio à internacionalização. E, num momento final, a marca país emerge como consequência natural, tanto mais forte quanto mais fortes forem as marcas das empresas.

## **Manuel Pinho**

### **Ministro da Economia e da Inovação (2005-2009)**

Entrevista realizada por Skype para Nova Iorque, a 03 de fevereiro de 2017

#### **1. Considera que o que foi feito no âmbito da Marca Portugal foi o adequado, ou o possível (Porque foi feito assim? Idealmente devia ter sido feito algo diferente)?**

É difícil avaliar mas parece-me que o que os meus antecessores e sucessores realizaram terá sido o possível, o que lhes pareceu adequado.

Começando pelo fim, pela imagem externa de Portugal, penso que é muito positiva, sobretudo em relação ao turismo (incluindo o residencial), especialmente se compararmos com países da mesma dimensão territorial e/ou populacional.

Para esta imagem contribuem, para além das políticas desenvolvidas, o facto de termos uma figura ímpar, valorizada mundialmente: o Cristiano Ronaldo. Num outro plano, também concorrem Saramago, que é um dos prémios Nobel da Literatura mais conhecidos e traduzidos universalmente; o facto de existir uma elite na arquitetura que nos aprecia, e de termos dois prémios Pritzker (os “Nobel” da Arquitetura), Álvaro Siza Vieira, em 1992, e Eduardo Souto Moura, em 2011; entre outras figuras de referência internacional em diversas áreas; e, naturalmente, o facto de termos António Guterres como Secretário Geral da ONU.

Em relação ao período de 2005 a 2009, deu-se um enorme salto qualitativo no turismo, que assumi como setor estratégico para o desenvolvimento económico do País.

Passou-se de uma imagem de país de “turista de pé descalço” para a construção e projeção de uma imagem de país com um fator distintivo: a diversidade concentrada.

Criou-se o PENT, que foi um instrumento importante para a regulação e reorganização da promoção, centralizando a coordenação e as verbas no Turismo de Portugal, mas o que deu o maior impulso foi o apoio à criação de rotas aéreas, a par do diálogo com o Ministério do Ambiente (e com as associações ambientalistas), que permitiu desbloquear processos e acelerar a construção de uma vasta e qualificada rede hoteleira (na ocasião, só existia um hotel de cinco estrelas no Algarve, e datava de 1992, o Marina Hotel), atraindo o investimento de cadeias hoteleiras mundiais. Também se apostou na gastronomia e nos vinhos, e começamos a ser distinguidos com estrelas Michelin, e investiu-se na requalificação de escolas de hotelaria e na cooperação com congéneres estrangeiras de renome.

Neste enquadramento, reconheço o mérito das ideias do Secretário de Estado do Turismo Bernardo Trindade, conhecedor destas matérias, até porque é filho de um grande industrial de hotelaria.

**2. Que ideias e objetivos (investimento, turismo, comércio/exportações, ciência, tecnologia, renováveis, *design*, outros-quais) predominaram/têm predominado na Marca Portugal, e foram/têm sido consensuais entre (que) atores envolvidos?**

Só desde 1999, já houve 13 ministros da Economia. Com tanta instabilidade, é muito difícil construir a imagem de um país, que é estrutural e leva tempo. É natural que cada ministro queira deixar a sua marca. E, enquanto tive a Economia e a Inovação à minha responsabilidade, deparei-me com uma série de dificuldades e de resistências, sobretudo do poder local.

Por outro lado, não há um organismo verdadeiramente encarregue da Marca Portugal, no seu conjunto. A imagem de um país não passa só pelo turismo, nem só pela atração de investimento e pela promoção das exportações.

Ainda assim, considero que têm sido feitos progressos notáveis. Para além do que assinaléi anteriormente, também não posso deixar de sublinhar o papel das Energias Renováveis neste processo; o conceito positivo da campanha *Europe's West Coast*; a ação de associações empresariais/setoriais, como a APICCAPS, por exemplo, que foi determinante para a internacionalização do calçado português que, contudo, ainda não é suficientemente (re)conhecido externamente; e, mais recentemente, os vistos *gold* e o regime fiscal para residentes não habituais, numa ótica de política de remoção de barreiras.

**3. Que atores (pessoas e instituições) protagonizaram as ideias da Marca Portugal e que estratégias/recursos mobilizaram junto dos decisores (políticos)?**

Mais do que atores pré definidos, parece-me que tem existido, em determinados momentos, uma confluência de fatores: o *timing* certo com as pessoas certas, na colaboração entre públicos e privados.

**4. Tem existido (política pública de) Marca Portugal, alinhada com uma visão de desenvolvimento económico do País, ou tem havido divergências/descontinuidades (de ideias e/ou de agentes) que dificultam a construção de uma imagem de país única e consolidada?**

Penso que o que foi desenvolvido até 2005 foi o possível, no contexto existente. Em 2005, houve uma viragem. O governo PSD-CDS que se seguiu não fez grandes alterações: manteve o que estava a funcionar bem, dando o seu cunho pessoal. O mesmo está a acontecer com o atual executivo.

## **5. Que características devem ser valorizadas no País numa política futura sobre a Marca Portugal?**

Num momento em que a nossa Ciência não tem expressão internacional, em que perdemos o *timing* nas Energias Renováveis e em que as Marcas portuguesas não estão no *top 5*, Portugal deve continuar a apostar no turismo, incluindo no residencial, valorizando a diversidade concentrada e a qualidade: num país pequeno, a curtas distâncias, encontram-se cidades cosmopolitas, oferta cultural, desportos como golfe e náuticos, património histórico e natural, excelente e diversificada oferta de gastronomia e vinhos.

Neste quadro, deve valorizar-se igualmente a excelência das nossas infraestruturas, o facto de termos bons sistemas de saúde e de educação, a nossa flexibilidade e capacidade de adaptação, que inclui a facilidade com que falamos outros idiomas.

## **Basílio Horta**

### **Presidente do Conselho de Administração da AICEP (2007 -2010)**

Respostas recebidas por correio eletrónico, a 18 de janeiro de 2017

**1. Considera que o que foi feito no âmbito da Marca Portugal foi o adequado, ou o possível (Porque foi feito assim? Idealmente devia ter sido feito algo diferente?)?**

O grande problema da política relativa à Marca Portugal é precisamente não ter havido política. Com efeito, as características da Marca Portugal, a mensagem que lhe deve estar subjacente e o próprio *design* tem variado ao longo do tempo, ao sabor dos governos e do gosto, ou da falta dele, dos ministros responsáveis pelos diversos setores, ou seja, a Marca Portugal, que devia ter sido construída ao longo de vários anos e permanecer estável, convenientemente assimilada e servindo de chapéu às diversas marcas setoriais, sofreu imensas mudanças e tanto incidiu sobre o Turismo (lembremo-nos do Algarve) como na atração de investimento e assumiu mesmo diversas formas e instrumentos.

**2. Que ideias e objetivos (investimento, turismo, comércio/exportações, ciência, tecnologia, renováveis, *design*, outros-quais) predominaram/têm predominado na Marca Portugal, e foram/têm sido consensuais entre (que) atores envolvidos?**

Os Objetivos enunciados nesta pergunta têm, segundo as épocas e os governos, predominado na elaboração e disseminação da Marca Portugal e não têm sido consensuais entre os responsáveis nem entre a opinião pública e a opinião publicada. Diversas empresas de *marketing*, publicidade e comunicação têm-se responsabilizado por “vender” essas ideias e objetivos, o que tem custado à fazenda pública largos milhões de euros. Na verdade, nenhuma destas campanhas permaneceu pelas melhores razões e, se ainda nos lembramos de algumas, será pela pobreza ou mesmo pelo ridículo da mensagem.

**3. Que atores (pessoas e instituições) protagonizaram as ideias da Marca Portugal e que estratégias/recursos mobilizaram junto dos decisores (políticos)?**

Creio que esta resposta está implícita na pergunta anterior. No entanto, sempre diremos que entre ministros, empresas de publicidade e associações podemos repartir as responsabilidades e custos.

**4. Tem existido (política pública de) Marca Portugal, alinhada com uma visão de desenvolvimento económico do País, ou tem havido divergências/descontinuidades (de ideias e/ou de agentes) que dificultam a construção de uma imagem de país única e consolidada?**

A pergunta está respondida, ou seja, não tem havido Marca Portugal mas apenas uma imagem de Portugal ligada à sua história, à sua diáspora ou a Personalidades Portuguesas.

**5. Que características devem ser valorizadas no País numa política futura sobre a Marca Portugal?**

É difícil responder a esta questão por quem não é especialista em *marketing*.

Creio, porém que a imagem de um País pluricontinental, uma das nações mais antigas do Mundo, a qualidade da sua gente, a confiabilidade das suas instituições, a beleza natural das suas paisagens, a doçura do seu clima, deveriam ser características a enfatizar na Marca Portugal.

Felizmente, muitas destas características já estão interiorizadas sem necessidade de uma Marca Portugal que as divulgue, só que a ausência não poderá deixar ter efeitos negativos na atração de investimento, na criação de emprego e no desenvolvimento económico do País.



## Henrique Cayatte

### Presidente do Centro Português de *Design* (2004-2012)

Lisboa, 21 de fevereiro de 2017

#### 1. Considera que o que foi feito no âmbito da Marca Portugal foi o adequado, ou o possível (Porque foi feito assim? Idealmente devia ter sido feito algo diferente?)?

Enquanto fui Presidente do Centro Português de Design, cargo que fiz questão de exercer em regime *pro bono*, promovi a internacionalização do *design* português nas vertentes do *design* gráfico, multimédia, de produto e de equipamento. Em 2004, comissariei a primeira exposição internacional conjunta de *design* e arquitetura de origem portuguesa, que esteve patente na Trienal de Milão e que foi inaugurada pelo Presidente da República Jorge Sampaio.

Em outubro de 2005, participei na sessão de trabalho dedicada ao *design* e arquitetura, no âmbito das seis reuniões promovidas pelo Ministro da Economia e da Inovação Manuel Pinho, destinadas a refletir sobre a Marca Portugal.

Atualmente, parece-me que a Marca Portugal está associada ao “Portugal Sou Eu”, discurso virado para dentro, e que pode ser um completo das mensagens dos países, que são voltadas para fora. O *made in* Portugal, que é o ponto de partida de qualquer marca, procurou transmitir, há uns anos, uma ideia de qualidade que era estranha à perceção que, nessa altura, no estrangeiro, se tinha do País. Felizmente, muito mudou desde então.

Um país não se promove como uma marca, nem como uma bandeira. Esse sentimento de orgulho nacional é característico do Estado Novo. Tem de haver uma perceção de Portugal pelas marcas, projetos, indústrias, pessoas, que são o que dá notoriedade aos países.

Por exemplo, a exposição de Milão não esteve associada à Marca Portugal. Não precisou. Tal como o Fado, para ser elevado a Património Imaterial da Humanidade, e a Expo´98, que foi o evento deste género que, ao nível mundial, teve a maior participação de países e organizações e é considerado um dos melhores que se realizaram.

Hoje, Portugal no exterior é sobretudo Cristiano Ronaldo. Já foi Figo. Mas, quando se começou a perceber que havia profissionais com qualidade no futebol português, aumentou o número de treinadores e de jogadores contratados por clubes estrangeiros de referência. Agora, Portugal já não é só Cristiano Ronaldo e José Mourinho.

Portugal é também língua portuguesa, Paula Rego, Maria João Pires, Álvaro Siza, Eduardo Souto de Moura, cientistas, etc. Mas também a *web summit*, tecnologias, a Fly London e tantas outras marcas, têxtil, cortiça, turismo, algum *design* e muito mais. A internacionalização do calçado, a energia eólica, a gastronomia e os vinhos, gente afável, país seguro e tranquilo, de clima ameno, com boas infraestruturas, bons profissionais, um lugar para visitar e para viver.

Toda esta realidade não é o resultado de uma Marca Portugal. É o resultado da nossa história, resiliência, novas gerações cada vez mais qualificadas – que o anterior Primeiro Ministro Passos Coelho teve o desprazer de convidar a emigrar – e muito talento e trabalho.

**2. Que ideias e objetivos (investimento, turismo, comércio/exportações, ciência, tecnologia, renováveis, *design*, outros-quais) predominaram/têm predominado na Marca Portugal, e foram/têm sido consensuais entre (que) atores envolvidos?**

Todas estas ideias têm vindo a ser evidenciadas pelos diversos agentes mas, em relação à internacionalização do *design*, investe-se pouco e já provamos que temos talento, boa produção, bons *designers* e bons produtos. Ficam é à porta da fábrica sem uma correta comercialização e promoção. No estrangeiro dizem que os *designers* portugueses conseguem acrescentar um sorriso àquilo que fazem, elogiando o nosso sentido de humor e maneira de estar na vida.

**3. Que atores (pessoas e instituições) protagonizaram as ideias da Marca Portugal e que estratégias/recursos mobilizaram junto dos decisores (políticos)?**

Em termos de atuação pública, penso tratar-se de uma política *top down* implementada essencialmente pela AICEP e pelo Turismo de Portugal, e deve continuar assim. Mas não para promover uma “Marca Portugal”. Antes para ajudar a promover o que aqui é pensado e feito no mercado externo. Não gosto do termo “Marca Portugal”...

**4. Tem existido (política pública de) Marca Portugal, alinhada com uma visão de desenvolvimento económico do País, ou tem havido divergências/descontinuidades (de ideias e/ou de agentes) que dificultam a construção de uma imagem de país única e consolidada?**

Não existe uma política pública de Marca Portugal e a falta de consensos e de continuidades dificultam a edificação de uma imagem de país.

## **5. Que características devem ser valorizadas no País numa política futura sobre a Marca Portugal?**

Deve existir unidade (de agentes e de setores), debate e a definição das melhores estratégias e como levá-las para diante. São as marcas, projetos, indústrias e pessoas de sucesso que dão a reputação ao País.

O que deve existir, em termos de política pública, é o incentivo à internacionalização das áreas em que nos destacamos.

## **Luís Patrão**

### **Presidente do Conselho Diretivo do Turismo de Portugal (2006/7-2011)**

Lisboa, 20 de janeiro de 2017

#### **1. Considera que o que foi feito no âmbito da Marca Portugal foi o adequado, ou o possível (Porque foi feito assim? Idealmente devia ter sido feito algo diferente?)?**

Podemos sempre fazer melhor mas penso que fizemos tão bem e tanto quanto era possível e desejável. Em 2006, era Chefe de Gabinete do Primeiro Ministro e existia motivação política para promover adequadamente o País como destino turístico diferenciado e relacionando-o com outras áreas com as quais interage (cultura, património, ordenamento do território, desenvolvimento rural e regional, ambiente, saúde, desporto, cultura, transportes, entre outras). O turismo não era adequadamente promovido nem corretamente percebido no estrangeiro. Nesse contexto, foi-me confiado o desafio de juntar quatro organismos numa só estrutura institucional, moderna e funcional, cuja designação que propus, e que foi aceite – Turismo de Portugal - já tinha o intuito de criar a denominação pela qual queríamos ser percebidos.

Ao promovermos bem o turismo, um dos principais setores (exportadores) da economia nacional, de geração de riqueza e de emprego, estamos a projetar o País, a gerar valor e a atrair investimento, a criar emprego e a desenvolver o negócio.

