



Junho 2017

Ano 28

Nº 2

Diretor José Poças Esteves

SaeR – Sociedade de Avaliação
Estratégica e Risco, Lda
Rua Luciano Cordeiro, 123 – 4E, 1050-139
Lisboa, Portugal
Tel. +351 213 030 830
Fax. +351 213 030 839 •
sae@saer.pt • www.saer.pt

Venda exclusiva por assinatura
Registo de empresa de DGCS: 213.682
Número de publicação: 113.683

Relatório trimestral

SOBRE A SITUAÇÃO ECONÓMICA E DOS NEGÓCIOS

A grande marca do 2º trimestre, para Portugal, é sem dúvida a saída do Procedimento por Défice Excessivo. É um sucesso que devemos celebrar, naturalmente. Do ponto de vista restrito macroeconómico, o quadro de perspetivas para a economia portuguesa apresenta-se mais favorável do que meses atrás. Mas dum ponto de vista mais lato, a complexidade ressalta, e muito está dependente do desenvolvimento da união monetária e da evolução geopolítica externa, onde as incertezas se mantém e desenvolvem, no quadro de um fim de época onde as sociedades aparecem divididas e encurraladas entre o desejo do passado e o medo do futuro.

Neste número:

- *Sociedades divididas no fim de uma época*
- *Otimismo em tempo de incertezas persistentes*
- *O Livro Branco sobre o futuro da Europa – uma visão crítica*
- *Tendências geoestratégicas a 30 anos: perspetivas sobre o papel do Estado.*

Páginas 4 a 5

neste número

Nº2 Junho de 2017

Editorial

Páginas 6 a 12

O que fica

Sociedades divididas no fim de uma época

O referendo sobre a permanência do Reino Unido na União Europeia foi a primeira manifestação eleitoral das modernas sociedades divididas, onde um resultado global tem no seu interior divisões estruturais profundas, o que paralisa o sistema político e bloqueia o processo de decisão, seja para reconstruir o passado, seja para construir o futuro.

Páginas 13 a 17

Análise de Conjuntura

Otimismo em tempo de incertezas persistentes

A evolução da economia norte-americana e a da zona euro, no primeiro trimestre, confirma a aceleração da evolução económica internacional. No entanto, sobre estas perspetivas e sobre a geopolítica e a (des)ordem internacional persistem as incertezas decorrentes das políticas norte-americanas e, na Europa, as decorrentes do Brexit. As negociações já começaram oficialmente, mas só após as eleições alemãs de Setembro é que os primeiros e mais relevantes passos deverão ser conhecidos, sendo expectável um processo difícil e conflituoso, podendo “contagiar” negativamente a evolução e as perspetivas económicas europeias. O ajustamento orçamental que Portugal conseguiu realizar está estritamente dependente da evolução favorável do enquadramento externo. É por isso que este sucesso só poderá resistir se for continuado e complementado por um ajustamento estratégico, condição necessária para que a sociedade portuguesa não fique dividida, como outras sociedades desenvolvidas, entre o desejo do passado e o medo do futuro.

Tema de Fundo

O Livro Branco sobre o futuro da Europa – uma visão crítica

Face ao conjunto de desafios internos e externos que a UE enfrenta, a Comissão Europeia publicou um Livro Branco que pretende servir de base para discussão sobre o rumo a tomar no que respeita ao nível de integração dos Estados-membros. Ainda que a iniciativa utilize uma linguagem percutível e possa ser vista como uma tentativa de gerar consenso, sofre de duas debilidades fundamentais: por um lado demite a Comissão do seu papel de condutor incondicional rumo a mais e melhor Europa, e por outro lado, o conteúdo e formato estão desajustados para o propósito anunciado. A abordagem seguida promove um debate superficial, incompleto e emocional. Propomos uma alternativa de estrutura e conteúdo que deveriam permitir estruturar a discussão em termos racionais, torná-la mais exaustiva e analítica e que resultaria num maior entendimento de todas as questões por parte de um número maior de partes interessadas. Os documentos de reflexão que deverão seguir o Livro Branco poderiam incorporar estas sugestões e com isso aumentar dramaticamente o sucesso da iniciativa da Comissão Europeia.

Geopolítica e Prospetiva

Tendências geoestratégicas a 30 anos: perspetivas sobre o papel do Estado.

Nos próximos 30 anos, o Estado persistirá como voz central do sistema internacional. No entanto, o crescimento em quantidade e em poder das grandes empresas privadas ou semiprivadas e as organizações não-governamentais, aumentando a sua capacidade de influenciar as decisões nacionais e internacionais, poderá forçar ajustamentos e reformas substantivas nos diversos foros internacionais. Por outro lado, o Estado disporá de menor relevância para os indivíduos, podendo chegar a altura em que a legitimidade dos seus próprios governos seja desafiada.

Por outro lado, o desenvolvimento tecnológico continuará a aprofundar-se e a oferecer novas possibilidades, comportando novas ameaças à segurança dos Estados às quais estes devem estar aptos a responder.

Editorial

A grande marca do 2º trimestre, para Portugal, é sem dúvida a saída do PDE (Procedimento por Défice Excessivo). É um sucesso que devemos celebrar, naturalmente. Com efeito, Portugal conseguiu realizar o seu ajustamento orçamental, pelo menos em termos da comparação de períodos homólogos, deixando-nos uma primeira conclusão – não interessa quem governa, mas sim como se governa – e com que oposição se governa.

Do ponto de vista restrito macroeconómico, o quadro de perspetivas para a economia portuguesa apresenta-se mais favorável do que meses atrás. Mas dum ponto de vista mais lato, a complexidade ressalta.

A grande marca do 2º trimestre, para Portugal, é sem dúvida a saída do PDE. É um sucesso que devemos celebrar, naturalmente.

Mas na evolução de Portugal, muito está dependente do desenvolvimento da união monetária e da evolução geopolítica externa e europeia, e o sucesso do ajustamento orçamental só poderá resistir aos efeitos negativos das turbulências externas se for continuado e complementado por um ajustamento estratégico.



Na evolução de Portugal, muito está dependente do desenvolvimento da união monetária e da evolução geopolítica externa (nomeadamente norte-americana) e europeia: a eventual “deriva” política continental euro-asiática por parte da UE deverá ser estudada cuidadosamente por Portugal. Sem pôr em causa a nossa adesão à UE e nossa a inserção nos seus núcleos de maior velocidade, convirá fazer uma boa gestão das interdependências e contribuir para a manutenção dum relacionamento transatlântico profícuo para ambas as partes.

O sucesso do ajustamento orçamental só poderá resistir aos efeitos negativos das turbulências externas se for continuado e complementado por um ajustamento estratégico, condição necessária para que a sociedade portuguesa não fique dividida, como outras sociedades desenvolvidas, entre o desejo do passado e o medo do futuro.

Para além das incertezas internacionais, pendem sobre a UE as decorrentes do Brexit. As negociações começaram em Junho mas será de admitir que só após as eleições alemãs de Setembro é que os primeiros e mais relevantes passos sejam conhecidos. Uma rutura “inicial” não é de descartar nomeadamente quanto à “fatura do divórcio” e quanto ao estatuto dos residentes/emigrantes da União no UK e dos residentes ingleses no continente, num processo que se adivinha difícil e conflituoso.

Ainda no âmbito da União Europeia, a Comissão lançou um novo tema, para juntar àqueles que já estão em cima da mesa, ao publicar o ‘Livro Branco sobre o futuro da Europa: reflexões e cenários para a UE-27 em 2025’, um documento bem articulado,

que oferece um conjunto de cinco cenários alternativos para servirem de base para essa discussão, mas não apresenta uma Visão para a União Europeia.

A Comissão lançou um novo tema, para juntar àqueles que já estão em cima da mesa, ao publicar um conjunto de cinco cenários alternativos para o futuro da União, mas não apresentando uma Visão para a União Europeia.

Se o Livro Branco ambiciona fomentar um debate efetivo e em última análise construir consenso em torno do caminho a percorrer pela Europa, então o seu conteúdo arrisca-se a ficar aquém da tarefa e ambição.



Neste RT SaeR, apresentamos uma leitura a partir de uma perspetiva diferente: se o Livro Branco ambiciona fomentar um debate efetivo e em última análise construir consenso em torno do caminho a percorrer pela Europa, então o seu conteúdo arrisca-se a ficar aquém da tarefa e ambição, e a Comissão não deveria ficar surpreendida que algumas vozes acusem o Livro Branco de ser somente um subterfúgio que simula o fomento do debate quando, na verdade, visa garantir que o debate não toma lugar e que é possível continuar a empurrar a agenda dos Estados-membros mais influentes.

