

## Perspetivas da economia europeia a médio prazo: menor crescimento, mas com margem de melhoria

- O crescimento da Zona Euro nos próximos anos será inferior ao do anterior ciclo de expansão.
- Existem fatores estruturais (produtividade reduzida, envelhecimento e desequilíbrios no mercado de trabalho) que limitarão as perspetivas económicas a médio prazo.
- Os *buffers* da Zona Euro melhoraram depois da crise, mas a persistência de alguns desequilíbrios vai dificultar a sua reconstrução plena.

### Perspetivas económicas a médio prazo: menor crescimento

Para além das flutuações cíclicas a curto prazo, o que podemos esperar da economia europeia a médio prazo? Esta questão é particularmente relevante devido ao abrandamento da atividade europeia nos últimos trimestres e à expectativa de que o crescimento vai continuar a evoluir a um ritmo mais moderado nos próximos meses (esperamos que o crescimento da Zona Euro seja inferior a 1,5% em 2019, após os 2,5% de 2017 e 1,8% de 2018).

De facto, como é possível observar no primeiro gráfico, o crescimento da economia europeia seguiu uma trajetória descendente desde 2017 e, nos dois últimos trimestres de 2018, situou-se claramente abaixo do seu potencial, uma situação que não ocorria desde a crise da dívida soberana de 2012. Esta tendência descendente foi em grande parte condicionada por uma cadeia de choques adversos (tensões comerciais, o *Brexit*, greves, meteorologia, problemas no setor automóvel, etc.), mas face à elevada sensibilidade demonstrada pela economia europeia perante estes choques precisamos de analisar o quão sólidos são os fundamentos nos quais a atividade se assenta. Olhando para o futuro, esperamos que nos próximos anos o crescimento da Zona Euro seja positivo – devido à robustez da procura interna – mas moderado, e que se situe abaixo do ciclo de expansão anterior (crescimento de 2,2% entre 2000 e 2007).

Além disso, os riscos apresentam uma tendência descendente. Por um lado, o menor apoio do contexto externo, devido à desaceleração da procura global, vai dificultar que as exportações cresçam novamente a um ritmo elevado nos próximos anos. Por outro lado, a incerteza política veio para ficar e permanecerá bem presente, seja devido ao *Brexit* ou à polarização política. Esta tendência pode ser observada na evolução do índice de incerteza construído pelos académicos Baker, Bloom e Davis para a Zona Euro: entre 2017 e 2018 atingiu os 215 pontos, ligeiramente acima da média de 2013-2016 (192) e muito superior à média do ciclo de expansão anterior (100 pontos de média em 2000-2007).

Para poder verificar mais pormenorizadamente as perspetivas económicas da Zona Euro a médio prazo, um bom guia é analisar o seu PIB potencial: o que a economia europeia pode produzir de forma sustentada, ou seja, sem criar pressões que afastem a taxa de inflação do seu objetivo ou de outros desequilíbrios. No segundo gráfico podemos ver que, de acordo com as nossas estimativas, o crescimento potencial da Zona Euro situar-se-á nos próximos cinco anos em níveis de cerca de 1,5%. São níveis significativamente menores do que no período pré-crise (ligeiramente acima de 2,0%) e também abaixo da nossa previsão para os EUA (1,9%).

### PIB potencial \*

Varição homóloga (%)

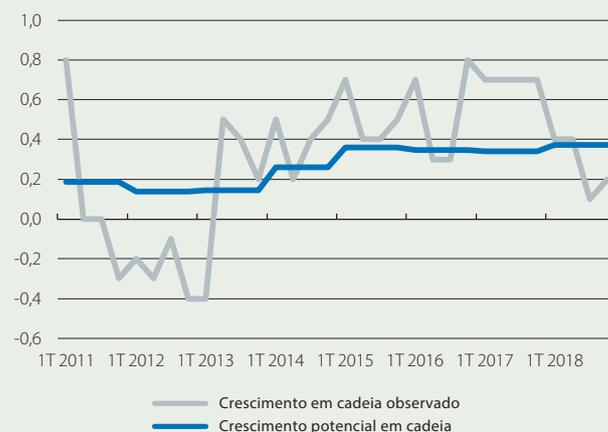


**Nota:** \* Estimativas próprias para a Zona Euro a partir de um filtro de Hodrick-Prescott com os dados de crescimento económico da Zona Euro e as previsões do BPI Research. Estimativas dos EUA do Congressional Budget Office (CBO).

**Fonte:** BPI Research, a partir dos dados do CBO.

### Zona Euro: PIB

Varição em cadeia (%)



**Fonte:** BPI Research, a partir dos dados do Eurostat.

Quais são os fatores que estão por trás deste padrão de crescimento mais moderado? Encontramos a resposta numa série de fatores estruturais que limitarão o crescimento a médio prazo. Trata-se fundamentalmente da evolução da produtividade, da demografia, do investimento e de alguns desequilíbrios no mercado de trabalho.