Para concretizar essa ideia, traçámos objetivos e metas, quantificáveis, mensuráveis, que atingimos e até ultrapassamos, como comprovámos. Começámos por propor ao Governo o primeiro Plano Estratégico Nacional do Turismo (PENT), que foi aprovado em Resolução do Conselho de Ministros. Este enquadramento legal foi um instrumento estratégico que passou a dar proeminência ao Turismo, demonstrando que estávamos uns passos à frente e pautando a atuação da Administração e das empresas que, assim, mais dificilmente se opunham à estratégia e mais facilmente cooperavam. O PENT ajudou a eliminar resistências e a ultrapassar divergências que existiam, inclusivamente nos organismos que antecederam o Turismo de Portugal.

Em segundo lugar, envolvemos os *stakeholders* privados e públicos na política de Turismo. O setor passou a estar mais unido e assumido em relação a uma política global que atingia todas as vertentes que tinham impacto no Turismo e vice-versa.

Em terceiro lugar, fizemos um grande investimento no ensino do Turismo e na qualificação dos recursos humanos do setor.

Por fim, a estratégia de promoção do Destino Portugal passou por uma dotação anual de 50 milhões de euros, por planos e campanhas de *marketing* adaptados a cada mercado, pela aposta em novos países em função das alterações dos mercados, pelo apoio à criação de rotas aéreas, pela criação de um pavilhão de Portugal nas principais feiras internacionais do setor (Berlim, Londres e Madrid) - pelo qual recebemos vários prémios - dedicado a um tema em cada ano (por exemplo, à cultura, e convidámos artistas a estarem presentes; à gastronomia, e tivemos *chefs* a confeccionarem gelados artesanais para degustação dos visitantes), entre outras ações inovadoras.

Passámos a ter uma cooperação com outros organismos. O Turismo passou a puxar por outras áreas. Planeámos, criamos um organismo e começámos a pensar globalmente mas a agir localmente. Este processo foi importante para dignificar a Marca Portugal, dando-lhe atributos positivos e enriquecedores.

**2. Que ideias e objetivos (investimento, turismo, comércio/exportações, ciência, tecnologia, renováveis, *design*, outros-quais) predominaram/têm predominado na Marca Portugal, e foram/têm sido consensuais entre (que) atores envolvidos?**

Até um certo momento, Portugal era projetado como um país de tradições (o galo de Barcelos, o moinho e o burro...), gente afável e bom clima. Sem desvalorizar as tradições, através do PENT passou a reconhecer-se a diversidade concentrada como a maior valia conjunta e integrada do nosso país, tendo-se criado dez produtos estratégicos - sol e mar; circuito turístico cultural e paisagístico; estadias de curta duração em cidade; turismo de negócios; turismo de natureza; turismo náutico; saúde e bem estar; golfe; residencial; gastronomia e vinhos – o que acrescentou valor a Portugal, que começou a ser reconhecido por esses atributos.

O Turismo foi um sinal distintivo *core* que trouxe à Marca Portugal um elã positivo que acabaria por derivar para mais áreas (investimento, exportações, entre outras) mas, naturalmente, este processo foi paralelo com outras políticas públicas noutros setores de atividade (melhoria de infraestruturas e redes de comunicações, incentivos à modernização administrativa, plano tecnológico, entre outros). Neste enquadramento, a crise económico-financeira acabaria por ter o efeito de impulsionar a ação, de alterar mentalidades, de provocar a mudança.

Este percurso não foi isento de discordâncias. Houve divergências iniciais mas foram sendo ultrapassadas através da crescente cooperação, e de uma correta distribuição de recursos financeiros, que investimos em diversas áreas. Os atores tiveram de ser

conquistados: fizemo-los perceber o valor e conquistámo-los. O meu percurso profissional, e a minha capacidade de diálogo com o Governo, ajudou à solidariedade deste.

Mas a Marca Portugal, como ideia política, ficou centralizada na AICEP-Portugal Global. Havia, e ainda existe, uma certa rivalidade entre o Turismo de Portugal e a AICEP que, quando era ICEP, tinha a promoção turística, mas secundarizava-a em relação às componentes de investimento e exportações. A forma razoavelmente eficiente que encontramos para partilhar esse domínio foi financiar a criação, e gestão, de equipas de turismo no estrangeiro, integradas nas estruturas da AICEP nos principais mercados emissores de turistas para Portugal.

**3. Que atores (pessoas e instituições) protagonizaram as ideias da Marca Portugal e que estratégias/recursos mobilizaram junto dos decisores (políticos)?**

Pela estratégia enunciada, e pelos resultados demonstrados, trabalhamos com o Secretário de Estado, que convenceu o Ministro e este o Primeiro-Ministro. Daí é que se conquistaram os outros atores políticos e, seguidamente, os agentes económicos. Hoje, a política do Turismo é consensual.

**4. Tem existido (política pública de) Marca Portugal, alinhada com uma visão de desenvolvimento económico do País, ou tem havido divergências/descontinuidades (de ideias e/ou de agentes) que dificultam a construção de uma imagem de país única e consolidada?**

Não acredito que haja uma imagem de um país única e estável ao longo do tempo. A imagem de um país tem de ser positiva mas adequada ao momento, tem de ir acompanhando a evolução sócio económica global. Por isso, uma política de marca país é simbólica, é um propósito. Não é estática, nunca está acabada, tem de ir sendo atualizada e não está imune a riscos.

Sendo verdade que o Turismo é a primeira indústria nacional e o principal setor exportador (só a receita externa anual do setor, na ordem dos 15 mil milhões de euros, é superior ao que nos custam a Educação e a Saúde juntas) é também certo que o facto de ser dominante não o deve transformar em predominante. Têm forçosamente que existir outras políticas, assentes na realidade e comprovadas, que deem solidez à imagem de Portugal no mundo, para que um incidente não fragilize o País.

O Turismo deve ser a capa do livro, mas o livro tem de ser bom para ser lido.

## **5. Que características devem ser valorizadas no País numa política futura sobre a Marca Portugal?**

O País tem de ter notoriedade internacional por temas positivos. Por exemplo, as vitórias no desporto, as figuras reconhecidas mundialmente, entre outros aspetos.

Mas também temos de ser capazes de perceber o que funciona melhor em cada local, tendo em atenção as condições dos lugares, de uma forma global e integrada. Ou seja, o que funciona para promover o Alentejo pode não funcionar para projetar o Minho. A imagem de Portugal que resulta difundir nos Estados Unidos da América pode não resultar num país europeu. Ou se promovos os elétricos portugueses e os turistas chegam e os elétricos não estão a circular. Ou se realizo um grande evento internacional e não há alojamento ou estacionamento.

Uma política de marca país tem de ser baseada nos aspetos distintivos positivos, mas assente na realidade, e acompanhada por outras políticas noutras áreas de ação governamental.

Uma política de Marca Portugal é uma responsabilidade clara do Governo, que deve criar valor para o País, colocá-lo num pedestal e fazê-lo brilhar no exterior. As outras entidades, públicas e privadas, devem aproveitar o potencial da marca país<sup>87</sup>.

---

<sup>87</sup> O entrevistado considera que a iniciativa Portugal Sou Eu tem virtualidades para a Marca Portugal mas que não é Marca Portugal, por dois motivos: porque a marca país é sobretudo virada para o mercado externo, e porque não tem como objetivo salientar a qualidade dos produtos mas a sua origem nacional.

**Carlos Coelho**

**Presidente da Ivity Brand Corporation (desde 2007) e da Associação Portugal Genial (desde 2017); autor do livro *Portugal Genial* e criativo do Portugal Sou Eu**

Lisboa, 08 de fevereiro de 2017

**1. Considera que o que foi feito no âmbito da Marca Portugal foi o adequado, ou o possível (Porque foi feito assim? Idealmente devia ter sido feito algo diferente?)?**

Foi o possível, dentro do tratamento amador que tem sido dado a um assunto tão importante. A Marca Portugal tem sido tratada de forma tática, em vez de estratégica, de modo publicitário, em vez de estrutural.

Este tratamento superficial, sujeito a boas vontades e sem a dotação dos meios adequados, decorre, em boa parte, da confusão que se faz entre marca país e nacionalismo ou orgulho nacional. Uma marca país não se resume a esse sentimento.

A marca país é uma política séria, com um impacto real na economia dos países, a curto e a longo prazo, que tem de alinhar as atividades económicas com a perspetiva identitária.

A Marca Portugal devia identificar os fatores diferenciadores para o posicionamento do País, as características endógenas (história, cultura, geografia, língua) que nos fizeram chegar até aqui ao longo destes 900 anos, que nos tornam exclusivos, os melhores em determinadas áreas.

Mas a análise tem sido feita ao contrário: tem-se tentado chegar aos mercados, procurando ir ao encontro do que se pensa que estes querem, mesmo que não sejamos competitivos nessa matéria. Por exemplo, o turismo equestre está em crescimento, e temos o cavalo lusitano, mas preferimos explorar o turismo de golfe, para o qual temos uma enorme concorrência. Já a internacionalização do calçado está a correr bem porque somos bons no setor e temos experiência acumulada.

Em suma: devemos basear-nos no que temos de melhor, e no que fazemos melhor do que os outros, e distinguir-nos por isso, tornarmo-nos relevantes, em vez de tentarmos imitar o que os outros têm ou fazem, geralmente melhor do que nós.

O conceito do Portugal Sou Eu assenta nesta ideia de identidade e num princípio democrático de descentralização da responsabilidade: do Estado para cada português, porque a Marca Portugal é construída, ou destruída, por cada um de nós. Somos todos embaixadores da Marca, cá dentro e lá fora: Portugal Sou Eu.



Escrevi o *Portugal Genial*, que foi o embrião da ideia do Portugal Sou Eu, depois de uma reunião no ICEP, há 10 anos, em que alguém disse que Portugal não tinha nada de genial.

Presentemente, estou a lançar a associação Portugal Genial que visa potenciar projetos criativos que valorizem as nossas características endógenas e que tenham impacto na economia.

**2. Que ideias e objetivos (investimento, turismo, comércio/exportações, ciência, tecnologia, renováveis, design, outros-quais) predominaram/têm predominado na Marca Portugal, e foram/têm sido consensuais entre (que) atores envolvidos?**

Não posso avaliar rigorosamente mas relativamente ao Portugal Sou Eu era fundamental consertar o Presidente da República com o Primeiro-Ministro (e os ministros setoriais), mas isso não é possível organicamente, só é viável dentro das boas vontades e dos limites institucionais.

**3. Que atores (pessoas e instituições) protagonizaram as ideias da Marca Portugal e que estratégias/recursos mobilizaram junto dos decisores (políticos)?**

Em relação ao Portugal Sou Eu, tive a ideia após escrever o *Portugal Genial* e apresentei-a, no Ministério da Economia, como um projeto (romântico) *probono* e que devia manter esse estatuto pela parte de todos os agentes envolvidos, para além da Iivity.

Quando o projeto passou para um plano político, transformou-se numa ferramenta de gestão de fundos comunitários por parte das associações empresariais/setoriais e dos governos, perdendo o seu caráter missionário. Fiquei um pouco desiludido mas tinha duas hipóteses: ou o projeto era implementado daquela forma ou não era implementado. Acabei por concordar e aceitei a substituição do “Compro o que é Nosso” e do “Portugal: a Minha Primeira Escolha” pelo Portugal Sou Eu, em 2011, e a internacionalização deste estatuto, com o P, a partir de 2014.

**4. Tem existido (política pública de) Marca Portugal, alinhada com uma visão de desenvolvimento económico do País, ou tem havido divergências/descontinuidades (de ideias e/ou de agentes) que dificultam a construção de uma imagem de país única e consolidada?**

Não há política pública de Marca Portugal. Há descontinuidades e falta de profundidade. A marca não é usada como um princípio identitário. Parece existir um tabu que conota essa ideia com um nacionalismo (a nação, a pátria) anti União Europeia ou pró Estado Novo.

Nenhuma figura de Estado tem o pelouro da Marca Portugal, que deve ser personalizada pelo Presidente da República. Não existe um organismo autónomo responsável pela gestão

da Marca Portugal, com um cofinanciamento público-privado, com um conselho de individualidades reconhecidas, respeitadas e independentes, provenientes de diversas áreas da sociedade civil, do setor público e privado, e de diferentes gerações.

Há um Conselho Estratégico no IAPMEI<sup>88</sup>, que reúne numa lógica mais administrativa do que estratégica, e a gestão da Marca Portugal está dispersa por organismos tutelados por ministérios.

## **5. Que características devem ser valorizadas no País numa política futura sobre a Marca Portugal?**

Os principais casos de sucesso são sobretudo de cidades, precisamente pela dificuldade que existe em reunir consensos em torno de uma marca país. Mas há marcas de países bem sucedidas, como Singapura. De qualquer modo, todos os países têm uma marca, uma imagem externa, uma notoriedade que geralmente é transmitida pelos média, que valorizam os problemas e as notícias negativas. Para contrariar esta tendência, é importante trabalhar intencionalmente a marca país.

Uma política futura de Marca Portugal deve valorizar os nossos fatores diferenciadores (o território marítimo, a geografia única, as indústrias e serviços em que nos destacamos, como a metalomecânica e o calçado, os talentos e personalidades mundialmente reconhecidas, o turismo equestre, o surf e os desportos náuticos, a gastronomia típica e os vinhos portugueses, entre outros) e o facto de sermos um dos países mais diversificados do mundo, sendo essa diversidade acessível (a curtas distâncias). Não reunimos condições para competir com outros países em termos de choque tecnológico e *start ups*. Nos países com séculos de história, como o nosso, temos este património e o Estado deve potenciar o país, o que consequentemente potenciará as Marcas portuguesas. Em países com uma história

---

<sup>88</sup> O Conselho Estratégico do Portugal Sou Eu foi criado pelo Despacho n.º 5115/2013, de 16 de abril, que estabelece tratar-se de um “conselho de natureza consultiva do Ministério da Economia e do Emprego no âmbito da coordenação política da iniciativa «Portugal Sou Eu», com o objetivo de: a) Apoiar na orientação e definição das principais linhas estratégicas da iniciativa; b) Apresentar propostas relativas a novas iniciativas gerais ou sectoriais a implementar; c) Emitir parecer relativo à monitorização e avaliação das iniciativas em curso; d) Divulgar a iniciativa junto dos vários públicos -alvo; e) Contribuir para a mobilização de empresas para a iniciativa”. Reúne semestralmente e é composto por instituições públicas, confederações e associações empresariais, entre outras organizações, sendo presidido pelo ministro da Economia (que geralmente delega num Secretário de Estado que, por sua vez, delega no Presidente do Conselho Diretivo do IAPMEI). O Conselho é integrado por representantes das entidades seguintes: Confederação Empresarial de Portugal; Confederação dos Agricultores de Portugal; Confederação do Turismo Português; Confederação do Comércio e Serviços de Portugal; Confederação Nacional das Cooperativas Agrícolas e do Crédito Agrícola de Portugal; Associação Empresarial de Portugal; Associação Industrial Portuguesa; Associação Portuguesa de Empresas de Distribuição; Associação da Hotelaria, Restauração e Similares de Portugal; Associação Nacional dos Municípios; Direção-Geral das Atividades Económicas; Direção Geral do Consumidor; Instituto Português da Qualidade; Gabinete de Planeamento e Políticas do Ministério da Agricultura; AICEP - Portugal Global; Turismo de Portugal. Como observadores conta com o Dr. Carlos Coelho, Presidente da Ivity, e com um representante do Compete2020.

recente, como os EUA, sucede o inverso: são as marcas comerciais (Coca Cola, Mac Donald's, entre outras) que potenciam a marca país.