Por fim, o Relatório SaeR lança o terceiro e último capítulo do dossier subordinado às tendências geoestratégicas a 30 anos. No texto da edição de junho o enfoque é nos desafios que se colocam ao papel do Estado quer junto dos seus cidadãos quer no palco internacional nos próximos 30 anos.

A todos, boas leituras!

«Na evolução de Portugal, muito está dependente do desenvolvimento da união monetária e da evolução geopolítica externa. O sucesso do ajustamento orçamental só poderá resistir aos efeitos negativos das turbulências externas se for continuado e complementado por um ajustamento estratégico»

Sociedades divididas no fim de uma época

Se o primeiro trimestre de 2017 foi o prólogo para o que já se anunciava como sendo uma crise de grande intensidade e de escala mundial, o segundo trimestre colocou em cena os protagonistas da tragédia que será o processo do fim de uma época, o colapso da estrutura de ordem mundial que orientou a dinâmica das sociedades, das economias e das rationalizações políticas durante mais de sete décadas – mas não parece que possa celebrar a sua oitava década de vigência.

O fim de uma estrutura de ordem mundial não se presta a descrições simples.

É um processo desordenado de tentativas e erros, que se inserem num ambiente de incerteza, onde cada decisão e cada comportamento pertencem mais ao domínio das apostas do que ao domínio das escolhas racionais e ponderadas.

Historicamente, nestes contextos, a subida da intensidade dos conflitos, internos e externos, até ao extremo da guerra é a via mais comum de passagem para esse novo mundo.



O fim de uma estrutura de ordem mundial, seja por efeito de guerras, seja por colapso da ordem estabelecida por acumulação de resistências e esgotamentos de recursos, não se presta a descrições simples. É um processo desordenado de tentativas e erros, em que novas configurações de poder vão sendo formadas, até se chegar a uma resolução no novo campo de possibilidades criado por essa sucessão de incidentes. Tanto as descrições desse processo, como as propostas de solução que cada episódio de crise faz aparecer, inserem-se num ambiente de incerteza, onde cada decisão e cada comportamento pertencem mais ao domínio das apostas do que ao domínio das escolhas racionais e ponderadas.

O fim de uma estrutura de ordem mundial provoca sempre uma descontinuidade no tempo, porque o presente, em que se manifestam os episódios da crise, deixa de estabelecer a ligação entre o passado e o futuro. Esta descontinuidade produzida pelo fim de uma estrutura de ordem mundial é, em geral, impulsionada pela atração do futuro, pelo imaginário do que poderá ser um novo padrão de ordem com qualidade superior ao que estava em vigor. As resistências dos que perdem as posições que estavam estabelecidas no passado misturam-se com a determinação dos que esperam conquistar melhores posições no futuro que imaginam.

Num contexto turbulento deste tipo, em que conflituam diferentes rationalizações estratégicas, não se encontrará resposta estável pela via das negociações diplomáticas ou pelas mudanças de poder político, por eleições ou por golpes autoritários, conservadores ou revolucionários. A subida da intensidade dos conflitos, internos e externos, até ao extremo da guerra é a via mais comum, historicamente, para passar do mundo antigo para o mundo novo. As duas guerras “civis” europeias do século XX, que tiveram efeitos na escala mundial, foram exemplos desta disputa sobre a construção do

A descontinuidade que está agora em formação não é orientada por uma visão do futuro mas, pelo contrário, é um processo motivado por uma nostalgia do passado, o que é uma utopia “retroactiva”, ao procurar reconstituir um padrão de ordem mundial a que se pretende voltar quando já não há nenhuma das condições que estiveram associadas a esse passado que já não existe.



futuro. O que esteve em causa foi a passagem da estrutura de ordem mundial, até então baseada em Estados nacionais imperiais, para uma nova estrutura de ordem mundial, baseada em blocos de alianças com escala suficiente para terem um poder dissuasor que limitasse a intensidade dos conflitos e facilitasse o desenvolvimento rápido das potencialidades das economias e das tecnologias, ao mesmo tempo que permitia a instalação de uma rede de instituições de regulação que corrigissem os desequilíbrios e tivessem autoridade suficiente para resolver os litígios sem que fosse necessário voltar a recorrer à violência.

Foi um resultado paradoxal, muito diferente do que as partes em confronto pretendiam, já que essas duas guerras mundiais foram disputadas com a finalidade de estruturar um império, mas acabaram por destruir os impérios nacionais existentes. Não desapareceu a conflitualidade (agora entre blocos de alianças), nem a competição (entre modos de organização das economias e entre propostas ideológicas distintas), mas os confrontos militares ficaram contidos pelo efeito de dissuasão que as grandes escalas dos blocos de alianças vieram tornar possíveis e pela eficiência das instituições de regulação que contribuíram para as diferenças de poder entre Estados não se traduzissem em desigualdades e subordinações inaceitáveis.

A descontinuidade que está agora em formação, com a desagregação do padrão de ordem mundial estabelecido, resulta de um processo muito diferente. Não é orientado por uma visão do futuro que prolongasse – regulando ou amplificando – a dinâmica da globalização que estava em desenvolvimento, mas, pelo contrário, é um processo motivado por uma nostalgia do passado, expressa no desejo de partes significativas dos eleitorados das sociedades desenvolvidas de que sejam reconstituídas as condições de soberania dos Estados nacionais, para assegurar a proteção das condições de emprego e os estilos de vida dessas sociedades e para as libertar dos desafios e das ameaças que decorrem da competição global e da liberdade de movimentos das pessoas, dos capitais, das mercadorias e dos serviços. Esta nostalgia do passado é uma utopia “retroativa”, que procura reconstituir um padrão de ordem mundial que foi abandonado e superado, mas a que se pretende voltar quando já não há nenhuma das condições (demográficas, militares, tecnológicas, políticas e institucionais) que estiveram associadas a esse passado que já não existe.

A crise da ordem mundial é alimentada pelos mesmos fatores que geram a crise das sociedades divididas. Na escala mundial e nas escalas nacionais, já não é suficiente considerar o tradicional eixo

O grau de incerteza que se encontra nesta sobreposição de crises, na escala mundial e nas escalas nacionais, é tão elevado que as decisões deixam de ser rationalizáveis, aparecem como apostas perante o que é desconhecido. A fundamentação última das decisões depende dos resultados que forem obtidos e do grau de adesão que merecerem da sociedade e dos eleitores, o que deixa as sociedades divididas sem referenciais de orientação.



horizontal que referencia as posições políticas de esquerda e de direita, como também já não é suficiente considerar o referencial dos blocos de alianças (que se desagregam em resultados das crises dos Estados que os integram) e perdeu nitidez a separação clássica entre amigo e inimigo. É agora necessário articular esse tradicional eixo horizontal esquerda/direita com um eixo vertical, que distingue entre os que estão em cima (os grandes, na terminologia de Maquiavel na Florença do início do século XVI, outro período de mudança da estrutura de ordem mundial) e os que estão em baixo (os pequenos), entre os que têm uma orientação competitiva numa atitude de aceitação do risco e os que têm a preferência pela distribuição, dispostos a trocar os riscos da liberdade pela garantia da segurança.

O grau de incerteza que se encontra nesta sobreposição de crises, na escala mundial e nas escalas nacionais, é tão elevado que as decisões deixam de ser rationalizáveis, aparecem como apostas perante o que é desconhecido. A fundamentação última das decisões depende dos resultados que forem obtidos e do grau de adesão que merecerem da sociedade e dos eleitores. Tudo isto deixa as sociedades divididas sem referenciais de orientação: terão de ser os factos que as dividiram e as perturbaram a gerar a resolução que as sociedades, os partidos e os reguladores não conseguem formular.

A desagregação do império americano

A crise do padrão de ordem mundial agudiza-se agora porque há uma alteração unilateral da orientação política do centro hegemónico que se afirmou como poder imperial depois da extinção dos impérios europeus – o período que vai da quarta década do século XX até à segunda década do século XXI.

O império americano não foi uma construção deliberada, foi o resultado natural do vazio deixado pela fragmentação dos impérios europeus, que o poder americano controlou com a instalação de uma rede de cooperação e de dispositivos de regulação com cobertura e eficácia mundiais, do mesmo modo que a dinâmica da globalização não poderia ter sido iniciada e amplificada se não houvesse a participação ativa dos responsáveis políticos, económicos e militares norte-americanos. É natural que uma alteração relevante da política dos Estados Unidos tivesse efeitos que não poderiam ser compensados pelas outras potências, europeias ou asiáticas: essa é a consequência da assimetria que é criada por um poder hegemónico que, situando-se na posição superior do sistema, deixa todos os outros poderes vulneráveis ao que forem as suas decisões estratégicas.

Ao aceitar aproximar-se da Rússia de Putin e aos sunitas no espaço islâmico, escolhendo a desagregação da União Europeia ao apoiar as posições nacionalistas e isolacionistas nos sistemas políticos europeus, a política americana está a esboçar uma nova cartografia política que não tem estruturas partidárias e instituições de regulação que controlem este novo sistema de relações e de regras: o que for agora destruído não encontrará condições, instituições e protagonistas para a reconstrução.



A mudança da orientação dos Estados Unidos é tão radical e tão rápida que a explicação mais imediata para estes acontecimentos centra-se no seu protagonista, Donald Trump. Ele apresenta-se como a variável descontrolada que destrói um sistema sem ter uma conceção clara do que quer colocar no lugar do que está a desmantelar. Sendo um amador nos assuntos políticos, operando sem respeitar as convenções, o que se encontra nos seus pronunciamentos é uma imitação rudimentar do que já se conhecia, desde a terceira década do século XX, como as conceções da revolução conservadora, com o seu nacionalismo extremo e os traços complementares da xenofobia, do populismo e da plutocracia, com expressões populistas para conseguir atrair os estratos inferiores do eleitorado. Por si, não é uma novidade. O que é novo, e cria um contexto político novo, é a atitude do eleitorado norte-americano que, ao votar e eleger um representante rudimentar do programa da revolução conservadora, revelou uma divisão na sociedade que nunca tinha atingido uma expressão tão polarizada na política dos Estados Unidos.

É a sociedade dividida (não já apenas entre direita e esquerda, mas sim entre inferior e superior, entre passado e futuro, entre nacionalismo e globalismo, entre progressistas e reacionários) que coloca Donald Trump na presidência do império americano – e este protagonista não faz mais do que dar realidade política a essa divisão da sociedade que ele veio evidenciar. O resultado é paradoxal: para responder às ansiedades dos eleitores que se sentem ameaçados pelo efeito da globalização competitiva, Trump opta por desmantelar o império americano, as suas redes de influência, deixando todos os eleitores, os de cima e os de baixo, os distributivos e os competitivos, mais desprotegidos e mais vulneráveis do que estavam antes de terem oferecido a presidência a Donald Trump. Ao aceitar aproximar-se da Rússia de Putin e aos sunitas no espaço islâmico, escolhendo a desagregação da União Europeia ao apoiar as posições nacionalistas e isolacionistas nos sistemas políticos europeus, a política americana está a esboçar uma nova cartografia política que não tem estruturas partidárias e instituições de regulação que controlem este novo sistema de relações e de regras: o que for agora destruído não encontrará condições, instituições e protagonistas para a reconstrução.

Ao alterar unilateralmente a política dos Estados Unidos, Donald Trump faz uma aposta de que não conhece o resultado, mas que já não pode deixar de ter consequências que não são controláveis por nenhum protagonista político. São os factos que passaram a comandar os factos, sem controlo político. Mas na origem deste

paradoxo, em que a condução política é retirada aos agentes políticos e entregue aos factos, esteve a sociedade dividida – e a sequência dos factos, na sua dinâmica sem controlo político, vai radicalizar esta divisão, o que significa que a crise continuará a acentuar-se antes de se poder chegar à sua resolução.

Reconfiguração da União Europeia e eleitorados de sociedades divididas

O referendo sobre a permanência do Reino Unido na União Europeia foi a primeira manifestação eleitoral das modernas sociedades divididas, onde um resultado global tem no seu interior divisões estruturais profundas (por estratos etários, por regiões, por níveis de educação, por visões do futuro). Se o resultado global não permite prever que um dos blocos venha a dominar o outro, o contraste relevante passa a ser o que compara os referenciais de orientação de cada bloco, um fixado no passado que já não existe (e que o outro bloco não aceitaria), o outro procurando construir o futuro (mas não conseguirá atingir esse objetivo enquanto o bloco do passado resistir). Ou seja, o eleitorado das sociedades divididas paralisa o sistema político e bloqueia o processo de decisão, seja para reconstruir o passado, seja para construir o futuro.

O referendo sobre a permanência do Reino Unido na União Europeia foi a primeira manifestação eleitoral das modernas sociedades divididas, onde um resultado global tem no seu interior divisões estruturais profundas, o que paralisa o sistema político e bloqueia o processo de decisão, seja para reconstruir o passado, seja para construir o futuro.



Para poder negociar com autoridade as condições de saída da União Europeia, a primeira-ministra britânica, Theresa May, decidiu marcar eleições antecipadas. O resultado não foi o esperado, e revelou uma instabilidade até agora oculta no eleitorado britânico, e as fórmulas de negociação do novo poder mostram-se instáveis e incoerentes. Na Escócia, o Scottish National Party perdeu 19 deputados, ficando com 35: é a rejeição das suas propostas separatistas apresentadas como resposta ao projeto de abandono da UE. O UK Independence Party, muito ativo no referendo, perde 10,8% de votos, o que mostra que não foi premiado por defender a saída. O Partido Trabalhista, com um programa de esquerda nacionalista, que retoma as propostas tradicionais de controlo estatal da economia e insiste na renacionalização de empresas privatizadas, ganha 32 deputados, ficando com 262, e o Partido Conservador, que esperava reforçar a sua maioria absoluta, perde 13 deputados, ficando com 318. Para formar uma maioria, os conservadores precisam de uma aliança com o Democratic Unionist Party, os protestantes da Irlanda do Norte, o que irá reabrir o confronto com os católicos do Sinn Fein. A eleição que tinha como única finalidade reforçar a autoridade dos negociadores da saída da União Europeia veio mostrar, pelo contrário, as divisões que persistem em relação ao único programa estratégico que se discute, sem resolução, na política britânica – a saída da União Europeia.

A incerteza criada pela desagregação do império americano e da ordem mundial a que presidia tem uma das suas manifestações conjunturais na incerteza que caracteriza agora as políticas europeias. Quando se chegar ao último trimestre de 2017, pouco restará do que se conhece do passado na política europeia e na política mundial.



Se as eleições no Reino Unido mostraram o que são os efeitos das sociedades e dos eleitorados divididos, as eleições presidenciais e as eleições legislativas em França mostraram até que ponto as sociedades e os eleitorados divididos podem gerar a destruição de um sistema de partidos consolidado e que se julgaria estável. De facto, tinha uma fluidez oculta no seu interior, que arrastou o Partido Socialista e Os Republicanos (herdeiros do gaullismo), mas também reduziu a proporções irrelevantes as expectativas da Front National, de extrema-direita (e apoiada por Donald Trump e Vladimir Putin), e da France Insoumise (que inclui o Partido Comunista francês, dissidentes do Partido Socialista e outros grupos de extrema-esquerda). Se a eleição presidencial ainda mantinha alguma ambiguidade sobre os pesos relativos destas forças políticas (porque há um efeito de concentração na segunda volta), a primeira volta das eleições legislativas (antes desse efeito) clarificou o campo político: é um novo partido, République En Marche, constituído expressamente para apoiar um candidato presidencial e participando pela primeira vez em eleições legislativas, que aparece como a base hegemónica do sistema político francês. O processo de formação e de afirmação desta nova força política evidencia a sua vulnerabilidade e anuncia a sua instabilidade futura. Ele resulta de uma sobreposição de rejeições, não é uma construção mobilizada por um projeto debatido e consolidado. O seu eixo estruturante é o projeto europeu e a cooperação estratégica com a Alemanha, mas estes são objetivos demasiado genéricos e indefinidos para oferecerem uma garantia de coerência perante as resistências que as políticas concretas vão gerar na sociedade francesa. Aliás, o elevado nível da abstenção confirma que o inequívoco sinal de rejeição do que existia não corresponde a uma mobilização consistente para o que terá de ser feito para dar continuidade a esta transformação do campo de possibilidades na política francesa.

A incerteza criada pela desagregação do império americano e da ordem mundial a que presidia tem uma das suas manifestações conjunturais na incerteza que caracteriza agora as políticas europeias, como se viu nas manifestações do eleitorado britânico no referendo e nas eleições legislativas ou nas eleições presidenciais e legislativas em França – tendo ainda de se aguardar pelo que irá ser a expressão do eleitorado alemão nas eleições de Setembro. Quando se chegar ao último trimestre de 2017, pouco restará do que se conhece do passado na política europeia e na política mundial.

O ajustamento estratégico em Portugal

Portugal conseguiu realizar o seu ajustamento orçamental, pelo menos em termos da comparação de períodos homólogos, sucesso

que foi muito sublinhado durante o segundo trimestre por aqueles que antes recusavam a possibilidade de se atingir esse objetivo e que, embora defendessem nas suas propostas o retorno às políticas do passado (e que provocaram os desequilíbrios orçamentais e nas balanças externas, com significativo agravamento da dívida pública), resignaram-se a realizar, quando no exercício do poder, políticas de controlo da despesa que antes consideravam inadequadas e inaceitáveis. De facto, não interessa quem governa, mas sim como se governa – e com que oposição se governa.