O desenvolvimento da nossa economia terá de ser alinhado com aquilo que herdamos e com o que pretendemos vir a ser. É esse o papel da Marca Portugal. E, recorde, a Marca Portugal tem de traduzir uma mobilização nacional, ser personificada pelo Presidente da República, financiada por dinheiros públicos e privados e gerida por uma entidade independente, que integre um Conselho para a Marca com individualidades eleitas (uma espécie de deputados para a causa da Marca Portugal) para representar a esfera pública, o setor privado e do Estado.

**Carlos Pacheco**

**Diretor de Comunicação e Marketing da AICEP (2014-2016) e autor da dissertação *Avaliação das consequências da instabilidade política e económica na imagem externa de Portugal***

Lisboa, 09 de janeiro de 2017

**1. Considera que o que foi feito no âmbito da Marca Portugal foi o adequado, ou o possível (Porque foi feito assim? Idealmente devia ter sido feito algo diferente?)?**

A AICEP tem nos seus estatutos a missão de promover a imagem geral de Portugal, atividade que desenvolve diariamente em 66 mercados, procurando com isso promover o aumento das exportações e a captação de investimento estruturante.

A promoção da imagem de um país faz-se procurando evidenciar aquilo que o identifica e diferencia e que, portanto, traduz as suas vantagens competitivas aos olhos de quem lhe compra produtos e serviços ou toma decisões de investimento.

No caso do eixo do investimento, Portugal apresenta como vantagens competitivas para potenciais investidores a sua localização geoestratégica, o facto de ser dotado de modernas infraestruturas de transportes, fazer parte de um universo de 260 milhões de luso falantes, ter uma excelente qualidade de vida, ser um país TOP no fornecimento de serviços tecnológicos, ter capital humano altamente qualificado e com elevadas competências linguísticas. Com enorme felicidade para Portugal, temos as vantagens que os investidores mais ponderam nas suas decisões de investimento. Por isso dizemos que Portugal é o local certo e este é o momento para investir no nosso país.

Na vertente da promoção do comércio externo, enfatizamos marcas da nossa identidade como a nossa capacidade inovadora, colocando ao serviço dos povos inovações que melhoram o seu dia a dia como o passaporte eletrónico e os pórticos eletrónicos nas fronteiras, a via verde e o multibanco. Mas conseguimos também aliar a tradição de produtos icónicos à inovação e sofisticação quando introduzimos sabores e aromas no nosso azeite, quando produzimos vinhos de elevada qualidade ou transformamos a cortiça em produtos de moda ou em tecnologia aeronáutica. Enfatizamos a flexibilidade das nossas empresas para responder, num curto espaço de tempo, a pedidos de pequenas produções ou a produções customizadas. Enfatizamos a nossa multiculturalidade, que nos proporciona grande poder de adaptação a novos povos e culturas, permitindo às empresas portuguesas enfrentar com confiança os desafios do desenvolvimento de outros países. E, porque no

mundo dos negócios a palavra confiança é uma chave que abre portas, afirmamos essa característica da nossa identidade. Quem investe ou quem compra a Portugal sabe que cumprimos o que prometemos.

Todos os dias promovemos estes traços diferenciadores das nossas empresas, utilizando todos os canais à nossa disposição. Desde uma reunião com potenciais investidores, a quem explicamos que Portugal adiciona valor à sua estratégia empresarial, a um seminário onde nos dirigimos a uma plateia de potenciais parceiros de negócios. Fazemo-lo em eventos promocionais ou em contactos com os média internacionais. Desenvolvemos *marketing* de conteúdos, como filmes promocionais ou apresentações, que depois utilizamos nos canais *web* ou em apresentações para plateias qualificadas.

**2. Que ideias e objetivos (investimento, turismo, comércio/exportações, ciência, tecnologia, renováveis, *design*, outros-quais) predominaram/têm predominado na Marca Portugal, e foram/têm sido consensuais entre (que) atores envolvidos?**

Convém notar o seguinte: os projetos de marca país são sempre de iniciativa política por serem projetos transversais envolvendo um elevado número de atores do setor público e do setor privado. Por essa razão, os projetos de marca país têm um autor político que funciona como cordão umbilical entre todos e força motriz para o seu desenvolvimento. São, à semelhança do que acontece noutros países, projetos conduzidos ao nível ministerial. São projetos onde se identifica as vantagens competitivas do país, mensagens estratégicas e se define uma linha de ação.

Para além desses projetos (Portugal teve um em 2002 e outro em 2005), há uma atividade operacional diária de promoção da imagem país, que é conduzida pela AICEP nos mercados onde está presente e que é centrada nos eixos pelos quais tem responsabilidade direta, como o investimento e comércio externo.

Nessa atividade diária, apresentamos uma narrativa alicerçada no facto de Portugal ser um país moderno, sofisticado, empreendedor e tecnologicamente evoluído. Nessa narrativa introduzimos os elementos que, a cada momento, representam um fator distintivo. À semelhança do que acontece com outros países, podemos considerar que o Turismo era a nossa faceta mais promovida, mas hoje a nossa narrativa vai para além do sol, gastronomia e rico património cultural. Tudo isso se mantém verdade, mas adicionamos o facto de sermos um país na vanguarda nos desafios da sustentabilidade transformando recursos naturais em energia e desenvolvendo tecnologia para o seu aproveitamento. Há muitos anos promovíamos a nossa capacidade de produzir calçado. Hoje, promovemos a capacidade de oferecer calçado sofisticado e tecnologicamente evoluído, que se posiciona entre o que de

melhor se faz no mundo. Antes promovíamos a elevada qualidade do nosso azeite. Atualmente, adicionamos que ele é também inovador quando juntamos folhas de ouro, aromas ou sabores.

Há uma década, as indústrias criativas não tinham a expressão que têm agora na nossa atividade económica e projeção externa. Presentemente, essa vertente da nossa atividade reforçou o seu peso na nossa narrativa promocional devido à ocorrência de factos que atestam a sua diferenciação como o recebimento de prémios internacionais nesta área.

Pode afirmar-se que esta estratégia – porque alicerçada na identificação daquilo que melhor nos diferencia em várias fases da nossa vida como país – é partilhada pelos vários atores económicos que procuram a promoção do Portugal económico. Penso ser justo afirmar que existe um consenso sobre as nossas vantagens competitivas que vão sendo atualizadas ao longo do tempo em função do estágio de desenvolvimento de cada setor de atividade.

**3. Que atores (pessoas e instituições) protagonizaram as ideias da Marca Portugal e que estratégias/recursos mobilizaram junto dos decisores (políticos)?**

Como afirmei, conheço dois projetos de marca país. Um de iniciativa do então Ministro da Economia Carlos Tavares, que data de 2002, e outro do ex-Ministro da Economia Manuel Pinho, que data de 2005. Nos dois casos, a AICEP teve um papel operacional relevante como organização de promoção do investimento e comércio externo. Os recursos mobilizados foram aqueles que a cada momento foi decidido alocar no quadro da atividade das várias instituições envolvidas.

**4. Tem existido (política pública de) Marca Portugal, alinhada com uma visão de desenvolvimento económico do País, ou tem havido divergências/descontinuidades (de ideias e/ou de agentes) que dificultam a construção de uma imagem de país única e consolidada?**

Todos os projetos de marca país que conheço tiveram como foco acrescentar valor ao País. Cada um com uma abordagem perfeitamente defensável à luz da melhor teoria conhecida sobre a matéria. Todos com impacto positivo na projeção do país. O tema da marca país é apaixonante e desperta paixões em todos os países, mas depois todos coincidem no bem maior que é colocar o país na mente de quem toma decisões de investimento ou decisões de compra de bens e serviços. Independentemente do caminho seguido.

**5. Que características devem ser valorizadas no País numa política futura sobre a Marca Portugal?**

Todas as características que lhe apontei e que, em síntese conclusiva, enumero da seguinte forma: país moderno, sofisticado e tecnologicamente evoluído. Localizado estrategicamente entre a Europa, América e África e enriquecido por modernas infraestruturas de transportes que fazem circular depressa pessoas e bens. Dotado de capital humano altamente qualificado e que se constitui como porta de acesso a um enorme mercado de 260 milhões de pessoas que falam português. Um país com vocação marítima e multicultural aberto ao mundo que marca pela qualidade e inovação dos produtos e serviços que oferece ao mundo. Um país que surpreende pela sua capacidade de estar sempre um passo à frente.

## **Miguel Campos Cruz**

### **Presidente do Conselho Diretivo do IAPMEI (desde 2014) e Vogal do Conselho Diretivo do IAPMEI (2005 -2014)**

Lisboa, 12 de janeiro de 2017

#### **1. Considera que o que foi feito no âmbito da Marca Portugal foi o adequado, ou o possível (Porque foi feito assim? Idealmente devia ter sido feito algo diferente?)?**

O programa Marcas portuguesas foi dinamizador e procurou passar uma mensagem de qualidade, *design* e inovação dos produtos portugueses, não de Marca Portugal. Mas acabou por ser disperso em pequenas iniciativas que não tiveram o impacto desejado. Nessa ocasião, ainda não havia suficiente receptividade à Marca Portugal, essa ideia ainda era difícil de penetrar, e também era necessário solidificar a qualidade, a engenharia, o *design* dos produtos portugueses, o que viria a acontecer mais tarde, coincidindo, aliás, com o contexto da intervenção da Troika.

A assinatura “Portugal Sou Eu”, e a que se seguiu, de modo complementar, o estatuto “P” para a internacionalização, decorreram de uma ideia política que esteve subjacente a este contexto de mudança, propiciado pela crise económica e pela consequente assistência financeira. Aproveitou-se o aumento da disponibilidade interna para comprar o que é nacional e a maior predisposição externa para os produtos portugueses para exportá-los (o que em parte foi ajudado pelo facto de os média estrangeiros estarem a dar atenção a Portugal devido à intervenção da Troika, o que também contribuiu para dar maior visibilidade e impulso ao turismo). Ambas as iniciativas visam fomentar e gerir consumos informados e, paralelamente, criar redes de conhecimento e de cooperação entre as empresas, dando-lhes a conhecer quem está disponível no mercado (clientes, parceiros e investidores).

Mas assinala-se também que, durante mais de uma década, foi feito um investimento contínuo e consistente na diferenciação, inovação, I&D, qualidade, *design* dos produtos portugueses, o que se traduziu numa subida na cadeia de valor. As nossas áreas mais tradicionais – o calçado, onde se fez um importante percurso na internacionalização, os têxteis, os moldes e a metalomecânica – demonstraram uma evolução muito significativa, pelo uso da tecnologia, e funcionaram como uma bandeira de inovação. A evolução setorial e empresarial puxou pela Marca Portugal.



Embora ainda haja um caminho a percorrer, hoje já podemos verificar um determinado nível de incorporação nacional, não por empresa, mas por produto patente na assinatura “Portugal Sou Eu”. Um estudo recente, encomendado pela gestão do Programa, revela que 80% dos consumidores nacionais reconhece qualidade aos produtos portugueses.

No estrangeiro, a marca/imagem do logotipo “P” procura implementar uma abordagem homogénea associada aos produtos portugueses.

O raciocínio não tem sido tanto o da projeção da Marca Portugal mas antes o inverso: promovem-se as empresas, os produtos e os serviços e, por arrastamento, a Marca Portugal é puxada. O que se tem feito tem sido eficaz.

**2. Que ideias e objetivos (investimento, turismo, comércio/exportações, ciência, tecnologia, renováveis, *design*, outros-quais) predominaram/têm predominado na Marca Portugal, e foram/têm sido consensuais entre (que) atores envolvidos?**

Os atores da política pública têm sido os governos e o ICEP/AICEP, na promoção das empresas no exterior e na captação de grandes investimentos externos; o IAPMEI, no empreendedorismo e na capacitação das empresas e na atração de investimento estrangeiro de menor dimensão; o Turismo de Portugal; as universidades e centros tecnológicos, na qualificação de recursos e da investigação. Ao nível privado, os intervenientes têm sido maioritariamente empresas e associações.

Ao longo do tempo, enquanto opção de política, a Marca Portugal foi uma preocupação de todos os governos. Inclusivamente, houve uma consistência de objetivos, mas não de instrumentos de política, em relação às ideias de atração de investimento estrangeiro, de comércio externo/exportações, turismo, inovação e diferenciação. Todavia, relativamente aos recursos mobilizados, assistiu-se a uma estratégia de abordagem ampla que pode ter dificultado os resultados.

Por outro lado, a evolução das últimas décadas não foi igual em todos os setores, que dispersaram esforços na criação de diversas marcas (uma para os vinhos, outra para os azeites, e assim sucessivamente). Tem de haver consenso para a afirmação de um único conceito homogéneo, claro e testável.

**3. Que atores (pessoas e instituições) protagonizaram as ideias da Marca Portugal e que estratégias/recursos mobilizaram junto dos decisores (políticos)?**

Incluído na resposta anterior.

**4. Tem existido (política pública de) Marca Portugal, alinhada com uma visão de desenvolvimento económico do País, ou tem havido divergências/descontinuidades (de ideias e/ou de agentes) que dificultam a construção de uma imagem de país única e consolidada?**

Têm havido opções e práticas de política pública para o aumento da competitividade da economia e, como efeito disso, uma política virada para a consolidação da Marca Portugal entrou como variável. Mas não tem havido uma estratégia estável: têm existido várias.

Apesar de poucos países se poderem orgulhar de, nos anos mais recentes, terem um Cristiano Ronaldo, serem campeões europeus de futebol, terem tido um Presidente da Comissão Europeia e terem o Secretário Geral da ONU, não há uma gestão de imagem consistente de Portugal.

**5. Que características devem ser valorizadas no País numa política futura sobre a Marca Portugal?**

É difícil encontrar a forma certa de abordar uma política pública de Marca Portugal.

Como atributos distintivos dos portugueses, do País e conseqüentemente da Marca Portugal, podem destacar-se os seguintes: flexibilidade, criatividade, imaginação, que permitem ter capacidade de adaptação e de resposta à medida das necessidades do cliente; abertura e multiculturalidade, que se traduzem na disponibilidade para absorver e integrar outras culturas; proficiência linguística e o facto de termos uma das línguas mais faladas no mundo; competência para incorporar novidades do ponto de vista tecnológico; receptividade à mudança.

No mundo atual, que está constantemente em mutação, estas características diferenciam-nos e dão-nos vantagens competitivas sobre outros países europeus. Por exemplo, o facto de termos empresas mais pequenas pode ser promovido como uma vantagem, pois este tecido empresarial adapta-se mais facilmente.

Porém, um dos nossos problemas é que não somos bons a padronizar. Quando há um problema, somos ótimos a encontrar a solução. Quando o problema surge novamente, tendemos a procurar uma nova solução. Precisamos de inovação e diferenciação como um exercício continuado e consistente para podermos concorrer globalmente. Um dos grandes desafios de uma política pública de Marca Portugal seria o de alargar o que se fez, com sucesso, com as empresas, a outras áreas de intervenção.

**Pedro Reis**

**Presidente do Conselho de Administração da AICEP (2011-2014)**

Lisboa, 30 de janeiro de 2017

**1. Considera que o que foi feito no âmbito da Marca Portugal foi o adequado, ou o possível (Porque foi feito assim? Idealmente devia ter sido feito algo diferente)?**

Tem-se trabalhado bastante nesse sentido mas Portugal é ainda pouco conhecido no exterior. A Marca Portugal ainda está por consolidar. Durante a minha presidência da AICEP, reuni com governantes, gestores de fundos e responsáveis de empresas oriundos de diversos países do mundo, e observei que a maior parte desconhece Portugal. Podemos, inclusivamente, enquadrar a imagem dos que conhecem o nosso País em três tipos: redutor (confinada aos Descobrimentos, lusofonia, diáspora, Lisboa/Porto/Algarve, praias, fado, vinho, Cristiano Ronaldo, Figo, Mourinho, Eusébio); negativo (em que fomos associados à intervenção da Troika e à Grécia); e informado (conhecem alguns setores tradicionais).

Penso que este desconhecimento generalizado se deve ao facto de ainda não termos encarado seriamente quatro desafios quanto à Marca Portugal - estabilidade; recursos; articulação; priorização – que se não forem concretizados, embora não necessariamente por esta ordem, continuaremos num certo “amadorismo”.

Por estabilidade, no tempo e no conceito, entendo a definição consensual da identidade distintiva do País e a sua manutenção por um período mínimo de 10 anos. O nosso modelo é demasiado elástico e indefinido, há demasiados setores considerados prioritários, e não há consensos. Na Finlândia, por exemplo, isso não acontece e definiram-me numa frase o seu conceito de marca país: Tecnologia, Educação e Floresta. O grande desafio é definir a Marca Portugal e estabelecer onde nos queremos posicionar e o que queremos ser como país.

Em relação aos recursos, considero tratar-se de uma decisão de fundo que deve ser tomada. O investimento na Marca Portugal deve ter origem pública (do Orçamento de Estado e de Fundos Comunitários) e privada, e deve ser prioritário, porque tem um retorno acelerado e uma contaminação positiva (efeito multiplicador).

Se é verdade que temos poucas verbas e áreas prioritárias, como a Saúde e a Educação, por exemplo, também é certo que o dinheiro que pode entrar nos cofres do Estado através das receitas vindas do investimento estrangeiro, das exportações, do turismo, entre outras áreas diretamente influenciadas por um trabalho de marca país, pode então ser aplicado na Saúde e na Educação.

No que se refere à articulação, penso que não existe uma estratégia político-institucional pré-definida que conjugue os esforços dos principais organismos públicos que intervêm nas questões relacionadas com a Marca Portugal: a AICEP, o IAPMEI, o Turismo de Portugal e o Camões-Instituto da Cooperação e da Língua. A colaboração existente decorre da boa relação entre as pessoas, mas não há um diálogo institucional, profundo e permanente, nem uma estratégia articulada.

Relativamente à prioritização, e embora esta questão tenha evoluído positivamente nos últimos anos, em fileiras como o Turismo, por exemplo, parece-me que as prioridades ainda não são constantes. Tem havido intermitências em função das ideias de quem dirige e governa, que quer deixar a sua marca. Tem-se feito campanhas desgarradas, sem um fio condutor que as ligue.

**2. Que ideias e objetivos (investimento, turismo, comércio/exportações, ciência, tecnologia, renováveis, *design*, outros-quais) predominaram/têm predominado na Marca Portugal e foram/têm sido consensuais ou não entre (que) atores envolvidos?**

Para além do que referi anteriormente, posso dar um exemplo caricato de como é importante encontrar pontos de referência unânimes, e de atrair as populações de outros países (para comprarem produtos, etc.), para além das elites políticas, económicas e culturais.

Numa missão oficial à Indonésia liderada pelo Presidente da República Cavaco Silva, um membro do governo indonésio, que demonstrou conhecer relativamente bem Portugal, sugeriu que, para apresentar o País à população indonésia, se começasse por gerar *brand awareness* do País trazendo o Cristiano Ronaldo.

**3. Que atores (pessoas, instituições, associações) protagonizaram as ideias da Marca Portugal e que estratégias/recursos mobilizaram junto dos decisores (políticos)?**

Os atores políticos têm sido o Presidente da República, o Primeiro Ministro, os ministros da Economia e dos Negócios Estrangeiros, e outros ministros setoriais (da Agricultura, por exemplo). Os embaixadores também têm desenvolvido um trabalho de diplomacia económica (noutros países é mais frequente o Presidente da República e o Primeiro Ministro realizarem missões para atrair investimento externo). Quanto aos atores institucionais têm sido a AICEP, o Turismo de Portugal, o IAPMEI e o Camões-Instituto da Cooperação e da Língua. No setor privado tem-se evidenciado as associações e confederações empresariais e setoriais.

As estratégias de mobilização passam por fóruns, comités, conselhos e outros grupos de trabalho, mais ou menos formais, onde representantes dos setores empresariais são ouvidos pelos decisores político-institucionais. As confederações e associações setoriais e

empresariais também realizam ações de relações públicas, sensibilização e mobilização junto dos seus membros.

Além de passarem pela organização de missões a Portugal, integradas ou não em comitativas oficiais, com investidores e potenciais parceiros das nossas empresas.

**4. Tem existido (política pública) de Marca Portugal, alinhada com a visão de desenvolvimento económico do País, ou tem havido divergências, ou descontinuidades, (de ideias e/ou de agentes) que dificultam a construção de uma imagem de país única e consolidada?**

Existe uma dicotomia académica e ideológica que separa Marca Portugal de Marcas portuguesas. Eu considero ambas importantes, visto que não se substituem, complementam-se e beneficiam-se mutuamente.

A Marca Portugal passa por um conceito de país, pelos fatores distintivos e de atratividade do investimento, pela promoção de cadeias de valor em determinadas indústrias, e cabe basicamente ao Estado.

As Marcas portuguesas são essencialmente uma responsabilidade das empresas, que necessitam de cooperar para se internacionalizar e exportar, que precisam de criar escala para competir mundialmente.

As dificuldades e discordâncias não existem só no Estado, nem entre este e o tecido empresarial, também começa entre as próprias empresas. Há casos de empresas que defendiam que a Marca Portugal abafava as suas marcas. Teve de se tomar uma posição política de força e depois, comprovados os resultados, essas empresas começaram a aderir ao conceito e à estratégia e correu bem.

Deve-se assim patrocinar um círculo virtuoso em que as Marcas portuguesas contribuem para o valor da Marca Portugal e a Marca Portugal pode colaborar para a afirmação das Marcas portuguesas numa perspetiva intersetorial. Todos podem beneficiar com a alavancagem deste processo e da economia. Por exemplo, se houver uma empresa portuguesa com boa reputação no estrangeiro, mais facilmente os mercados se abrem a outras empresas nacionais.

As oscilações nestas matérias têm dependido dos atores mas também da situação político-económica internacional. As políticas de um momento de contração são diferentes das de um período de expansão.

## **5. Que características devem ser valorizadas no País numa política futura sobre a Marca Portugal?**

Devem ser valorizadas pelo menos cinco características, não necessariamente por esta ordem: posicionamento geoestratégico, que é de importância crescente face às alterações no palco internacional (país atlântico, lusofonia, diáspora, porta de entrada para África, e para a Europa, no caso de países terceiros); qualidade dos recursos humanos (competência dos portugueses reconhecida no estrangeiro; multinacionais aqui estabelecidas; inovações e desenvolvimentos de empresas portuguesas que integram áreas e empresas de ponta noutros países); qualidade das infraestruturas (logística, comunicações); cadeias de valor (excelentes parceiros que os investidores estrangeiros podem encontrar em múltiplos e variados setores); fatores *soft* (qualidade de vida, segurança, bom clima, boa oferta de serviços de educação e de saúde, entre outros aspetos que são cada vez mais valorizados, no momento de decidir onde investir, e que nos distinguem claramente de outros países europeus).

## Miguel Frasquilho

### Presidente do Conselho de Administração da AICEP (2014-2017)

Lisboa, 18 de janeiro de 2017

**1. Considera que o que foi feito no âmbito da Marca Portugal foi o adequado, ou o possível (Porque foi feito assim? Idealmente devia ter sido feito algo diferente?)?**

Pode-se sempre fazer mais e melhor, mas penso que tem sido uma trajetória interessante. O facto de hoje existir uma marca que une os bens e serviços de Portugal, identificada através do logótipo “P” no exterior (do qual a AICEP é utilizadora e o IAPMEI gestor), e associada a uma qualidade real e comprovada, é muito positivo. Hoje, o nome de Portugal no estrangeiro é associado a qualidade, inovação e empreendedorismo, de uma forma generalizada.

É de realçar que, para chegar até aqui, para além da ação pública, foi fundamental o esforço das empresas, que aliado ao uso que fizeram das tecnologias, souberam transformar a crise, e a contração do mercado nacional, numa oportunidade para inovar e exportar.

**2. Que ideias e objetivos (investimento, turismo, comércio/exportações, ciência, tecnologia, renováveis, *design*, outros-quais) predominaram/têm predominado na Marca Portugal, e foram/têm sido consensuais entre (que) atores envolvidos?**

Promover um Portugal moderno e inovador. Com produtos e serviços de qualidade. Quando se promove Portugal deve fazer-se como um todo, indo posteriormente ao encontro das necessidades dos interlocutores. No entanto, podem destacar-se algumas ideias e setores que têm sido mais proeminentes para este propósito. Desde logo, as tecnologias servem de chapéu a uma série de inovações em vários setores. Atualmente, Portugal é percecionado como um país inovador, a caminho de poder vir a ser um *hub* tecnológico, e aqui muito do mérito deve ser reconhecido às *startups*, às universidades, centros de investigação/tecnológicos e municípios.

Mas temos igualmente setores que têm beneficiado dos avanços tecnológicos, e entre os quais se podem destacar a metalomecânica, que é a segunda maior área exportadora a seguir ao turismo; a aeronáutica e o automóvel; a moda (calçado, vestuário e têxtil); o agroalimentar; a consultoria (em engenharia e arquitetura, por exemplo); os serviços partilhados (da área financeira, recursos humanos, tecnologia, entre outros). E, felizmente, poderia dar muitos mais exemplos.

### **3. Que atores (pessoas, instituições, associações) protagonizaram as ideias da Marca Portugal e que estratégias/recursos mobilizaram junto dos decisores (políticos)?**

Penso que tem havido um entrosamento interessante entre os vários *players* públicos e privados neste propósito lato de Marca Portugal. De forma formal e institucional, em Fóruns e Conselhos. Mas também através de reuniões mais avulso. No que concerne à AICEP, posso partilhar que, em alguns casos, a Agência tomou a iniciativa de envolver os agentes privados (associações empresariais e setoriais) e públicos (IAPMEI, Turismo de Portugal, intervenientes no programa COMPETE). Noutras situações, foram estes atores que vieram demonstrar à AICEP onde e de que forma precisavam da Agência. Tem sido um trabalho recíproco. A AICEP, que também participa ativamente no CEIE<sup>89</sup>, gere incentivos, capacita anualmente centenas de empresas para os seus processos de internacionalização, identifica potenciais mercados e clientes, entre tantas outras atividades. Pensamos dar um contributo relevante para o reforço de um melhor *Made in Portugal*.

### **4. Tem existido (política pública) de Marca Portugal, alinhada com a visão de desenvolvimento económico do País, ou tem havido divergências, ou descontinuidades, (de ideias e/ou de agentes) que dificultam a construção de uma imagem de país única e consolidada?**

Existe a necessidade de mudar mentalidades e há um consenso generalizado e enraizado, mesmo entre governos com diferentes orientações ideológicas, em relação ao facto de só podermos crescer pela atração de investimento direto estrangeiro e pela internacionalização (exportações), vetores sem os quais não é possível um crescimento sustentado. O nosso mercado é pequeno, quer em consumidores, quer em investidores.

As áreas de intervenção da AICEP têm sido daquelas em que tem havido maior continuidade. Embora possa haver um cunho de estratégia que se altera de uma presidência para outra, em resultado também do próprio dinamismo da realidade económica (sobretudo internacional), que condiciona as escolhas nas políticas públicas, o objetivo de tentar exportar mais e melhores bens e serviços (melhor Marca Portugal) tem sido consistente.

### **5. Que características devem ser valorizadas no País numa política futura sobre a Marca Portugal?**

Temos de nos diferenciar, e temos vindo a fazê-lo, pela qualidade, inovação e empreendedorismo. É preciso continuar a propiciar condições para isso, nomeadamente

---

<sup>89</sup> Conselho Estratégico para a Internacionalização da Economia. Reúne vários membros do Governo e os principais *players* associativos.



melhorando os aspetos da competitividade global do país nos quais a informação da especialidade nos coloca menos bem posicionados.

## **João César das Neves**

**Economista catedrático; Assessor do Ministro das Finanças (1990-1991); Assessor de Economia do Primeiro Ministro (1991-1995); Presidente do Conselho Científico da Católica Lisbon School of Business & Economics; autor de mais de trinta livros e de dezenas de artigos científicos; colunista na imprensa escrita.**

Lisboa, 19 de abril de 2017

### **1. Que estratégias/modelos de desenvolvimento económico foram seguidos em Portugal nos últimos 40 anos?**

Têm existido estratégias, não modelos de desenvolvimento económico pensados e assumidos como tal.

No final do Estado Novo, havia uma estratégia consensual para o desenvolvimento do País em torno da industrialização, a fim de o tirar de uma situação rural, o que era relativamente fácil. Contudo, no Salazarismo coexistiram duas visões em relação a esta matéria: fazê-lo com relações económicas com as colónias, promovendo o desenvolvimento de Portugal para o mundo, com incidência no território colonial, que era a visão dominante; ou virar o desenvolvimento económico do País para a Europa, visão emergente com a fundação da EFTA, em 1960, associação da qual Portugal foi membro fundador. Esta segunda visão acabou por prevalecer, com a incapacidade de criar o «espaço económico português do Minho a Timor» e a influência da participação na EFTA. A mesma linha seria confirmada com o 25 de Abril, tanto no PS como no PSD.

Após uma época de instabilidade política e económica, Portugal aderiu formalmente à CEE em 1986, ano em que também foi celebrado o Ato único Europeu para a concretização do mercado interno até 1992. Esta adesão marcou a segunda fase do nosso modelo, onde as orientações europeias constituíam as diretrizes do nosso modelo económico.

A partir de 1986, podem datar-se três períodos, mais ou menos automáticos, no desenvolvimento económico do País.

O primeiro perdurou até 1992, com a assinatura do Tratado de Maastricht, com o qual se iniciou o caminho para a moeda única. Foi o tempo do Cavaquismo, em que o País enfrentou questões de desenvolvimento mais complexas do que as da industrialização, pois passou a concorrer no mercado interno europeu. Foi o momento do “bom aluno”, em que Portugal teve de vencer o desafio europeu, e fê-lo à custa de muito esforço e dos fundos

estruturais. Não precisámos de pensar num modelo de desenvolvimento: “comprámos” o modelo europeu e, com ele, a identidade europeia.