Contudo, este ajustamento orçamental está estritamente dependente da evolução favorável do enquadramento externo – e todos os indicadores disponíveis apontam para o agravamento da turbulência externa, intensificando-se a incerteza, com as apostas de alto risco a sobrepor-se às avaliações ponderadas e racionais, o que prejudica todas as sociedades que estiverem vulneráveis ao que forem as evoluções externas, como acontece com Portugal.

É por isso que o sucesso do ajustamento orçamental só poderá resistir aos efeitos negativos das turbulências externas se for continuado e complementado por um ajustamento estratégico, que responda à questão central da escala para a economia e para a sociedade, quando Portugal já não tem a extensão colonial dos seus tempos imperiais e não pode escolher o encerramento em fronteiras protecionistas, precisando da integração europeia para compensar as suas insuficiências (em dimensão dos mercados, em capitais e em população ativa qualificada) e para absorver os seus desequilíbrios acumulados (a dívida excessiva). Este ajustamento estratégico é a condição necessária para que a sociedade portuguesa não fique dividida, como outras sociedades desenvolvidas, entre o desejo do passado e o medo do futuro. O ajustamento orçamental precisa do ajustamento estratégico para se consolidar, mas é o ajustamento estratégico que impedirá a divisão da sociedade e a estagnação da economia.

«Portugal conseguiu realizar o seu ajustamento orçamental. Contudo, este está estritamente dependente da evolução favorável do enquadramento externo. É por isso que este sucesso só poderá resistir se for continuado e complementado por um ajustamento estratégico, condição necessária para que a sociedade portuguesa não fique dividida, como outras sociedades desenvolvidas, entre o desejo do passado e o medo do futuro.»

Otimismo em tempo de incertezas persistentes

PERSPECTIVA INTERNACIONAL

Nos finais da Primavera, as perspetivas da evolução económica internacional apresentavam uma melhoria face ao que se configurava no início do ano, contemplando, porventura, um certo otimismo moderado. O FMI tinha revisto em ligeira alta as suas projeções de crescimento para a economia mundial em meados de Abril, avançando com uma taxa de crescimento de 3.5% em 2017 (contra 3.1% em 2016), uma décima a mais do que previa em Janeiro. A aceleração era observável quer em economias avançadas quer em economias emergentes. Indicadores mais recentes como a evolução industrial chinesa (em Maio, que apontam para que o objetivo de crescimento de 6 ½ % em 2017 seja alcançado e possivelmente superado), a evolução da economia norte-americana e a da zona euro no primeiro trimestre confirmam essa aceleração e, porventura, nova correção em alta de futuras projeções do FMI.

A evolução da economia norte-americana e a da zona euro, no primeiro trimestre, confirmam a aceleração da evolução económica internacional, quer em economias avançadas quer em economias emergentes.

No entanto, sobre estas perspetivas e sobre a geopolítica e a (des)ordem internacional persistem as incertezas decorrentes das políticas norte-americanas.



O panorama energético parecia contribuir para esta aceleração. Mantinham-se sinais de que os preços do petróleo não tinham condições para serem sustentadamente superiores à ordem de grandeza dos 50\$US. O acordo entre a OPEP e a Rússia de Novembro de 2016 de corte na produção tinha sido renovado até Março de 2018 mas havia dúvidas que fosse respeitado e suficiente para equilibrar a oferta e a procura, atendendo, nomeadamente às produções nigerina e líbia bem como à da produção shale/não convencional norte-americana, rentável para níveis de preços superiores a cerca de 50-55\$US.

No entanto, sobre estas perspetivas e sobre a geopolítica e a (des)ordem internacional persistem as incertezas decorrentes das políticas, nos mais variados domínios, da Administração Trump. Por um lado, a economia norte-americana deverá registar uma taxa de crescimento de 2.3% em 2017 segundo as projeções do FMI, compatível com a evolução registada no primeiro trimestre (1.2%), valor, no entanto, inferior ao esperado pela Administração. A taxa de desemprego caiu para o nível de 4.3% em Maio, o mais baixo desde 2001. O FED deverá prosseguir a normalização da política monetária com mais dois aumentos das taxas de juro, um em Junho e outro no Outono. Mas, por outro lado, as incertezas quanto às políticas orçamentais, comerciais e de relacionamento estratégico norte-americano mantêm-se, admitindo-se, contudo, que a terem

A ‘deriva’ política continental euro-asiática por parte da União Europeia face ao “isolacionismo” anglo-americano pertence ao domínio dos “átomos” (comércio de bens) e não ao dos “bits” (digital), isto é, ao domínio do presente e não ao do(s) futuro(s), o que poderá envolver riscos estratégicos aos quais é necessário estar atento.



impactes significativos tal venha a ocorrer mais tarde. O processo de revogação do Obamacare foi revelador da falta de capacidade negocial da Administração, que deverá manter-se com o orçamento e com a reforma fiscal, e o processo de conluio da campanha eleitoral de Trump com a Rússia deverá ainda prosseguir, debilitando ainda mais essa insuficiência negocial com o Congresso.

No plano geopolítico há que destacar a não reafirmação, por parte do Presidente Trump, do compromisso (cláusula de mútua defesa) do artigo 5º da NATO (quando da visita a esta instituição em Maio, tendo em conta que meses anteriores a referia como “obsoleta”), o “ataque verbal” ao excedente comercial alemão, em particular quanto ao seu sector automóvel, e a decisão de retirar os Estados Unidos do Acordo de Paris respeitante às alterações climáticas. Estas atitudes foram de imediato aproveitadas politicamente pela Chanceler Merkel para declarar que a era em que poderiam confiar plenamente em outros (quanto à Defesa) estava de certo modo acabada, apontando assim para a necessidade de uma maior responsabilidade dos europeus nesse domínio. Merkel “aproximou-se”, por outro lado, da China no combate às alterações climáticas, potência que emerge como ocupando o papel de líder mundial nesse combate (além do de defensor do livre comércio).

Com a “Nova Rota da Seda” (“Belt and Road Initiative”) – infraestruturas ferroviárias, rotas marítimas e infraestruturas portuárias que conectam a China a diversas regiões, incluindo o continente europeu, a que nos dedicámos já no Relatório anterior – e considerando o antes referido, não será de excluir um reforço euro-alemão, político-comercial, com a China. E com o Brexit a transformar o Canal da Mancha num “oceano”, não é de excluir uma “deriva” política continental euro-asiática por parte da União Europeia face ao “isolacionismo” anglo-americano (só faltaria encontrar um compromisso com Putin/Rússia, o que agradaria a alguns interesses euro-alemaes).

Atente-se, contudo, que a “Nova Rota da Seda” pertence ao domínio dos “átomos” (comércio de bens). No Presente e no(s) Futuro(s), o domínio dos “bits” (o digital) está a crescer aceleradamente, revolucionado o Presente e formatando o Futuro e, ainda, fazendo ponte entre os dois domínios. Por exemplo, a faturação da publicidade on-line (digital) cresce a taxas de dois dígitos penalizando a faturação publicitária analógica (i.e., a dos jornais/revistas e a dos placards físicos) e da TV. A Europa (UE e Zona Euro) é uma potência económica mas é um “anão” político... porventura, também, um anão tecnológico/digital quando se repara nos principais atores globais norte-americanos (inclusive, dos mais

bem cotados/valorizados em Wall Street) como os incluídos nos acrónimos “GAFAM” (Google, Apple, Facebook, Amazon e Microsoft) ou “NATU” (Netflix, Airbnb, Tesla e Uber). A China também tem atores cuja dimensão lhes deverá permitir um papel global, como os “BATX” (Baidu, Alibaba, Tencent e Xiaomi). A India, dado o seu volume populacional e estado tecnológico, também os deverá (começar a) ter. Em suma, a UE/Zona Euro é, de certo modo, uma colónia digital da América e uma eventual preferência/deriva europeia pelos “átomos” poderá envolver riscos estratégicos.

No curto prazo, as perspetivas económicas da zona euro vão melhorando. As projeções do FMI (abril de 2017) e da Comissão Europeia (maio de 2017) apontam para uma taxa de crescimento de 1.7% em 2017, uma ligeira aceleração face ao crescimento de 1.6% em 2016. No primeiro trimestre, registou um crescimento em cadeia de 0.5% e de 1.7% em termos homólogos. A taxa de desemprego recuou em Abril deste ano para 9.3%, o que representa o nível mais baixo desde Março de 2009 e o nível de inflação situava-se nos 1.4 % em Maio. Dado que os preços do petróleo não deverão subir sustentadamente, como atrás se referiu, o BCE tem condições – para além da vontade já expressa por Draghi – de prosseguir a sua política de QE (Quantitative Easing) até final do ano e ir avaliando como proceder no futuro. Ainda, os indicadores de confiança na Zona Euro estão em máximos de uma década.

Para além das incertezas internacionais, pendem sobre a eurozona (e a UE) as decorrentes do Brexit. As negociações já começaram oficialmente, mas só após as eleições alemãs de Setembro é que os primeiros e mais relevantes passos deverão ser conhecidos, sendo expectável um processo difícil e conflituoso, podendo “contagiar” negativamente a evolução e as perspetivas económicas europeias.



Para além das incertezas internacionais, pendem sobre a eurozona (e a UE) as decorrentes do Brexit. As negociações começaram em Junho mas será de admitir que só após as eleições alemãs de Setembro é que os primeiros e mais relevantes passos sejam conhecidos. Uma rutura “inicial” (para mais tarde se voltar à mesa das negociações) não é de descartar, dado que para o avanço das negociações há que encontrar, nomeadamente, compromissos quanto à “fatura do divórcio” (valores da ordem dos 100 biliões de euros são avançados por parte da União e rejeitados liminarmente pelo UK) e quanto ao estatuto dos residentes/emigrantes da União no UK e dos residentes ingleses no continente (questão delicada porque a União quer o Supremo Tribunal de Justiça Europeu a velar pelos interesses dos residentes/emigrantes europeus e o UK a rejeitar liminarmente essa hipótese). O processo será difícil e conflituoso, podendo “contagiar” negativamente a evolução e as perspetivas económicas europeias.

Perspetiva portuguesa

O quadro das perspetivas para a economia (e sociedade) portuguesa(s) revela-se, neste contexto de incertezas, complexo. Contudo, do ponto de vista restrito macroeconómico, o quadro de

Do ponto de vista restrito macroeconómico, o quadro de perspetivas para a economia portuguesa apresenta-se mais favorável do que meses atrás. Dum ponto de vista mais lato, a complexidade ressalta.



perspetivas apresenta-se mais favorável do que meses atrás. Dum ponto de vista mais lato, a complexidade ressalta.

A economia portuguesa acabou por registar uma taxa de crescimento de 1.8 % em 2016 e no primeiro trimestre de 2017 registou uma taxa de crescimento de 2.8%, em termos homólogos, o ritmo mais rápido em quase dez anos (e 1% em variação em cadeia). Este último comportamento decorre dum contributo positivo mais forte da procura externa e duma aceleração do investimento. Sem pôr em causa o mérito dos exportadores portugueses, a evolução favorável processou-se num contexto de aceleração da economia europeia e internacional como antes se referiu. Ainda, o estatuto de espaço-refúgio e espaço-iguarda que vem ganhando potencia um forte contributo do turismo, com reflexo direto em termos de atividade económica, emprego e receitas externas. A política de rigor orçamental – em particular no controlo das despesas – associada a uma evolução económica que permitiu diminuir o desemprego, conseguiu que o défice das contas públicas em 2016 se reduzisse para 2% em relação ao PIB, o défice mais baixo em Democracia, o que contribuiu decisivamente para a saída do Procedimento dos Défices Excessivos (PDE).

Os indicadores internos e externos mais recentes apontam para a continuação da melhoria no quadro deste padrão de evolução, pelo menos no curto prazo. Assim, e nomeadamente, a taxa de desemprego já deverá estar contabilisticamente num dígitio (i.e., abaixo dos 10%), a taxa de crescimento média anual em 2017 deverá ficar claramente na casa dos 2%, acima das previsões governamentais e da Comissão Europeia de 1.8 % (embora haja “previsões” mais otimistas), e as taxas de juro da dívida soberana vêm caindo (tendo já ficado abaixo dos 3%). Este padrão de evolução permite encarar com menos preocupação a forte possibilidade de o BCE acabar a sua política de QE no final do ano (deixando assim de comprar dívida pública portuguesa) e evoluir no sentido da normalização da política monetária da zona euro. Num quadro de evolução económica externa favorável, acompanhado igualmente por uma evolução interna favorável, a revisão em alta dos ratings da dívida soberana deverá ocorrer.

Já no respeitante à sustentabilidade da dívida pública, muito está dependente do que vier a ser o “aprofundamento” da união monetária. O Presidente Macron deseja esse aprofundamento e necessita dele para a sua própria sobrevivência política. Berlim/Merkel deverá corresponder dado que um insucesso de Macron (como ocorreu com o ex-Presidente Hollande) pode vir a criar sérias dificuldades no futuro do relacionamento do eixo

«Na evolução de Portugal, muito está dependente do desenvolvimento da união monetária e da evolução geopolítica externa e europeia: a eventual “deriva” política continental euro-asiática por parte da UE deverá ser estudada cuidadosamente por Portugal. Sem pôr em causa a nossa adesão à UE e nossa a inserção nos seus núcleos de maior velocidade, convirá fazer uma boa gestão das interdependências e contribuir para a manutenção dum relacionamento transatlântico profícuo para ambas as partes.»

franco-alemão e “isolar”, de certo modo, a Alemanha e a periclitar a própria UE. Contudo, não se perceciona que Macron seja a favor da mutualização de dívidas passadas, quando muito, aceitará ou proporá projetos financiados por emissão de dívida europeia. Berlim tenderá a satisfazer o mínimo possível do referido aprofundamento porque quer preservar o seu poder e posição privilegiada nas regras de jogo do euro mas não quererá inviabilizar um relacionamento com um Presidente pró-europeu e “voluntarioso”. Portugal deverá aproveitar a margem de manobra que esse aprofundamento permitir e ir gerindo/reestruturando a sua dívida como o vem fazendo. A velocidade da redução do défice público deverá ser ditada pelo grau, mais ou menos favorável, da evolução económica e gerindo os condicionalismos e compromissos externos.

Naturalmente as incertezas internacionais e, em particular, as europeias, podem ensombrar este padrão de evolução. Entre outras, a primeira respeita ao processo Brexit. Se ele se iniciar crispadamente com ameaças de ruptura, criando fortes perturbações cambiais e nas expectativas dos agentes, acabando por interferir no ritmo da atividade económica da zona euro e nas taxas de juro das dívidas soberanas, o referido padrão de evolução relativamente favorável poderá ficar em causa.

Haverá também que atender à evolução geopolítica externa e europeia. Embora não interferindo diretamente no ritmo da evolução económica no curto/médio prazo, a eventual e possível “deriva” política continental euro-asiática por parte da União Europeia face ao “isolacionismo” anglo-americano, antes levantada, deverá ser “estudada” cuidadosamente por Portugal. Somos “marítimos” e estamos a negociar/defender a extensão da plataforma continental. Sem pôr em causa a nossa adesão à UE e a nossa inserção nos seus núcleos de maior velocidade (dado que o cenário mais provável da UE é o de uma união de subconjuntos a várias velocidades, com elementos sobrepostos) convirá fazer uma boa gestão das interdependências e contribuir para a manutenção dum relacionamento transatlântico profícuo para ambas as partes. A “personagem” Trump parece ser mais ou menos “passageira” (internamente o Vice Presidente Pence poderá vir a “substituí-lo” – é um republicano conservador com experiência política) e os EUA são a principal potência tecnológica/digital e militar do planeta... e a sua deriva isolacionista atual poderá ser revertida endógena ou exogenamente (por crise mundial que os obrigue a intervir...). Importa, assim, reafirmar que o pragmatismo e lucidez deverão estar bem presentes nos processos de tomada de decisão que envolvam Portugal.

O Livro Branco sobre o futuro da Europa – uma visão crítica

Em Março deste ano, a Comissão Europeia publicou o seu “Livro Branco sobre o futuro da Europa: reflexões e cenários para a UE-27 em 2025” (Livro Branco). É um documento de 30 páginas, bem articulado, que não apresenta uma Visão para a União Europeia, mas oferece um conjunto de cinco cenários alternativos para servirem de base para essa discussão.

É argumentável que a União Europeia viveu na última década o seu período de menor fulgor em termos de trilhar caminho adiante, e é consensual assumir que um dos problemas mais nucleares consiste na falta de legitimidade que os cidadãos europeus reconhecem aos seus representantes em Bruxelas.

A Comissão Europeia publicou o seu “Livro Branco sobre o futuro da Europa: reflexões e cenários para a UE-27 em 2025”.

É um documento bem articulado, que oferece um conjunto de cinco cenários alternativos para servirem de base para essa discussão, mas não apresenta uma Visão para a União Europeia.