A partir de 1992, entrou-se num segundo período, caracterizado pela evidente melhoria das infraestruturas e das condições de vida dos consumidores e das empresas. Com a descida das taxas de juro, e o escoamento do dinheiro dos países do norte e centro da Europa, o crédito tornou-se barato. Em geral, o crédito acessível e os fundos europeus foram canalizados para mais infraestruturas e para o setor imobiliário, em vez de se investir na produtividade. Os portugueses, sentindo-se europeus, também começaram a exigir melhores empregos, desdenhando o trabalho nos campos e nas fábricas. Começou o gradual endividamento das famílias, das empresas e do País, os défices na balança externa e nas contas públicas.

E foi assim que se iniciou o terceiro período, em 2008. Foi a ocasião em que a bolha estourou, também por um efeito de contágio da economia norte americana e da especulação. Presentemente, o que norteia a economia e as finanças públicas portuguesas é o cumprimento das metas orçamentais, numa equação em que a escolha política não se centra nas empresas mas sim nas políticas sociais, na decisão entre cortar ou não nos pensionistas e nos funcionários públicos e, com isso, ganhar ou não eleições.

Ao longo destes três períodos, não existiram modelos de desenvolvimento económico. Por um lado, os ministros foram muitas vezes “capturados” pelos setores. Por outro, criaram-se políticas públicas setoriais alinhadas com a Europa. Mas não se cumpriram devidamente as regras da Comunidade. A Europa nunca nos chegou a penalizar verdadeiramente e fomos incumprindo. Na situação que atravessamos existe uma escolha clara para o futuro, ou recuperamos como a Irlanda, ou falimos como a Grécia. Em rigor, o BCE continua a comprar a nossa dívida, senão estaríamos já falidos. Mas, devido ao *Brexit*, podemos vir a beneficiar novamente da condescendência europeia, para evitar a nossa saída e o efeito dominó. É imprevisível. É a habitual jogada europeia de compromissos.

## **2. Qual deve ser a futura aposta de desenvolvimento económico do País, alinhada com a imagem/marca de Portugal?**

O grave problema financeiro do País continuará a ser dominante, seguido da manipulação da economia pelos grandes grupos sociais e empresariais. Enquanto estas questões não forem solucionadas, sendo a financeira prioritária, o desenvolvimento económico está comprometido.

Mas a matéria financeira é muito complicada de solucionar porque tem de estar enquadrada em regras definidas pela União Europeia que obrigam a necessários cortes nas

políticas sociais, nas pensões e nos funcionários públicos. Internamente, essa é uma decisão política difícil. O peso das forças não produtivas na economia é excessivo e, enquanto não houver uma mudança cultural, no sentido de se perceber que é preciso aliviar o Estado, e deixar o setor produtivo crescer, para depois todos poderem beneficiar disso, não resolvemos o problema.

Outra questão que tem feito arrastar a crise financeira é a da falta de transparência. A tática de esconder os escândalos bancários, que acabam por se tornar públicos, também tem de ser eliminada. Tem de haver mais transparência. A falta de transparência gera desconfiança internacional e afasta os investidores.

## **João Cravinho**

**Deputado na I, II, IV, VI, VII, VIII, IX e X legislaturas; Conselheiro de Estado; Ministro da Indústria e Tecnologia no IV Governo Provisório; Ministro do Planeamento e Administração do Território e Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, no XIII GC (PS: 1995-1999); Vice Presidente do Parlamento Europeu; Consultor da OCDE, da UNESCO e da Comissão Europeia; autor das obras “A Dívida Pública Portuguesa” e “Visões do Mundo: as Relações Internacionais e o Mundo Contemporâneo”.**

Estoril, 12 de abril de 2017

### **1. Que estratégias/modelos de desenvolvimento económico foram seguidos em Portugal nos últimos 40 anos?**

O 25 de Abril trouxe mudanças nos sistemas económico, político e social. Com a independência das colónias, o País virou a sua atenção para a Europa e iniciou uma redefinição da identidade e da imagem nacionais.

O processo de adesão demorou anos<sup>90</sup> e foi um tempo em que os portugueses começaram a pensar-se como europeus. Mas a ideia de uma identidade europeia foi diferenciada no País. Na província, nalguns casos, as ideias de “orgulhosamente sós” ou “pobrezinhos mas honrados”, herdadas do Estado Novo, foram toleradas, justificadas e até compreendidas. Ao nível nacional, instalou-se um debate marcado por uma maioria favorável à adesão à CEE mas também assinalado por uma minoria com oposições fortes na esfera pública. Houve uma consensualidade relativa e não se registou uma imagem de Portugal: existiram várias imagens de país. Começaram a formar-se realidades e mitos que construíram as bases das futuras imagens de Portugal.

Nos primeiros anos da adesão, procurou-se construir uma identidade e projetar-se uma imagem diferentes das atuais. Foi o tempo do “Cavaquismo”, em que se tentou passar à CEE a ideia de que eramos “bons alunos” e, internamente, afirmar uma ideia fervorosa de confiança na adesão. Era a ideia de um país que estava empenhado em modernizar-se, a partir das suas instituições, e apagar uma imagem de pobreza e atraso, embora com uma população detentora de baixos níveis de educação e de qualificação.

---

<sup>90</sup> Portugal aderiu à CEE a 1 de janeiro de 1986, após ter apresentado a sua candidatura de adesão a 28 de março de 1977 e de ter assinado o acordo de pré-adesão a 3 de dezembro de 1980.

A adesão trouxe consigo duas consequências importantes:

- 1) A alteração das instituições político-administrativas e da legislação nacional, que passaram a receber diretrizes comunitárias, o que foi uma das questões mais difíceis e prolongadas de resolver, pelas mudanças que implicou nos sistemas político, legislativo, económico e social;
- 2) Os fundos estruturais que Jacques Delors mobilizou (e que duplicaram na cimeira de Edimburgo) para compensar os países do sul das descompensações do mercado interno, e que Portugal canalizou para modernizar o setor produtivo e as infraestruturas, uma vez que o nível de desenvolvimento do País era bastante inferior ao de outros estados membros.

A nossa identidade europeia era a do “bom aluno”, que tentava no menor espaço de tempo nivelar-se o mais possível com outros estados membros, procurando demonstrar credibilidade e ser assimilado como país europeu, esforço que era incentivado pela “cenoura” dos fundos comunitários. No mercado interno comunitário, o crescimento intensivo e a inovação tecnológica centravam-se nos países desenvolvidos. Mas havia uma necessidade de crescimento extensivo e Portugal estava na primeira linha, como um país onde era possível reproduzir a baixos custos. Foi neste enquadramento que se instalou a Autoeuropa em Portugal, em 1991. Desde então, não voltou a existir outra Autoeuropa no nosso país.

Esta situação decorreu em boa parte de um acontecimento externo inesperado - a queda do muro de Berlim, em 1989/1990 - que reconfigurou a geografia europeia e recuperou afinidades do império austro-húngaro. Portugal passou a ter de competir com os países do leste europeu, com uma população mais qualificada e custos de produção inferiores aos nossos. Aliás, a competição tornou-se internacional, com a ascensão dos “Tigres Asiáticos” (Hong Kong, Coreia do Sul, Singapura e Taiwan) e, mais tarde, da China.

Começou então a ressurgir em Portugal a ideia do Atlantismo, muito patente na Madeira e sobretudo nos Açores, e influenciada por organizações internacionais como a NATO, fundada em Lisboa, em 1949, sendo Portugal um dos seus membros inaugurais. Reforçaram-se as relações com os EUA. Renasceu também a ideia colonial de que “somos o mundo”, a que o 25 de Abril acrescentou a liberdade. A ideia de que “somos o mundo livre”, reafirmada pela expansão da língua portuguesa e pela retoma das relações com os Países de Língua Oficial Portuguesa (PLOP). Para Portugal, o centro, e o mercado, deixaram de ser a Europa e passaram

a ser o mundo. Para a Europa, o centro da atenção foi-se deslocando dos países do sul para os de leste.

A partir de 1995, no governo de Guterres, a ideia da última década, do “bom aluno”, do “Cavaquismo”, da qualificação das infraestruturas e das instituições, deu lugar à ideia de que Portugal é um país da Europa e do mundo. A identidade passou a gravitar em torno da ideia de sermos cidadãos da Europa abertos ao mundo. Passou a projetar-se uma imagem de país que pretendia reforçar a sua posição na Europa e no mundo pela sua intrínseca capacidade para estabelecer boas relações comerciais e culturais com outros países, fazendo valer o seu relacionamento privilegiado com os PLOP. Trabalhou-se para criar e promover uma imagem de país moderno, aberto, ambicioso, que apostava na qualificação das pessoas.

Esta ideia foi politicamente forte até 2001. Depois, foi-se esbatendo, porque não tínhamos uma classe empresarial aberta à crescente competitividade global, marcada por rápidas e constantes inovações tecnológicas. Aparecíamos no mercado sem carteira de produtos. A década de 2000 pôs a nu a falta de capacidade de inovação e de gestão dos empresários portugueses.

Foi quando se percebeu que, para por Portugal na linha da frente, era preciso conhecimento, tecnologia e formar uma nova geração empresarial. No final da década de 2000, Mariano Gago deu o impulso ao conhecimento científico e recuperou-se a paixão de Guterres pela Educação.

Atualmente, já temos gente nova, qualificada, um bom sistema científico e de formação. Lisboa tornou-se um centro de competências para a localização de centros decisórios e de gestão de multinacionais como a Siemens e a Microsoft, por exemplo.

Neste percurso, a ideia da Marca Portugal começou a emergir na sequência da realização do evento “Lisboa, Capital Europeia da Cultura”, em 1994, e principalmente com a experiência da Expo’98.

Presentemente, começa a poder falar-se de uma Marca Portugal, embora ainda esteja muito fragmentada. Mesmo ganhando densidade, haverá sempre argumentos de diferentes visões, mas o que importa é que estejam ancorados no mesmo ponto de gravidade.

## **2. Qual deve ser a futura aposta de desenvolvimento económico do País, alinhada com a imagem/marca de Portugal?**

A valorização das pessoas, seguida da qualificação das instituições e dos territórios. Trata-se de uma refundação das bases do País.

A valorização das pessoas deve ser a prioridade. É a única área em que um estado soberano ainda é soberano. Deve apostar-se na melhor educação para o século XXI. É um investimento que só trará retorno no médio/longo prazo, daqui por 10 ou 20 anos. Para isso, é preciso pensar em grande. Os portugueses têm sido conservadores, tradicionais, avessos a planificar com grandeza hoje, fisicamente, e concetualmente, no longo termo. Esta é talvez das coisas mais liquidatárias que temos contra nós.



## **José Félix Ribeiro**

**Assessor e posterior Subdiretor Geral do Departamento de Prospectiva e Planeamento do Ministério da Economia (1993-2011); Coordenador da publicação “Informação Internacional: Análise Económica e Política” (1994-2006); Coordenador dos trabalhos preparatórios dos programas estruturais para o desenvolvimento da Ciência e Tecnologia negociados com a Comissão Europeia (1986-1992); Membro dos trabalhos preparatórios de três Planos de Desenvolvimento cofinanciados pelos Fundos Estruturais da CE (1995-2007) e do QREN 2007/13; autor de dezenas de estudos e publicações sobre prospectiva e desenvolvimento económico (industrial, internacional e geopolítico).**

Lisboa, 11 de julho de 2017

### **1. Que estratégias/modelos de desenvolvimento económico foram seguidos em Portugal nos últimos 40 anos?**

Para melhor contextualizar esta questão, importa enquadrar os modelos de desenvolvimento económico desde a última metade do século XX.

De 1950 a 1960, existiu um **primeiro modelo, autárquico**, no qual o Estado desempenhou um papel central investindo na criação de infraestruturas de base (eletrificação), nos transportes - urbanos, como o metropolitano de Lisboa; na rede ferroviária nacional, incluindo a respetiva eletrificação; nos transportes marítimos e aéreos para as colónias - e apoiando o investimento nas indústrias pesadas de substituição de importações (refinação de petróleo, química adubeira e mineral, siderurgia, metalomecânica pesada fornecedora da eletrificação e da ferrovia), sobretudo em torno de Lisboa /Setúbal. Paralelamente, os empresários do Norte desenvolveram indústrias ligeiras - têxteis, calçado, agroalimentares e outros bens de consumo. Nesta fase, as Instituições de Previdência, que funcionavam em regime de capitalização, investiram no setor elétrico, contribuindo desse modo para eletrificação do País.

De 1960 a 1968, passámos a ter um **segundo modelo, exportador**, marcado pela adesão à EFTA como fundadores e pelas limitações impostas por esta Associação à proteção aduaneira de “indústrias nascentes”, limitando esse apoio à Siderurgia Nacional. A partir de 1961, com o início da guerra colonial, deu-se uma reorientação de fundos do Estado e da Previdência para o financiamento da guerra, marcando mais um limite ao modelo anterior, fortemente enquadrado pelo Estado. Nesta fase, o País abriu-se ao exterior, passando a:

- exportar têxteis e vestuário, produtos industriais baseados em recursos naturais (madeira serrada, pasta para papel, concentrado de tomate), produtos da metalomecânica ligeira e montagens de rádios, televisões e equipamento informático, destinado aos mercados da EFTA. Este período foi também marcado pelo arranque de uma indústria turística centrada na captação de turistas estrangeiros e orientada para a gama alta (hotéis de cinco estrelas, campos de golfe e *resorts*);
- gerar vagas de emigração para a CEE, numa escala nunca vista anteriormente. O montante das remessas de migrantes cresceu de forma muito rápida e significativa, captadas pelas agências e correspondentes de bancos portuguesas localizados nos principais países de emigração.

De 1969 a 1986, ou seja, desde o Marcelismo até à adesão à CEE, vigorou um **terceiro modelo, o da nova política industrial**, primeiro gerido pelos grupos empresariais privados e, depois das nacionalizações, pelo Estado. Este modelo foi caracterizado pelo investimento em setores capital intensivos, tecnologicamente mais complexos e pensados desde o início para serem exportadores para o mercado europeu – estamos a referir setores como a refinação de petróleos, a petroquímica, a construção e reparação naval, a metalomecânica pesada e, se tivesse sido possível antes de 1974, a construção automóvel (em vez de simples montagens).

Os dois grandes grupos industriais privados das famílias Champalimaud e Mello (grupo CUF-Companhia União Fabril), que tinham crescido durante o período autárquico, tinham começado a evidenciar-se na indústria pesada: Champalimaud conseguira beneficiar do único apoio da EFTA às indústrias nascentes, com a siderurgia, e o grupo CUF inaugurara a Lisnave, em 1971, beneficiando dos efeitos da Guerra dos Seis Dias, em 1967 (que opôs Israel a países árabes), que obrigou a desviar a rota do petróleo vindo do Golfo Pérsico para Europa, pelo canal de Suez, e a incluir a volta pelo Cabo e a passagem por Lisboa no caminho dos petroleiros, que se dirigiam para Roterdão e para outros portos do Norte da Europa. Esta mudança de trajeto forçou o aumento significativo do tamanho dos petroleiros, dada a extensão do novo percurso. A Lisnave passou a ser o principal estaleiro de reparação destes petroleiros. Seguiu-se a decisão do mesmo grupo empresarial de construir em Setúbal um grande estaleiro de construção de grandes petroleiros, a Setenave. Existiu inclusivamente o projeto dos 3 S's - a Setenave construiria os petroleiros, a Sopotona transportaria o petróleo e a refinaria de Sines refiná-lo-ia. Foi neste enquadramento que

surgiu o projeto do Porto de Sines e seus terminais petrolíferos, projeto que foi da responsabilidade do Estado.

Neste novo modelo, os principais grupos industriais puderam contar com o seu próprio auto financiamento, com o financiamento de bancos portugueses que contavam com as volumosas remessas de emigrantes e com o crédito externo que esses grupos tinham capacidade de mobilizar. Estes grandes investimentos privados em Portugal ocorreram em simultâneo com um grande investimento público em Cahora Bassa, em Moçambique (no Rio Zambeze, situado na Província de Tete) que, entre muitos outros, despertou o interesse do grupo Champalimaud, enquanto o grupo Sacor se interessava pelo abastecimento de petróleo em Angola.

Até 1974, Portugal seguiu uma orientação geoeconómica clara: insularidade face a Espanha, da qual o regime desconfiava (independentemente dos entendimentos diplomáticos que existiram entre Salazar e Franco), relação estreita com o império colonial a Sul e, a Norte da Europa, com a EFTA. Com a decisão do Reino Unido de abandonar a EFTA e aderir à CEE, em 1973, Portugal iniciou um processo de aproximação à CEE, começado com negociação de um acordo comercial, em 1972.

Este **modelo da Nova Política Industrial** continuou a ser o modelo dominante no imediato pós 25 de Abril, agora com o Estado nacionalizando todas as empresas responsáveis por estes projetos que, tal como o porto e a refinaria de Sines, prosseguiram com dinheiros públicos ou com financiamentos externos com garantias do Estado. De novo, face a esses grandes projetos herdados, há que referir o investimento no setor automóvel pela Renault, muito mais integrado do que até então se vira em Portugal. A Renault construiu os primeiros Clio em Setúbal e instalou uma fundição e o fabrico de motores e caixas de velocidade em Aveiro.

Mas a adesão à CEE travou a possibilidade de concretizar alguns deste projetos, essencialmente por um de dois motivos:

- ou porque os setores em que se inseriam se deparavam com crises de sobre capacidade na CEE, coincidindo com crise de procura mundial, e por isso foram abandonados por pressão europeia (o exemplo do estaleiro de construção naval de grandes petroleiros) ou fortemente reduzidos (o caso da siderurgia);
- ou porque o novo enquadramento concorrencial pela CEE dos setores infraestruturais como a eletricidade ou os caminhos de ferro passou e exigir concursos internacionais

para a escolha de fornecedores de equipamento, liquidando a possibilidade de uma articulação direta com os fabricantes existentes em Portugal.

E, por sua vez a Renault acabou por, anos depois, abandonar parte das suas novas instalações em Portugal.

As duas intervenções do FMI em Portugal, em 1977 e em 1983, marcaram o começo de um **quarto modelo**, que podemos designar como um **novo modelo exportador**, que assentou em setores da indústria ligeira do Norte e Centro do País, aos quais se vieram acrescentar investimentos diretos de empresas alemãs e norte americanas com fábricas na Alemanha no setor automóvel, da borracha (pneus), do equipamento elétrico, da eletrónica automóvel (fabrico de auto rádios, por exemplo).

Em 1986, Mário Soares formalizou a adesão de Portugal à CEE. Em 1989, deu-se a queda do muro de Berlim e, em 1991, a União Soviética foi dissolvida. Estes acontecimentos externos influenciaram os desenvolvimentos económicos internos, devido à concorrência com a Europa de leste. Assistiu-se, contudo, à vinda dos alemães para Portugal – a Autoeuropa, a Bosh, a Continental – embora a CEE fosse fazendo esmorecer o apoio à indústria pesada, incentivando com fundos comunitários a modernização tecnológica das indústrias leves do Norte, nomeadamente através do PEDIP, bem como estabelecendo cotas para a pesca e orientando a agricultura de acordo com a PAC, que transformou o País num produtor de frutas, flores e agroindústria, em vez do leite e cereais.

De 1986 a 1995, vigorou não tanto um novo modelo, mas uma nova atitude- a do "bom aluno", na qual os esforços foram concentrados no cumprimento das diretrizes de Bruxelas, e num rápido desenvolvimento, visando o nivelamento com outros países europeus. Empregaram-se os fundos comunitários no desenvolvimento de infraestruturas (nas quais o Estado não tinha tido verba para investir desde o início da guerra colonial) construindo-se estradas, escolas, universidades e iniciando o investimento em ciência e tecnologia, que Mariano Gago levaria ao expoente máximo, no Governo de Guterres.

O investimento na educação e ciência constituiu um ponto de viragem na qualificação dos recursos humanos. Contudo, não foi acompanhado do ponto de vista empresarial. Qualificaram-se as pessoas mas não se criaram estruturas empresariais com capacidades gestionárias e produtivas capazes de integrar esses agentes qualificados.

Paralelamente, dos finais dos anos 80 em diante sucederam-se as operações de privatização. As famílias empresariais tradicionais (Espírito Santo, Champalimaud, Mello), regressaram ao País e endividaram-se no exterior para “recomprar” bancos e/ou empresas que já lhes tinham pertencido. Entretanto, surgiram novos grupos económicos, mais ligados à indústria do Norte, e iniciou-se uma guerra pela privatização da banca, que Mário Soares soube gerir, procurando equilibrar os diversos interesses envolvidos.

De 1995 até 2011 desenvolveu-se um **quinto modelo, dos *campeões nacionais***, começado nos finais dos governos de Cavaco Silva e amplamente desenvolvido no executivo de Guterres. Este modelo baseou-se na criação de centros de decisão nacional em torno dos “campeões nacionais” – a CIMPOR, a PORTUCEL, a EDP, a GALP e a PT – em cujos núcleos de controlo passaram entrar bancos portugueses.

Em 2008 eclodiu a crise económico financeira mundial, para a qual contribuíram fatores como a crise imobiliária e a crise do sistema financeiro norte americano, juntamente com o choque energético (2006-7), com a enorme subida dos preços do petróleo devido ao aumento do consumo da Ásia (por exemplo, da China). Portugal foi objeto de uma intervenção económica externa desde 2011 até 2014 sucedendo-se tomada de controlo de alguns dos “campeões nacionais” por acionistas estrangeiros - chineses, angolanos, brasileiros e franceses.

Desde 2011, estamos entre dois modelos: um Portugal Turístico, de veraneantes e residentes oriundos de países ricos da Europa, ou de economias como China, Brasil ou Angola, e um Portugal do Conhecimento, de tecnologia, inovação e *startups*, que podem coexistir.

## **2. Qual deve ser a futura aposta de desenvolvimento económico do País, alinhada com a imagem/marca de Portugal?**

Penso que se deve privilegiar um modelo de Portugal do Conhecimento, para travar a emigração de trabalhadores qualificados e atrair investimento externo. A valorização das qualificações não se coaduna com uma política de salários baixos. Para Portugal ter relevância mundial, num cenário de globalização, tem de fazer valer as suas vantagens competitivas.

Importa atrair capital estrangeiro; captar operadores globais de energia, logística e transportes; exportar serviços, investigação científica e tecnologias de informação.

Nesse sentido, deve valorizar-se a nossa relação atlântica e lusófona mas também se deve intensificar relações com países asiáticos que conosco se cruzaram ao longo de séculos - não só com a China, como hoje acontece, mas também com o Japão e/ou com a Índia. No horizonte devem estar igualmente o estabelecimento de parcerias com países nórdicos, como a Noruega e a Suécia, e com os estados alemães mais prósperos e inovadores, que nos tragam mais vantagens mútuas.

Todavia, para (continuar a) haver crescimento económico, têm que se realizar reformas estruturais do sistema financeiro e do sistema de proteção social, (incentivando a poupança das famílias e captando investidores institucionais), da educação, da saúde e da segurança social, da administração do território (com mais responsabilização local e subsidiariedade) e da fiscalidade (promovendo a estabilidade e a simplificação tributária para gerar competitividade).

## **Luís Mira Amaral**

**Administrador da SPI e Presidente dos conselhos da Indústria e da Energia da CIP; Presidente do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (1984-1985); Ministro do Trabalho e Segurança Social no X GC (PSD: 1985-1987); Ministro da Indústria e Energia nos XI e XII GC (PSD: 1987-1991; PSD: 1991-1995); Vogal dos conselhos de administração do Banco Português de Investimento, do Banco de Fomento de Angola, de Moçambique e do BCI Fomento (1998-2002); Presidente da Comissão Executiva da Caixa Geral de Depósitos (2004) e do Banco BIC Português (2007-2016); Administrador não executivo da EDP, Unicer, Cimpor, Vista Alegre e Repsol.**

Lisboa, 11 de maio de 2017

### **1. Que estratégias/modelos de desenvolvimento económico foram seguidos em Portugal nos últimos 40 anos?**

No final do Estado Novo, existia uma estratégia de desenvolvimento económico assente em setores pesados e em infraestruturas como o Porto de Sines, que foi visto como um “elefante branco”, mas que atualmente é o principal porto do País. Esta estratégia foi fortemente afetada pelo choque petrolífero, que originou uma prolongada recessão nos EUA<sub>2</sub> e na Europa, e desestabilizou a economia mundial.

No pós 25 de Abril, atravessou-se um período de grande instabilidade política e de “desenrascanço” na economia.

Com os governos de Cavaco Silva (1985-1995), após o duro programa de ajustamento do governo do Bloco Central liderado por Mário Soares, reuniram-se condições para retomar o desenvolvimento económico: estabilidade política, integração europeia e fundos comunitários.

Na ocasião, Portugal era percebido como um país produtor de bens de consumo corrente, de fraca qualidade e de baixo preço, sobretudo em mercados promissores como os EUA, que é dos principais mercados influenciadores da economia mundial.

Mesmo com a imagem de “país europeu”, que nos credibilizou nos mercados externos que não conheciam o País, como sucedeu por exemplo com a Revigrés, como me foi afirmado pelo malogrado Eng.º Adolfo Roque, durante muito tempo continuámos a ser percebidos como um país fraco tecnologicamente, mesmo quando isso já não correspondia à realidade, como me relataram administradores de empresas como a EFACEC, a Renova, a Soporcel e a Altitude Software.

Neste enquadramento, desenhamos o PEDIP, com três objetivos principais:

- 1) Apoiar e modernizar – através de tecnologia, *design* e qualidade - os setores tradicionais. A consequência foi a prosperidade das empresas que se modernizaram – de setores como o calçado, têxteis, vestuário e confeções, metalomecânica, madeira e mobiliário – e o desaparecimento das que não se modernizaram;
- 2) Ligar as empresas às universidades. Os centros tecnológicos, os Institutos de Novas Tecnologias e de Transferência de Tecnologia foram muito importantes nesta dinâmica;
- 3) Avançar para novos setores em Portugal, como as máquinas e o material de transporte, designadamente através da captação e apoio ao investimento direto estrangeiro em Portugal, o que se efetivou no estabelecimento da Autoeuropa, de novos investimentos da Siemens, da Bosch, da Continental, de empresas de componentes do *cluster* automóvel, entre outras empresas de setores não tradicionais.

O PEDIP foi um sucesso, de acordo com avaliações independentes, realizadas por economistas como Augusto Mateus e pela Comunidade Europeia. Externamente, o modelo foi replicado pela Comunidade nos países do leste europeu. Internamente, começou a influenciar a mudança industrial, tecnológica, bem como na qualidade, no *design* e nos fatores imateriais de competitividade. O relatório de avaliação dizia que o PEDIP tinha contribuído para a mudança estrutural na indústria portuguesa.

Em 1992, convidei o Prof. Porter a identificar as vantagens competitivas de Portugal, e o relatório daqui resultante (o chamado Relatório Porter) acabou por reforçar ideias que eu já defendia há alguns anos.

Mas deparei-me com um constrangimento que me condicionou a ação: o facto de não ter a meu cargo uma área que considero essencial para o desenvolvimento económico e para o desenvolvimento dos bens transacionáveis - o comércio externo - que estava na tutela do Ministério do Comércio. Tratou-se de uma estratégia política intencional do Primeiro Ministro Cavaco Silva, que decidiu não me dar o poder completo da economia real, numa lógica de “dividir para reinar”, e também devido a uma visão financeira, para evitar que algum ministério tivesse dimensão e massa crítica para discutir com o Ministério das Finanças.

Numa economia de pequena escala como a nossa, o comércio externo é central para o crescimento económico, que tem de ser puxado pela procura externa e pelos bens transacionáveis.



Em mercados que nos conhecem, em que a qualidade intrínseca dos nossos produtos está alinhada com a qualidade percebida, como em Angola, temos conseguido penetrar. E há outras exceções de sucesso, como a internacionalização do setor do calçado, sendo o calçado português o segundo mais caro do mundo a seguir ao italiano, ou os vinhos portugueses na China, mas o problema ainda está longe de ser resolvido.

Atualmente, o nosso problema é de imagem, de perceção da nossa qualidade intrínseca, e já não de qualidade e tecnologia. Nos EUA isso é flagrante. Mercados como este são os que mais importam, pois o que este mercado considera bom, o resto do mundo também considera. Na comunidade portuguesa nos EUA não existem líderes de opinião nem empresários influentes.

E a imagem negativa internacional que a crise passou, apesar de ter tido o lado positivo de chamar a atenção dos países do norte e centro da Europa para os nossos engenheiros, agravou a situação, gerou desconfiança nos mercados e afastou os investidores.

Ou seja, houve um importante progresso no desenvolvimento económico entre 1985 e 1995 mas depois houve um grave retrocesso. Começou a instalar-se (mundialmente) a especulação financeira e o crédito barato, que culminaram na crise de 2008 em diante.

A adesão ao euro também não foi um processo bem implementado em Portugal: nós cumprimos os critérios para a adesão mas depois já no euro os governos socialistas conduziram desastrosas políticas económico-financeiras.

Em suma, esqueceu-se a produção dos bens transacionáveis, que passaram a ser importados, abandonou-se a agricultura e a indústria, acabou-se com a focagem do PEDIP nos bens transacionáveis e fez-se um programa para todos os setores, seguiu-se um modelo de crescimento assente nos bens não transacionáveis e no endividamento das famílias e do País, seguiram-se políticas económico-financeiras desajustadas. O crescimento económico devia ter sido liderado pelos mercados externos e pelos bens transacionáveis. Fez-se o contrário: incentivou-se o mercado doméstico ao nível dos bens não transacionáveis. Agora, Portugal carrega duas pesadas mochilas – a dívida pública e a dívida externa – tendo os défices públicos contribuído para o endividamento externo, na medida em que para se financiar esses défices também se recorreu à poupança externa.

Há obviamente uma ligação entre a Marca Portugal (e a nossa imagem no exterior) e o crescimento económico liderado pela procura externa. Esta batalha é longa e tem de se fazer

em conjunto, entre governo(s), AICEP, embaixadas e associações e confederações empresariais.