Por esta razão, mudar de uma liderança de avanço decisivo para uma retórica de conciliação pode ser uma tentação para a Comissão Europeia. Muito debate e provavelmente muita mudança tem de acontecer antes que se possa voltar a caminhar com a velocidade e coesão de outrora. Mas ainda que a necessidade de debate seja amplamente reconhecida, não é claro que a Comissão deva tomar para si o papel de *pivot* nesse exercício. Desde o dia em que o Livro Branco foi apresentado pela Comissão Europeia no Parlamento Europeu, têm existido muitas críticas relacionadas com esta preocupação. Se a Comissão se demitir do lugar de condutor do projeto Europeu quem resta para tomar o seu lugar? A nossa leitura do Livro Branco explora uma perspetiva diferente: se o Livro Branco ambiciona fomentar um debate efetivo e em última análise construir consenso em torno do caminho a percorrer pela Europa, então o seu conteúdo arrisca-se a ficar aquém da tarefa e ambição.

Podemos identificar, pelo menos, quatro questões na abordagem seguida pelo Livro Branco, nomeadamente:

- Os cenários alternativos são considerados na perspetiva do todo (UE) e não na perspetiva das partes (estados membros/cidadãos);
- A discussão estabelece-se a um nível superficial (quase emocional), não permitindo um debate racional (mais analítico);
- A lista de questões políticas reais apresentada ignora algumas das questões mais prementes;
- Os *trade-offs* dentro de cada questão política e entre as mesmas não são clarificados.

A Comissão não deveria ficar surpreendida que algumas vozes acusem o Livro Branco

de ser somente um subterfúgio que simula o fomento do debate quando, na verdade, visa garantir que o debate não toma lugar e que é possível continuar a empurrar a agenda dos Estados-membros mais influentes.



Deste modo, a Comissão não deveria ficar surpreendida que algumas vozes acusem o Livro Branco de ser somente um subterfúgio que simula o fomento do debate quando, na verdade, visa garantir que o debate não toma lugar e que é possível continuar a empurrar a agenda dos Estados-membros mais influentes (Alemanha, França, Itália, Espanha e Benelux). Porque “fazer mais quem quiser mais” soa a uma “Europa a várias velocidades”, talvez tenha sido demasiado óbvio apresentar esse cenário como a opção do meio (3º cenário em cinco cenários), enquanto na verdade é a quarta opção em termos de nível de integração (apenas ultrapassada pelo 5º cenário). E não será o caso que o estado atual da União é já o 3º cenário (e não o 1º cenário)?

Naturalmente, não pretendemos fazer aqui uma compilação de considerações proferidas por outras entidades – os recursos disponíveis sobre o Livro Branco são aliás muito limitados. Até agora, poucos são os que parecem dar relevância ao mesmo, e a maioria das menções – nomeadamente as feitas no Parlamento – em relação ao documento, incidiram sobre o que significa em termos de (falta de) liderança demonstrada pela Comissão Europeia, e não sobre o conteúdo do Livro Branco em si mesmo. Também o grande público não se mostra envolvido com o documento até ao momento.

Assim, apresentamos aqui o nosso contributo para o debate, propondo uma estrutura alternativa para o Livro Branco e os documentos futuros, se o seu objetivo for realmente o de envolver o público e atingir algum tipo de alinhamento. Com esse intuito, fazemos uma breve consideração sobre os desafios que a UE enfrenta; analisamos o conteúdo e estrutura do “Livro Branco sobre o future da Europa”, dissecando os seus méritos e debilidades e propomos uma metodologia alternativa para ser utilizada numa segunda versão do Livro Branco.

Breve consideração sobre os desafios que a UE enfrenta

A União Europeia é um projeto peculiar, onde os Estados-membros agregam e partilham a sua soberania numa série de questões políticas e económicas. Na sua origem, a fundamentação para um projeto desta natureza foi trivial uma vez que uma Grande Guerra havia devastado por completo o continente Europeu. Infelizmente, a memória desses tempos já não se encontra tão presente na mente dos cidadãos europeus e o projeto enfrenta severos desafios. Segundo Kristin Archick do *Congressional Research Service* (Washington) os maiores são os seguintes: fraco crescimento económico; elevado desemprego; crescimento de popularidade dos partidos políticos de índole populista (que incorporam sentimentos

A provável causa mais basilar para a instabilidade da União reside na falta de legitimidade das elites políticas da UE aos olhos dos seus cidadãos. Na maioria dos Estados-membros a UE tem sido percecionada como bode expiatório para tudo o que corre mal. E a fatura já foi paga – a maioria dos cidadãos da maioria dos países deixou de ver com claridade a proposta de valor da UE.



antieuropéistas); Brexit; dúvida grega e preocupações com a solidez da Zona Euro; fluxos migratórios e de refugiados; agravamento da ameaça terrorista; ressurgimento da Rússia hostil.

O que este relatório dos observadores do outro lado do Atlântico não menciona é que a provável causa mais basilar para a instabilidade da União reside na falta de legitimidade das elites políticas da UE aos olhos dos seus cidadãos. Na maioria dos Estados-membros a UE tem sido percecionada como bode expiatório para tudo o que corre mal. Do desemprego à crise da dívida, do terrorismo aos fluxos migratórios, tudo é culpa da União. E a fatura já foi paga – a maioria dos cidadãos da maioria dos países deixou de ver com claridade a proposta de valor da UE. Não é que os Europeus não saibam que podem viajar sem necessidade de visto ou passaporte, ou que deixaram de trocar dinheiro para esse efeito, ou mesmo que se tenham esquecido que houve uma Segunda Guerra Mundial que aniquilou o seu continente. Eles sabem tudo isso, mas também é verdade que mais de 50% dos cidadãos não viaja para o exterior com frequência e uma nova guerra entre potências europeias não lhes parece concebível.

Neste momento, forçar mais Europa é objetivamente uma opção politicamente inviável para alguns países. E aqueles que recentemente teimaram em tentar incluir esta bandeira na sua agenda política pagaram caro as consequências (sendo Macron talvez a única exceção).

Conteúdo e estrutura do “Livro Branco sobre o futuro da Europa”

O Livro Branco é composto por cinco capítulos, começando por uma introdução aos velhos argumentos de porque é que a União Europeia é tão importante para o continente europeu: respeita o legado das Grandes Guerras e oferece liberdade de movimentos (as quatro liberdades), e terminando com a calendarização do processo de discussão proposto, que durará dois anos e três meses, desde a publicação do Livro Branco em Março de 2017 até às eleições do Parlamento Europeu em Junho de 2019.

O texto elenca os fatores determinantes do futuro da Europa, começando por algumas considerações sobre a gradual redução do poder relativo da Europa por questões demográficas e económicas e com uma breve descrição dos desafios que a UE enfrenta, para identificar cinco cenários para a UE-27 em 2025, e que são basicamente cinco níveis de profundidade de integração da UE:

1. ‘Assegurar a continuidade’ (i.e. nenhuma mudança)
2. ‘Restringir-se ao Mercado Único’ (i.e. UE foca-se apenas no mercado único, e não em temas como migração, segurança e

O documento fica muito longe de oferecer realmente um conjunto de cenários de entre os quais se pode escolher. Ao invés, requer dos estados membros uma tomada de posição relativamente ao projeto da UE sem oferecer uma base que permita chegar a uma base de entendimento nas principais questões políticas.



defesa)

3. 'Fazer mais, quem quiser mais' (i.e. Europa a várias velocidades)
4. 'Fazer menos com maior eficiência' (i.e. todos os 27 Estados-membros integram-se mais em algumas questões, mas menos em outras)
5. 'Fazer muito mais todos juntos' (i.e. maior integração em direção a uma União Política)

De forma a ilustrar o que estes cenários significam, o Livro Branco ensaiava sobre o que provavelmente aconteceria, em cada cenário, em seis áreas políticas chave: mercado único e comércio; união económica e monetária; Schengen, migração e segurança; política externa e de defesa; orçamento da UE; e capacidade de realização.

No entanto, este capítulo fica muito longe de oferecer realmente um conjunto de cenários de entre os quais se pode escolher. Ao invés, requer dos estados membros uma tomada de posição relativamente ao projeto da UE sem oferecer uma base que permita chegar a uma base de entendimento nas principais questões políticas (como se duas pessoas que tivessem de concordar se vão constituir uma empresa juntas a 90%/10%, 50%/50%, 10%/90% ou não constituir de todo, tivessem de decidir sabendo apenas qual a missão da empresa, mas não discutindo a estratégia de negócio, o plano de negócios e os termos do contrato!).

O Livro termina com uma breve conclusão que reforça a importância do projeto Europeu como uma forma de promover os valores europeus de Paz, Liberdade, Tolerância e Solidariedade, avançando ainda que a Comissão irá contribuir futuramente com cinco documentos de reflexão adicionais que, dependendo da sua estrutura e conteúdo, poderão ter um papel decisivo no sucesso desta iniciativa: 'Desenvolvimento da dimensão social da Europa' (já disponível); 'Aprofundamento da União Económica e Monetária', tomando por base o Relatório dos Cinco Presidentes, de junho de 2015; 'Aproveitamento da globalização'; 'Futuro da defesa europeia'; e 'Futuro das finanças da UE'.

Méritos e debilidades do “Livro Branco sobre o futuro da Europa”

O primeiro mérito do Livro é certamente o seu objetivo – fomentar o debate dentro da UE, ao nível dos Estados-membros, de forma a atingir uma base de entendimento que possa servir de sustento ao reforço do projeto da UE. Esta mudança de tom, por si só, é uma mudança significativa face a um passado em que a UE é percecionada como um projeto das elites do centro. Poderá ter como consequência a perda da força motriz do progresso adiante da UE, mas esta discussão foi propositadamente excluída do âmbito deste ensaio.

O primeiro mérito do Livro Branco é certamente o seu objetivo – fomentar o debate dentro da UE. Esta mudança de tom, é, só por si, uma mudança significativa. Um segundo aspeto importante é o reconhecimento de que ‘menos Europa’ não deixa de ser uma opção. As debilidades do Livro Branco são no entanto numerosas e provavelmente severas o suficiente para inviabilizar que atinja os objetivos a que se propõe.



Um segundo aspeto importante deste Livro Branco, é o reconhecimento de que ‘menos Europa’ não deixa de ser uma opção. Forçar ‘mais Europa’ a todos os estados membros sem debate seria certamente uma abordagem contracorrente.

Uma terceira contribuição importante é a simplificação da linguagem utilizada no Livro. Quem tenha lido outros documentos anteriores da UE sabe que são quase ilegíveis para 99.9% dos cidadãos.

Uma outra contribuição potencialmente importante virá dos cinco documentos de reflexão que são prometidos e que, se bem preparados, serão provavelmente muito úteis para esclarecer as questões em causa.

As debilidades do Livro Branco são no entanto numerosas e provavelmente severas o suficiente para inviabilizar que atinja os objetivos a que se propõe. Eis algumas dessas debilidades:

- Os cenários alternativos são considerados do ponto de vista do todo e não das partes. Se a questão deve ser respondida pelas partes, estas terão de responder em seu nome e tendo em mente o seu interesse, o que não se enquadra com a estrutura oferecida. Um cidadão ou um Estado-membro raciocina numa base de preferências pessoais/nacionais em cada uma das áreas políticas específicas individualmente, seguida da consideração dos *trade-offs* aparentes (o que é que eu desejo reter/de que é que eu estou disposto a abdicar?) Este exercício não é facilitado pelo Livro Branco.
- A discussão estabelece-se a um nível superficial (quase emocional). Centra-se no grau de integração, enquanto as causas das divergências estão localizadas em temas de maior profundidade – as questões políticas específicas (seja o mercado único, a moeda única, o orçamento da união, as migrações, a defesa comum, etc.). Algumas destas questões estão listadas no Livro Branco mas num plano secundário, e nenhuma avaliação precisa é apresentada sobre cada uma delas. Se a intenção é envolver os cidadãos, então a discussão tem de ser tida (e pode ser tida) a um nível de profundidade onde é possível um debate racional sobre os prós e contras de cada elemento e as interligações entre os vários elementos. Tratar estes temas de forma superficial mantém a discussão num nível dogmático do tipo pertença a um clube desportivo ou associação de natureza similar, o que não é útil nem necessário.
- A lista de questões políticas reais (que surgem num plano secundário) constantes do Livro Branco deixa de forma algumas

questões da maior criticidade. Como lidar com os vizinhos mais sensíveis, (como Reino Unido e Turquia por exemplo) não pode ser tratado como tema de lateral ou menor, pois será certamente um dos principais temas da agenda política da UE na próxima década. Quando se promove o alinhamento em questões estratégicas um princípio fundamental é o de se clarificar porque é que os temas priorizados são os que são. Qual é a lista exaustiva de questões essenciais e qual o critério de priorização? São os mais controversos? Ou os menos controversos? Ou os facilitadores dos restantes? Nem a lista completa nem os critérios de priorização são clarificados no Livro Branco.

- Os *trade-offs* dentro de cada questão política e entre as mesmas não são clarificados. Decidir é escolher entre *trade-offs*, e no Livro Branco a discussão não chega ao ponto de clarificar os existentes. É possível que esta debilidade venha a ser colmatada, pelo menos para aqueles pontos que serão alvo de análise dos documentos de reflexão que serão publicados no futuro.

É de notar que a difusão massiva do Livro Branco falhou. É muito difícil encontrar alguém fora da esfera política que tenha conhecimento da existência do mesmo. Este exercício não faz sentido sem distribuição massiva. A este nível, a capacidade de execução da UE fica muito longe dos seus pares mais diretos.



Por último, é de notar que a difusão massiva do Livro Branco falhou. É muito difícil encontrar alguém fora da esfera política que tenha conhecimento da existência do mesmo. Este exercício não faz sentido sem distribuição massiva. A este nível, a capacidade de execução da UE fica muito longe dos seus pares mais diretos (ex. EUA, Rússia, China), que hoje em dia disseminam a informação que pretendem com uma eficácia que faz justiça às tecnologias disponíveis.

Propostas para uma segunda versão do Livro Branco

Num esforço de melhoria do documento para que melhor possa atingir os seus objetivos, propomos dois acréscimos principais. Em primeiro lugar, criar um *framework* esquemático inclusivo de todas as questões políticas prementes e com clarificação das suas dependências, e incluindo, numa lista exaustiva, todas as questões políticas relevantes que requerem uma decisão nos próximos 5-10 anos. A partir desta lista, promover a clarificação de quais as questões que são necessariamente parte de um movimento de integração mais profundo em direção a uma União Política, e quais as questões que podem ser consideradas secundárias (ou seja independentes do movimento de integração política). Para todas as questões, primárias e secundárias, deveria ser desenvolvido um documento conciso (2-5 páginas) que descreveria a questão e ofereceria uma análise de prós e contras, com o acordo tanto daqueles vigorosamente contra como dos que mais a promovem.

Estes documentos deveriam ser disponibilizados ao grande público

por via de comunicação massiva, num esforço de promoção do debate a nível nacional dividido em duas componentes:

- Decidir quais as questões políticas específicas que devem ser consideradas primárias vs. secundárias; e
- Quais são os verdadeiros prós e contras em cada uma das opções relativas a essas questões.

Através deste exercício seria possível identificar algumas áreas nas quais existe um consenso generalizado e que podem servir de base de entendimento comum. Simultaneamente, identificar quais as temáticas mais fraturantes, e que uma vez conhecidas permitem evitar colocá-las numa posição central das negociações.

Relativamente à decisão sobre qual o nível de profundidade de integração que se deseja para a UE, seria potencialmente proveitoso apresentar o dilema em formato de teoria de jogos do tipo interações sequenciais, onde cada Estado-membro olharia para todas as questões relevantes sob quatro cenários diferentes assumindo que cada cenário fosse inalterável por um período de dez anos: ‘todos os Estados-membros da UE integram-se mais’ (União Política); ‘todos os Estados-membros da UE reduzem o nível de integração’ (Mercado Único); ‘vários Estados-membros integram-se mais (em direção a uma União Política) e outros, incluindo o próprio, são apenas parte do Mercado Único e/ou do Espaço Schengen’; e ‘vários Estados-membros, incluindo o próprio, integram-se mais (em direção a uma União Política) e outros são apenas parte do Mercado Único e/ou do Espaço Schengen’.

Cada Estado-membro poderia assim clarificar o que significa realmente para si próprio cada um dos cenários. Adicionalmente, deveria ser clarificado qual é a exequibilidade real de cada um dos cenários se concretizar, e como é que a UE trataria essa migração do ponto de vista legal e processual.

«Face ao conjunto de desafios internos e externos que a UE enfrenta, o Livro Branco sofre de duas debilidades fundamentais: por um lado demite a Comissão do seu papel de condutor incondicional rumo a mais e melhor Europa, e por outro lado o conteúdo e formato estão desajustados para o propósito anunciado.»

Tendências geoestratégicas a 30 anos: perspetivas sobre o papel do Estado.

O Estado, as organizações não-estatais e...

...a representatividade internacional

Apesar das tensões e desafios que enfrenta, ao longo dos próximos 30 anos é previsível que o conceito de Estado-nação continue a existir e persista como a mais importante voz nos assuntos internacionais, ao mesmo tempo e apesar de as grandes empresas privadas ou semiprivadas e as organizações não-governamentais crescerem também em quantidade e em poder, aumentando a sua capacidade de influenciar as decisões nacionais e internacionais.

O Estado persistirá como voz central do sistema internacional. No entanto, o crescimento em quantidade e em poder das grandes empresas privadas ou semiprivadas e as organizações não-governamentais, aumentando a sua capacidade de influenciar as decisões nacionais e internacionais, poderá forçar ajustamentos e reformas substantivas nos diversos foros internacionais.