## **2. Qual deve ser a futura aposta de desenvolvimento económico do País, alinhada com a imagem/marca de Portugal?**

O futuro deve passar por dois vetores de desenvolvimento:

1) *Exportações de bens transacionáveis*: numa pequena economia aberta como a nossa, as exportações têm de atingir 60% a 70% do PIB, com ênfase nos bens transacionáveis. Quando me refiro a exportações, faço-o num sentido lato. Pode começar-se, por exemplo, pela diminuição das importações dos bens transacionáveis, estimulando o consumo e a produção internas, como está a acontecer com os produtos agrícolas e agroindustriais e, gradualmente, aumentar as respetivas exportações. Não defendo que não se aproveite este *boom* do turismo, mas pode não ser sustentável, pois, para sê-lo, é preciso investir na qualidade do serviço e na qualificação das pessoas.

Em Portugal, não vale a pena continuar a insistir no modelo de salários baixos, em nenhum setor, pois haverá sempre países concorrentes com salários reais ainda mais baixos. Tem que se agarrar o modelo da Economia do Conhecimento apostando na agricultura, na agro-indústria, em setores de serviços, na indústria transformadora e extrativa e em novos setores como os das tecnologias de informação, da biotecnologia e das ciências da vida.

2) *Economia do conhecimento*: aumentar a ligação das universidades e dos politécnicos às empresas - um trabalho preconizado pelo PEDIP, com a criação dos centros tecnológicos e de outras instituições de interface - que o atual governo está a procurar dinamizar, e bem, através do Programa Interface<sup>91</sup>. Presentemente, só 2,1% dos doutorados estão nas empresas, sendo que, em 10 anos, diminuiu o número de doutorados em engenharias e tecnologias. Não adianta perpetuar o erro do passado de manter regimes de emprego público de doutorados (bolsas e projetos). É preferível apoiar as empresas na contratação de doutorados, sobretudo provenientes de áreas científicas.

---

<sup>91</sup> O Programa INTERFACE visa acelerar a transferência de tecnologia das universidades para as empresas, potenciar a certificação dos produtos, aumentar a competitividade da economia portuguesa e das empresas nos mercados nacional e internacional. O Programa tem como objetivos valorizar os produtos nacionais através da inovação, do aumento da produtividade, da criação de valor e da incorporação de tecnologia nos processos produtivos das empresas.

Por fim, a Marca Portugal passa por reparar os estragos e voltar a “vender” o país pela positiva, através da pedagogia do sucesso. Isto significa promover o País a partir de casos reais, e não em abstrato, pegando, por exemplo, em empresas alemãs e francesas bem sucedidas em Portugal e “vendendo” essa imagem no mundo, nos EUA, no Japão, na China, na Alemanha.

## **Ricardo Paes Mamede**

**Membro do Conselho Económico e Social, eleito na qualidade de Personalidade de Reconhecido Mérito; Diretor de Serviços de Análise Económica e Previsão do Gabinete de Estratégia e Estudos do Ministério da Economia e da Inovação (2007-2008); Coordenador do Núcleo de Estudos e Avaliação do Observatório do QREN (2008-2014); autor das obras “A Economia como Desporto de Combate”; “O que Fazer com este País” e “A Crise, a Troika e as Alternativas Urgentes”.**

Lisboa, 23 de maio de 2017

### **1. Que estratégias/modelos de desenvolvimento económico foram seguidos em Portugal nos últimos 40 anos?**

Para melhor compreender esta questão, importa enquadrá-la numa perspetiva histórica. Se remontarmos ao período anterior à República, vemos que Portugal chegou à industrialização muito tarde, depois da maioria dos países europeus. Tínhamos uma sociedade e uma economia dominadas por importadores, que não estavam interessados em desenvolver a indústria.

A implantação da República foi uma época bastante conturbada, pelo que não chegou a emergir nenhum modelo económico.

No Estado Novo houve uma estabilização política, mas o receio das convulsões operárias não incentivou a industrialização. Portugal centrava-se numa ideia de autarcia, em que cada país se deve auto sustentar, com base numa estratégia propícia ao desenvolvimento da agricultura.

Mas a II Guerra Mundial veio alterar esta dinâmica. Por ter uma posição neutra no Conflito, Portugal propiciou condições para a ascensão de uma burguesia industrial, que venceu os ruralistas, passando a afirmar-se uma estratégia de industrialização e de infraestruturização do País, embora virada para o mercado doméstico. Foi nesta ocasião que começaram a destacar-se as famílias que viriam a constituir a maioria dos grandes grupos industriais e financeiros que permanecem.

Com o fim da Guerra, o Plano Marshall<sup>92</sup> (1947) forçou a integração europeia. Em 1952, criou-se a CECA (Comunidade Europeia do Carvão e do Aço) e, em 1960, Portugal não se pode marginalizar deste movimento integracionista e acabou por ser um dos fundadores da

---

<sup>92</sup> O Plano Marshall consistiu num Programa de Recuperação Europeia proposto pelos EUA à Europa, em 1947, visando a reconstrução dos aliados.

EFTA (European Free Trade Association). A imagem do País era a do estado pobre na zona de comércio livre dos ricos.

Com o 25 de Abril de 1974, Portugal projetou uma imagem de “Cuba da Europa”, mas em 1976 a Revolução transmitiu uma imagem internacional de grande instabilidade política, económica e social. Em 1977, houve uma primeira intervenção do FMI (Fundo Monetário Internacional) e, de 1983 a 1985, registou-se o segundo resgate<sup>93</sup>. Existia uma forte conflitualidade política, uma grande desvalorização do escudo e acentuadas divergências em relação aos modelos de desenvolvimento económico a prosseguir.

A partir de 1985, terminado o período de assistência financeira do FMI, Cavaco Silva foi eleito Primeiro-Ministro e iniciou-se uma conjugação de fatores propícios ao desenvolvimento económico: estabilidade política; adesão à Comunidade Económica Europeia (CEE) e fundos europeus; desvalorização do escudo face ao dólar, o que baixou o preço das exportações; acentuada descida do preço do petróleo; sentimento nacional de esperança na recuperação económica; atração de investimento direto estrangeiro (Autoeuropa).

Desde esse período, e até ao final do século XX, a imagem externa de Portugal foi a de um país que estava a conseguir ser bem sucedido na sua transformação em estado europeu moderno. A Expo’98 foi uma confirmação dessa reputação internacional.

De facto, nenhum outro país europeu cresceu tanto até ao ano 2000, e tão pouco depois dessa data. Porquê? Qual foi a especificidade do caso português?

Por um lado, a acessibilidade ao crédito provocou o endividamento privado (das famílias e das empresas). Por outro, a falta de estruturas produtivas, que são o que gera rendimentos para pagar as dívidas, resultou na falta de dinheiro para consumir e para investir.

Para esta situação também contribuiu uma estratégia política falhada do Cavaquismo. No modelo de desenvolvimento económico do governo de Cavaco Silva defendeu-se a consolidação de grandes grupos financeiros portugueses, e de privatização das grandes empresas nacionais, com dimensão de internacionalização, de forma a criar grandes grupos económicos portugueses. A ideia era a de que o setor financeiro português

---

<sup>93</sup> Em 1977, Portugal registava uma taxa de desemprego superior a 7%, havia racionamento de bens e a inflação atingiu os 20%. Em 1983, a grave situação económica do País motivou a constituição de um governo de aliança entre o PS e o PSD, o chamado “bloco central”, chefiado por Mário Soares e assente numa ideia de “governo de salvação nacional”.

impulsionasse a economia e ajudasse a criar centros de decisão nacional em diversas áreas. Mas a estratégia falhou porque o setor financeiro apropriou-se da economia e isso acabou por recair sobre a própria banca. As grandes empresas são agora extensões de multinacionais. Era importante termos uma GALP, uma EDP, uma PT com capacidade de desenvolver para o resto do mundo.

Após o ano 2000, Portugal foi também fortemente afetado por choques competitivos externos como a entrada da China para a Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2001; o alargamento europeu a leste, em 2004; a valorização do euro face ao dólar, que encareceu as exportações. Portugal entrou em crise mesmo antes da crise mundial de 2008 e a imagem que projetou foi a de um País que trouxe à tona as suas fragilidades estruturais.

A partir do final de 2013, a economia portuguesa começou a dar sinais de recuperação. As notícias mais recentes dão indícios de que a imagem de Portugal como o elo mais fraco está a começar a alterar-se para uma imagem de progressiva estabilização e restabelecimento do diálogo e da confiança junto das instituições europeias.

## **2. Qual deve ser a futura aposta de desenvolvimento económico do País, alinhada com a imagem/marca de Portugal?**

Dentro do que é possível projetar, considerando a imprevisibilidade decorrente das constantes mutações na economia global, dos avanços tecnológicos, de fenómenos como o terrorismo e a emergência de direitas radicais, entre outros, os cenários possíveis têm de considerar as nossas fragilidades estruturais, que nos colocam em desvantagem no contexto europeu.

Podemos sintetizar três principais constrangimentos ao nosso desenvolvimento económico:

1- *Baixas qualificações*: apesar de acentuadas melhorias, continuamos com um atraso educativo muito significativo, que ainda vai persistir por alguns anos.

Embora se tenha estendido o ensino obrigatório até ao 12.º ano, existem muitas centenas de crianças e jovens cujos pais tiveram uma relação distante com a escola, pelo que não tem capacidade para os ajudar pedagogicamente. O mercado de trabalho é maioritariamente caracterizado por pessoas com baixas qualificações, que são difíceis de recuperar para a formação, e por gestores pouco habilitados.

Em contraste, temos uma geração de jovens altamente qualificados, sobretudo ao nível das engenharias e da medicina, para além de outras ciências.

Temos de saber trabalhar nesta equação, saber o que fazer com este “mix”.

- 2- *Perfil de especialização*: É extremamente difícil para qualquer país alterar (rapidamente) o que sabe fazer. A economia portuguesa está muito especializada em setores tradicionais, de baixo valor acrescentado e bastante expostos à concorrência internacional, como sejam os têxteis, o vestuário, o calçado, as madeiras e a cortiça.
- 3- *Estrutura do tecido empresarial*: não existem multinacionais de origem portuguesa. Se olharmos para a nossa bolsa de valores, vemos que é constituída sobretudo por bancos, grandes construtoras e distribuidoras, sendo todos voltados para o mercado doméstico. Na bolsa dinamarquesa, pelo contrário, predominam multinacionais viradas para o mercado externo, em áreas que vão desde a alimentar à biotecnologia.

Embora a cultura empresarial comece a alterar-se, ainda prevalece uma economia caracterizada por muitas pequenas empresas, com gestores e trabalhadores fracos, com baixas habilitações.

Para serem bem sucedidas, as empresas portuguesas tem de competir no mercado global e ultrapassar as vendas dos concorrentes em países muito distantes. Existe um trabalho de 2013, elaborado pela Sociedade Portuguesa da Inovação e apoiado pelo QREN – o *Estudo de Avaliação da Estratégia e do Processo de Implementação das Estratégias de Eficiência Coletiva - Tipologia Clusters* – que apresenta a política de “clusterização” como uma estratégia de competitividade internacional, sugerindo a apresentação de propostas setoriais envolvendo empresas, associações empresariais e governo, originárias das várias fileiras produtivas. Trata-se de um incentivo, mais ou menos explícito, para que as fileiras assumam as suas próprias marcas.

Para além destas questões, a nossa localização geográfica, que muitos consideram uma vantagem competitiva, parece-me mais uma desvantagem: somos o país mais distante do centro económico e decisório europeu.

Em síntese, para além de precisarmos de resolver as restrições que enunciei acima, e dentro do que é possível planificar num contexto mundial de incerteza como o que atravessamos, a nossa estratégia de desenvolvimento económico deve assentar na atração de investimento direto estrangeiro, aproveitando os bons engenheiros que temos, a baixos custos. O nosso envolvimento seria como fornecedores de componentes de multinacionais. Assim entraríamos nessa cadeia de valor e robusteceríamos o nosso tecido produtivo.

Esta linha de atuação é necessariamente complementar com uma aposta forte no turismo, incluindo o geriátrico, para absorver a mão de obra excedentária que não exige qualificações elevadas, podendo investir-se em cursos técnico-profissionais até ao 12.º ano.



## Vítor Bento

**Presidente do Conselho de Administração da Sociedade Interbancária de Serviços; Diretor do Departamento de Estrangeiros do Banco de Portugal (1985); Administrador Executivo do Instituto Emissor de Macau (atual Autoridade Monetária de Macau); Membro do Subcomité de Política Cambial do Comité de Governadores dos Bancos Centrais da CE (1989-1994); Diretor-Geral do Tesouro; Presidente da Junta do Crédito Público e Membro do Comité Monetário Europeu (1994-1995); Fundador e Presidente do Instituto de Gestão do Crédito Público (1996); Presidente do Conselho de Administração da Unicre; Conselheiro de Estado (2009-2015); Autor das obras “Os Estados Nacionais e a Economia Global”; “Perceber a Crise para Encontrar o Caminho”; “O Nó Cego da Economia”; “Economia, Moral e Política”; “Euro forte, Euro fraco: Duas culturas, uma moeda. Um convívio (im)possível?”.**

Lisboa, 18 de abril de 2017

### **1. Que estratégias/modelos de desenvolvimento económico foram seguidos em Portugal nos últimos 40 anos?**

Antes de mais, importa enquadrar a Marca Portugal, em relação à qual o que transparece é que cada ministro que chegou de novo, inclusive dentro de um mesmo governo, começou a sua política, nunca tendo havido um envolvimento real da sociedade civil. Quanto às empresas, foram aproveitando os apoios que lhes foram sendo dados. Não houve uma política consistente e continuada, nem uma liderança, que é fundamental e não pode ser transitória, tem de ser independente dos ciclos governativos. Não têm existido consensos e não se tem conseguido identificar uma unicidade para criar um elemento distintivo que se associe a uma marca país. Não somos líderes tecnológicos, nem de *design*, nem em nenhum outro segmento expressivo. Neste enquadramento, sou um pouco céptico em relação à ideia de uma Marca Portugal.

Neste percurso houve exceções, com resultados significativos ao nível setorial. Por exemplo, o setor do calçado conseguiu internacionalizar-se. Mas o processo da Marca Portugal tem sido construído por sedimentos, alguns deles tóxicos, datadores de uma época.

Contudo, uma marca país não tem necessariamente que começar numa política *top down*. Na Alemanha, por exemplo, o sucesso das marcas comerciais na área tecnológica influenciou a imagem associada ao país e, a partir do momento em que essa imagem foi identificada como uma força, foi aproveitada politicamente.

Passando para a questão dos modelos de desenvolvimento económico, pode afirmar-se que, pelo próprio conceito de economia de mercado, que não é planificada e que está em constante mutação, não faz sentido falar-se em modelos definidos *à priori*. Pode haver uma estrutura, uma espinha dorsal, consubstanciada em regras, cultura, etc. às quais as empresas e a sociedade se adaptam. O que designamos por modelo, *à posteriori*, resulta de algo que se vai desenhando espontaneamente e que posteriormente tentamos racionalizar e explicar.

Neste sentido, com o nível de educação que temos, com a falta de capital e a consequente dificuldade de inovação e desenvolvimento tecnológico gerou-se um modelo assente numa política de baixos salários e de fraca produtividade. Mas nenhum governo terá tido esta orientação como estratégia, foi algo que aconteceu naturalmente por resposta às condições referidas.

A entrada na Comunidade Europeia foi uma decisão estruturante, com a qual se consolidou o comércio externo intraeuropeu. A adesão ao euro não teve o mesmo efeito estruturante porque os poderes públicos não tiveram a mesma consistência no desígnio. A moeda única implica uma gestão orçamental consistente e rigorosa, o que não sucedeu. Com a abundância de recursos financeiros, resultantes de um excesso de poupança de vários países, e nomeadamente da China, os mercados financeiros ficaram embriagados e deixaram de exercer o seu papel sancionador da avaliação do risco. Passou a conceder-se crédito barato, que derivou em endividamentos excessivos.

Portugal, à semelhança de outros países com menor rendimento *per capita*, procurou acelerar a sua convergência pela via do consumo, pelo recurso ao crédito fácil e barato, descurando a convergência sustentável que é a baseada na produtividade. A adesão ao euro ficou assim aquém do esperado, em termos de promoção do potencial do País.

Entretanto, a crise financeira e económica, e as suas consequências, prejudicou a imagem de Portugal no mundo e, portanto, a sua Marca.

## **2. Qual deve ser a futura aposta de desenvolvimento económico do País, alinhada com a imagem/marca de Portugal?**

É difícil fazer enunciações em abstrato. Podem elencar-se hipóteses mas, acima de tudo, o que é necessário é criar as condições de base favoráveis ao desenvolvimento.

E tal como numa empresa, a cultura é a principal componente, pelo que esta tem que estar alinhada com o desígnio estratégico, ou este falhará, pois como bem sintetizou Peter Drucker, “*culture eats strategy for breakfast*”. Infelizmente, a nossa cultura social e política não é muito favorável às condições necessárias à aceleração do progresso económico. É-se pouco exigente e rigoroso, pensa-se mais nos efeitos imediatos do que no longo prazo,

desvaloriza-se a prodigalidade, há pouca ambição e pouca persistência e temos um nível de educação relativamente baixo.

Com o tempo, estas condições vão melhorando paulatinamente pelo efeito de contágio cultural com os demais europeus. Mas para uma mudança mais acelerada, que permitisse saltos qualitativos, seria necessário um consenso político e uma liderança (partilhada democraticamente) que não temos.

Possivelmente, atravessamos o ponto mais baixo de entendimento entre as duas principais forças políticas que têm governado o País nos últimos quarenta anos, o que não assegura consensualidade nem continuidade. Ao longo do período democrático tem havido alguns alinhamentos entre o PS e o PSD em relação a matérias estruturantes como a Europa, a política externa e algumas questões internas. Neste momento, vivemos uma rutura desse eixo. Os últimos anos têm sido de grande clivagem.

A parte positiva é que, pertencendo à União Europeia, beneficiaremos sempre do seu “efeito de arrasto” e iremos sempre levados pelo “pelotão”. Mais perto da cauda do que da frente, mas sendo “arrastados” pelo pelotão.

## INFORMAÇÃO PESSOAL



## Denise Henriques Quintela

 Rua Jorge Amado, n.º 13, R/C Esq., 2765-568 Estoril (Portugal)

 (+351) 969 053 669

 denise.henriques@gmail.com

 Google Hangouts denise.henriques@gmail.com

**Sexo** Feminino | **Data de nascimento** 13/03/1975 | **Nacionalidade** Portuguesa

## EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO

28/09/2015–22/03/2019

**Doutoramento em Políticas Públicas**

ISCTE-IUL

Tese: Ideias Políticas, Atores e Instituições da Marca Portugal e Comparabilidade Internacional de Fatores de Sucesso

**Nota máxima por unanimidade: Aprovada com Distinção**

28/09/2015–31/07/2016

**Curso de Estudos Avançados em Políticas Públicas**

18 Valores

ISCTE-IUL

28/09/2002–18/01/2006

**Mestrado em Administração e Políticas Públicas**

ISCTE-IUL

Dissertação: A Imagem da Administração Europeia na Imprensa Escrita Portuguesa

**Nota máxima por unanimidade: Muito Bom**

28/09/1994–29/09/1999

**Licenciatura em Comunicação Social e Cultural**

14 Valores

Universidade Católica Portuguesa

05/05/2011–29/07/2011

**FORGEP-Programa de Formação em Gestão Pública**

17 Valores

INA

## EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL

- 01/11/2018 **Responsável pela Unidade de Comunicação (serviço de apoio à Direção) da Biblioteca Nacional de Portugal**  
Apoio à Direção na relação da Biblioteca com o exterior e Gestão da Assessoria Mediática, da Agenda do Portal da Biblioteca e da Publicidade Institucional.
- 01/08/2018–31/10/2018 **Técnica Superior na Universidade Aberta**  
Apoio nos processos de tomada de decisão dos Diretores dos Departamentos de Ciências e Tecnologia e de Ciências Sociais e de Gestão: análise e preparação de informação e propostas de melhoria de procedimentos
- 01/12/2016–31/07/2018 **Bolseira de Investigação no ISCTE-IUL/CIES-IUL**  
Desenvolvimento da tese de doutoramento e atividades científico-pedagógicas (comunicações e publicações; colaboração na organização de encontros científicos internacionais e da avaliação do ISCTE-IUL pela A3ES)
- 01/11/2014–30/11/2016 **Técnica Superior no Conselho Científico da Universidade Aberta**  
Apoio nos processos de tomada de decisão da Presidência e Conselheiros: análise e preparação de informação e propostas de melhoria de procedimentos
- 01/10/2007–31/10/2014 **Coordenadora (Chefe de Divisão) dos Gabinetes de Imprensa e de Imagem da Universidade Aberta (Serviços de Apoio ao Reitor)**  
Coordenação da equipa responsável pela gestão de: Assessoria Mediática (mídia nacionais e estrangeiros); Portal (área pública e intranet); Redes Sociais; *Newsletter*; Marca e *Merchandising*; Campanhas de *Branding*; Organização de Eventos (científicos e protocolares); Promoção de Centros e Projetos de Investigação; Dinamização de Protocolos de Colaboração
- 02/05/2007–30/09/2007 **Técnica Superior no Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior**  
Membro das Equipas do Projeto de Lançamento do Formulário *Online* das Provas de Agregação/Agregados e do Projeto das Bases de Dados dos Doutoramentos Concluídos
- 12/11/2003–01/05/2007 **Técnica Superior de Comunicação na Câmara Municipal de Almada**  
Assessoria a média; Projeto Almada Cidade Digital (definição de requisitos e conteúdos para novos sites); Edição de publicações periódicas e promocionais; Organização de Eventos; Protocolos de Cooperação
- 19/09/2000–11/11/2003 **Coordenadora do Gabinete de Edições Eletrónicas e Assessora de Imprensa na Biblioteca Nacional de Portugal**  
Coordenação da equipa responsável pela conceção das edições eletrónicas da Biblioteca Nacional (CD-Rom e sites) seguida da criação da área de comunicação, através de Assessoria Mediática (mídia nacionais e estrangeiros); Portal (Editora da Agenda); Newsletter Informação BN (Editora); Organização de Eventos (científicos e protocolares); Promoção de Projetos de Investigação; Dinamização de Protocolos de Colaboração
- 15/05/1999–31/07/2000 **Jornalista na Agência Lusa e no Jornal de Notícias**  
Redação de notícias nas secções seguintes: Ciência e Tecnologia; Ensino; Cultura; Sociedade e Economia.

COMPETÊNCIAS PESSOAIS

Línguas estrangeiras

	COMPREENDER		FALAR		ESCREVER
	Compreensão oral	Leitura	Interação oral	Produção oral	
Espanhol	C2	C2	C2	C2	B2
Inglês	C2	C2	C1	C1	B2
Francês	C2	C2	B1	B1	B1

Níveis: A1 e A2: Utilizador básico - B1 e B2: Utilizador independente - C1 e C2: Utilizador avançado  
 Quadro Europeu Comum de Referência para as Línguas

INFORMAÇÃO ADICIONAL

Publicações

Quintela, Denise Henriques (2018), “Do Projeto Marca Portugal ao Portugal Sou Eu: que políticas públicas para a Marca Portugal?” (aceite para publicação), *Revista Sociologia, Problemas e Práticas*, Lisboa, CIES-IUL.

Quintela, Denise Henriques (2017), “A Marca País como Política Pública”, *EWorking Paper n.º 210/2017*, Lisboa, CIES-IUL.

Henriques, Denise (2007), “Serviço de Imprensa da União Europeia (UE) e modernização administrativa”, em Juan Mozzicafreddo, João Batista e João Salis Gomes (Org.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Lisboa, Celta Editora, pp. 267-294.

Apresentações

Quintela, Denise Henriques (2018), “Ideias Políticas e Mediadores da Marca Portugal: do Projeto Marca Portugal ao Portugal Sou Eu”, *2nd International Meeting of the UMPP Master and Doctoral Consortium for Research on Public Policy*, Universidade de Évora, Évora, 14 e 15 de junho.

Quintela, Denise Henriques (2018), “Ideias Políticas da Marca Portugal: o que (não) mudou de 1999 a 2015”, *V Colóquio Doutoral da Escola de Sociologia e Políticas Públicas*, ISCTE-IUL, Lisboa, 09 a 12 de abril.

Quintela, Denise Henriques (2017), “Doutoramentos da ESPP: Reflexão sobre boas práticas e propostas de melhoria”, *I Jornadas Pedagógicas da Escola de Sociologia e Políticas Públicas*, ISCTE-IUL, Lisboa, 2 de maio.

Quintela, Denise Henriques (2015), “Análise das medidas de comunicação do Destino Portugal no âmbito do Modelo Teórico de Etapas”, *Apresentação pública de posters da unidade curricular de Análise e Desenho de Políticas Públicas*, ISCTE-IUL, Lisboa, 7 de dezembro.

Quintela, Denise Henriques (2005), “Assessoria de imprensa da UE e reforma da administração”, *III Colóquio de Interesse Público, Funções do Estado e Reforma da Administração*, ISCTE, Lisboa, 21 e 22 de Abril

**Projetos** **Universidade Aberta (UAb) (2007-2014)**

- Membro do Conselho da Qualidade da UAb e Responsável por Procedimento do Sistema de Gestão da Qualidade com que a APCER certificou a UAb
- Membro do Grupo de Trabalho que preparou, através de um Projeto de Comunicação Interna, a Candidatura da UAb ao 1.º Nível de Excelência da European Foundation for Quality Management, com o qual a UAb foi distinguida

**Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (2007)**

- Membro da Equipa do Projeto de Lançamento do Formulário *Online* das Provas de Agregação/Agregados
- Membro da Equipa do Projeto das Bases de Dados dos Doutoramentos Concluídos

**Câmara Municipal de Almada (2003-2007)**

- Membro da Equipa do Projeto Almada Cidade Digital

**Biblioteca Nacional de Portugal (2000-2003)**

- Membro da Equipa do Projeto DiTed (Depósito Legal de Teses e Dissertações em Formato Digital)
- Membro da Equipa do Projeto DROP (Depósito Legal das Publicações Periódicas Digitais Portuguesas)

**Cursos** **INA**

- 12 a 19.12.2014: Liderança e Mudança
- 25 a 28.11.2014: Gestão Estratégica e Valor Público
- 22.02.2012 a 10.04.2012: Gestão da Inovação Aberta nos Serviços Públicos

**STE**

- 4 a 6.02.2009: Liderança e *Coaching*
- 25 a 27.03.2008: Desenvolvimento Individual e Interpessoal
- 23 a 26.10.2006: Estratégias de Planeamento e Conceção de Projetos
- 5 a 7.06.2006: Gestão do Tempo

**Instituto Cervantes**

- 2001/2002: Espanhol Intermédio - 60 horas - *Notable* (8 valores, de 1 a 10)
- 2000/2001: Espanhol Inicial - 60 horas - *Sobresaliente* (9 valores, de 1 a 10)

## Conferências

**2019**

- 12 e 13.2: *Fórum das Políticas Públicas 2019: Desenvolvimento, Descentralização e Poder Local* (Assembleia da República e ISCTE-IUL)
- 7.1: *Convenção Nacional do Ensino Superior* (CRUP e ISCTE-IUL)

**2018**

- 14 e 15.6: *2nd International Meeting of the UMPP Master and Doctoral Consortium for Research on Public Policy* (Universidade de Évora)
- 19.4: *Deliberation across deeply divided societies* (ISCTE-IUL)
- 9 a 12.4: *V Colóquio Doutoral da Escola de Sociologia e Políticas Públicas* (ISCTE-IUL)
- 12.3: *Variable geometry or stable configuration: What does Brexit tell us about the European Union and its future?* (ISCTE-IUL)
- 6.3: *Endless democratic crisis or post-democracy?* (ISCTE-IUL)
- 15.2: *Social order in the age of big data: exploring the knowledge problem and the freedom problem* (ISCTE-IUL)
- 30.1: *A Crise Financeira e a Economia Portuguesa* (Caixa Geral de Depósitos)

**2017**

- 30.11: *Poupança, Investimento e Financiamento da Economia* (Caixa Geral de Depósitos)
- 21.11: *Difusão de Políticas no Brasil e em Portugal: uma agenda de pesquisa* (ISCTE-IUL)
- 17.11: *The role of think tanks in public policy-making* (ISCTE-IUL)
- 16.10: *On the brink of a new age of extremes. The come-back of the radical left* (ISCTE-IUL)
- 8.6: *Human enhancement and post-humanism* (ISCTE-IUL)
- 25.5: *A Banca e a Economia Portuguesa* (Caixa Geral de Depósitos)
- 24 e 25.5: *Fórum das Políticas Públicas 2017: Os Desafios das Políticas Fiscais-Equidade, competitividade, sustentabilidade e concorrência fiscal* (ISCTE-IUL e Conselho Económico e Social)
- 11.5: *Como a desigualdade nos Estados Unidos criou Trump: um aviso à Europa* (ISCTE-IUL)
- 8.5: *Clientelistic authoritarianism? On political developments in Poland* (ISCTE-IUL)
- 2.5: *I Jornadas Pedagógicas da Escola de Sociologia e Políticas Públicas* (ISCTE-IUL)
- 27.4: *Tertúlia Análise de Texto e Discurso* (ISCTE-IUL)
- 18 a 21.4: *IV Colóquio Doutoral da Escola de Sociologia e Políticas Públicas* (ISCTE-IUL)
- 6.4: *Tertúlia Entrevistas Especializadas* (ISCTE-IUL)
- 30.3: *On the road to permissiveness? Change and convergence of moral regulation in Europe* (ISCTE-IUL)
- 17.3: *Biographical interviews in mixed methods research designs* (ISCTE-IUL)
- 13.3: *Tertúlia Codificação de Documentos* (ISCTE-IUL)
- 10.3: *A regulação como política pública* (ISCTE-IUL)
- 8.3: *Lobbying in european institutions* (ISCTE-IUL)
- 9.2: *Multi-level global climate governance: the model* (ISCTE-IUL)

**2016**

- 24, 25 e 31.5: *Fórum das Políticas Públicas 2016: Fundamentos Constitucionais das Políticas Públicas em Portugal* (ISCTE-IUL, Assembleia da República e SIC Notícias)
- 20.4: *III Colóquio Doutoral de Políticas Públicas* (ISCTE-IUL)
- 18.3: *Mixing methods and linking data: the potential benefits and practicalities* (ISCTE-IUL)