Muitas empresas e organizações não-governamentais dispõem já hoje de maior poder financeiro que muitas economias nacionais, sendo de notar que entre as 100 maiores economias mundiais se encontram 12 empresas multinacionais. Alguns exemplos:

- Apple é economicamente maior que o Equador;
- Ford é maior que Marrocos;
- Shell dispõe de uma força de segurança privada de 1.200 homens apenas na Nigéria

Encontram-se ainda muitas organizações não-governamentais entre as que dão grandes apoios sociais e que dispõem de vozes muito significativas e de influência nas negociações formais e informais entre os Estados – em 2013 havia cerca de 3.900 organizações a desempenhar o papel de consultoras, a maioria para assuntos específicos, muitas outras para assuntos de carácter geral e outras apenas listadas disponíveis para ação a pedido.

Em consequência deste aumento de influência das organizações não-estatais, poderemos assistir durante os próximos 30 anos ao apelo das grandes multinacionais e organizações não-governamentais a uma importante intervenção em organizações transnacionais, como por exemplo no G7.

A não acontecer esta acomodação, poderão proliferar e tornar-se num foco crescente de *policy-making*, coordenação e lobi político em detrimento das organizações internacionais em que os Estados se encontram representados.

Por outro lado, dever-se-á registar uma significativa pressão na

Sobretudo nas sociedades mais desenvolvidas, e mantendo-se a tendência de globalização em curso, mais indivíduos poderão decidir menos pelo seu país de origem ou residência do que atualmente.

O Estado disporá de menor relevância para os indivíduos, que estarão menos interessados em suportá-lo, e poderá chegar a altura em que os cidadãos desafiem a legitimidade dos seus próprios governos.



provavelmente mais importante organização internacional, o Conselho de Segurança das Nações Unidas, no sentido da introdução de uma profunda reforma da sua composição.

Poderá ser conduzida pela crescente autoconfiança dos seus Estados-membros e no aumento da força económica de países ditos emergentes como seja a Índia, o Brasil, a Nigéria ou a África do Sul, que poderão continuar a pressionar para a expansão dos membros do Conselho que ainda não incluem qualquer representação permanente da América Latina, de África ou da Oceânia.

Tal reforma também poderá vir associada ao aumento do número de membros não permanentes. Sublinhe-se a crescente evidente desligação entre a distribuição internacional do poder económico e militar e a distribuição do poder político no seio do Conselho.

... a legitimidade política

Por outro lado, ao aproximar-se o ano de 2045, e sobretudo nas sociedades mais desenvolvidas, e mantendo-se a tendência de globalização em curso, mais indivíduos poderão decidir menos pelo seu país de origem ou residência do que atualmente.

Em países em desenvolvimento económico grande parte da população poderá continuar a sentir-se mais ligada por lealdades 'tribais' ou de outro qualquer tipo do que ligadas ao Estado, mas globalmente, o Estado disporá de menor relevância para os indivíduos devido aos movimentos das sociedades civis, fluxos de informação e ideias que atravessam as suas fronteiras nacionais. Por outro lado, com o aumento da interdependência económica, a população poderá mudar-se para fora das suas fronteiras mais frequentemente. Poderemos confirmar esta tendência ao analisar os dados das Nações Unidas que mostram que, em 2013, a quantidade de migrantes atingia os 232 milhões, muito acima dos 175 milhões registados no ano 2000 ou dos 154 milhões em 1990.

Como se sentem menos ligados ao Estado os indivíduos também se tornam menos interessados em suportá-lo. Note-se, neste contexto, que a participação política em democracias maduras parece continuar a diminuir, e poderá chegar a altura em que os cidadãos desafiem a própria legitimidade dos seus governos.

Neste contexto, os avanços nas tecnologias de informação proporcionarão novos meios aos descontentes com as formas dos governos locais e desafiá-los-ão a prosseguir de modo que considerem mais conveniente aos seus objetivos.

... a segurança do Estado

A pressão da globalização tenderá a impedir que qualquer país

Os padrões de invasão de entidades não-estatais em áreas onde o Estado dominava completamente poderão apresentar diferentes formas de país para país, dependendo do nível de desenvolvimento económico e do sistema político.



consiga atuar unilateralmente, o que os irá gradualmente tornar menos poderosos e contribuir para a redução de situações de conflito. No entanto, a conflitualidade persistirá, e assistirá a mudanças relevantes na sua gestão e resolução.

Assim, as funções de segurança correntemente desempenhadas pelo Estado poderão vir a ser desempenhadas por empresas privadas que poderão participar ordinariamente em operações militares, como já aconteceu por várias vezes, como por exemplo no Afeganistão, no Iraque ou nos Balcãs, em que se estima que pelo menos 50% da quantidade total de pessoal americano presente nas operações provinha de contrataizações com privados. Se esta tendência persistir, as forças armadas poderão ficar envolvidas, ao chegarmos ao ano 2045, numa confederação de capacidades do sector público e privado.

Estes padrões de invasão de entidades não-estatais em áreas onde o Estado dominava completamente poderão apresentar diferentes formas de país para país. Em democracias estáveis e estados autoritários, as elites poderão reter a direção e o controle estratégico e permitir que o sector não-estatal apenas forneça serviços e funções bem determinadas em vez de exercer poder.

Mas tal pode não acontecer em Estados frágeis ou com economias sobredependentes de empresas multinacionais, onde o controle estratégico do Estado pode ficar subalterno a outros interesses que não os seus.

No que se refere à defesa do Estado saliente-se que o crescente nível dos gastos em defesa e os persistentes avanços em recursos tecnológicos permitirão o aparecimento de uma grande variedade de novas armas disponíveis até ao fim do período em estudo. Será o caso do amadurecimento dos sistemas laser instalados em veículos ou em plataformas marítimas.

As armas que direcionem energia, como as laser, poderão ser capazes de atuar em alvos de discreta discriminação, emitindo um foco de energia eletromagnética ou de radiação atómica que cause efeitos danosos ou disruptivos em equipamentos ou infraestruturas.

Saliente-se que tais armamentos poderão ser capazes de produzir efeitos não letais em alvos humanos mesmo a distâncias consideráveis.

No que se possa referir às implicações na defesa ou na segurança, poderemos sublinhar que:

- Os Estados Unidos e a China deverão ter orçamentos de defesa semelhantes no limiar do ano 2045, com custos potencialmente

O desenvolvimento tecnológico continuará a aprofundar-se e a oferecer novas possibilidades, desde a segurança – com recurso a sensores e outros equipamentos sofisticados de deteção, controle e monitorização – à utilização desses recursos para a melhoria das condições de saúde e qualidade de vida dos cidadãos, mas comportam novas ameaças à segurança dos Estados às quais estes devem estar aptos a responder.



- muito longe do resto do mundo;
- A Índia também poderá ter um orçamento de defesa equivalente ao dos Estados Unidos, o que a poderá colocar numa dita “segunda fila” de gastos em defesa global. Uma “terceira fila” poderá compreender países como a França, a Alemanha, a Rússia e o Reino Unido;
- A ligação entre despesa e capacidade não será clara. Os problemas políticos internos poderão minar a eficácia das forças armadas de alguns países. Outros, poderão escolher o não desenvolvimento do seu poder global militar;
- O aumento dos custos reais dos equipamentos indicará que as plataformas se tornarão cada vez mais dispendiosas. Os altos níveis de gastos em defesa poderão não corresponder a maiores forças armadas.

...o desafio da tecnologia e da robotização

Poderá ocorrer dentro do período em estudo o aumento de humanos com sensores e aparelhos de computação implantados, o que poderá trazer algumas vantagens como seja a melhoria nas situações de vigilância, monitorização da saúde e a capacidade de modificar estados fisiológicos e psicológicos ao aumentar o desempenho e valorizar a resiliência.

Ao atingir o ano 2045, a maquinaria controlada pela mente também se deverá tornar muito mais sofisticada com o desenvolvimento da comunicação humana cérebro-a-cérebro.

O aumento da quantidade e sofisticação de sensores permitirá aumentar a sua precisão e reduzir a capacidade de ocultação de pessoas, máquinas ou equipamentos.

Dado que as pessoas utilizam cada vez mais equipamentos eletrónicos, a capacidade de os atingir através da sua “assinatura digital” tornar-se-á mais fácil.

A globalização, especialmente a disseminação da tecnologia, da informação e das ideias também dará a uma considerável quantidade de pessoas acesso a mais sofisticadas e desenvolvidas capacidades tecnológicas. O risco será que essas mesmas capacidades poderão permitir um número crescente de oportunidades de ataques não-convencionais a nações tecnologicamente sofisticadas, incluindo terroristas. Porém, a tecnologia futura também poderá ser desenvolvida para prever, detetar ou conter tais ataques.