Começando pela produtividade, de acordo com as estimativas da Comissão Europeia, o crescimento médio entre 2018 e 2020 da produtividade total dos fatores será de 0,7%, mas com tendência decrescente (embora em linha com a média de 0,73% dos últimos 20 anos, excluindo os anos da crise) e inferior ao previsto para os EUA (média de 1,1% entre 2018 e 2028). Neste sentido, uma das perturbações que

prejudica o dinamismo da produtividade é a difusão: estudos mostram que a produtividade cresce nas empresas que já são mais produtivas, mas não se filtra para o resto da economia.<sup>1</sup>

Em termos demográficos, o impacto do envelhecimento da população começará a notar-se. Não é por acaso que se estima que a taxa de dependência<sup>2</sup> aumentará em 5,4 p. p. entre 2017 e 2026 devido à reforma dos *baby boomers*, até atingir um número que irá praticamente duplicar o do período 2009-2017. Sem dúvida que o envelhecimento da população terá um impacto no crescimento económico, devido à diminuição da mão de obra. Além disso, este fenómeno também pode reduzir o crescimento da produtividade europeia, medida pela produtividade total dos fatores.<sup>3</sup>

No respeitante ao investimento, é uma das componentes que demonstrou um maior dinamismo em termos de recuperação económica. No entanto, espera-se que o crescimento desacelere nos próximos anos (após um crescimento de 3,3% em 2018, o BCE prevê um crescimento de 2,2% em 2019-2021, menos 0,6 p. p. em comparação com o crescimento em 2000-2007), devido ao impacto moderado da incerteza geopolítica sobre o sentimento empresarial e a uma restrição gradual das condições financeiras.

Finalmente, calcula-se que o desemprego estrutural na Zona Euro permaneça ainda em níveis relativamente elevados (a Comissão Europeia projeta uma taxa de 7,8% em 2020). O facto de isto contrastar com o aumento das dificuldades das empresas para preencher os seus postos de trabalho disponíveis com trabalhadores que possuem as qualificações desejadas, é sinal de que existem discrepâncias entre a procura e a oferta de competências no mercado de trabalho que podem limitar a produção no futuro: em 2030 apenas 36,5% dos trabalhadores da UE serão altamente qualificados, mas espera-se que 4 em cada 5 novos empregos criados exigirão qualificações elevadas, em grande parte devido ao processo de mudança tecnológica.<sup>4</sup> Daí a importância de melhorar o capital humano dos trabalhadores.

### Análise dos mecanismos da Zona Euro para acomodar os riscos que enfrenta

Além do crescimento potencial, é importante analisar as capacidades da Zona Euro para enfrentar os próximos anos e estar bem equipada para fazer face à próxima recessão com garantias. Como veremos, ocorreram avanços significativos após a crise, mas para os próximos anos deparamo-nos com perspetivas de avanços muito lentos, porque os *buffers* nas suas várias dimensões (fiscal, posição externa e política monetária) estão a ser reconstruídos lentamente e com um desenho institucional incompleto (para uma análise exaustiva sobre este fator, ler o seguinte artigo «Integração europeia: os próximos cinco anos... e as décadas seguintes» neste mesmo Dossier).

Em relação às finanças públicas, a dívida pública diminuiu moderadamente (de 94% do PIB em 2014 para uma projeção de 83% em 2020 por parte da Comissão Europeia) graças ao crescimento económico e a condições financeiras permissivas (e não por causa de uma maior consolidação fiscal), mas ainda se mantém em níveis elevados e acima do limiar de segurança que um dos critérios do Tratado de Maastricht estabelece em 60%. Além disso, a heterogeneidade entre países é elevada, sendo que a maior parte dos periféricos possui níveis de endividamento público acima dos 90%, reduzindo a margem de implementação de políticas anticíclicas, caso seja necessário, especialmente devido à ausência de avanços em termos de maior integração fiscal.

No que toca à posição externa, a Comissão Europeia espera que o conjunto da Zona Euro mantenha um superavit da balança corrente de mais de 3% nos próximos dois anos, embora este valor oculte novamente heterogeneidades importantes: alguns países (como a Alemanha ou a Holanda) mantêm superavits consideráveis, enquanto a periferia, após uma correção muito significativa, regista situações mais próximas do equilíbrio. Neste sentido, será importante para os países periféricos manter níveis de competitividade que lhes permitam consolidar os superavits externos e reduzir a sua dívida externa.

Finalmente, ao nível da política monetária, seria desejável aumentar as taxas de juro quando as circunstâncias assim o permitirem para dispor de reservas adicionais que permitam reduzir as taxas de juro quando a situação económica piorar. Neste sentido, não é conveniente manter as taxas de juro em níveis tão baixos como os atuais para além do estritamente necessário, embora os dados indiquem que a normalização monetária será efetuada a um ritmo muito lento e que não podemos contar com uma grande flexibilidade em termos de política monetária.

As assimetrias elevadas nas taxas de crescimento dos vários países durante a última crise económica (ver no último gráfico a queda da sincronização na crise financeira) já demonstraram as limitações existentes para fornecer uma resposta ao nível da política económica comum que possa funcionar de forma generalizada. Infelizmente, a reconstrução incompleta dos *buffers* e a falta de avanços substanciais em termos institucionais sugerem que as capacidades para lidar com os choques adversos ainda não são suficientemente robustas e que o atual padrão de crescimento será vulnerável, se não forem tomadas medidas, ao aparecimento de novos choques.

### Sincronização do ciclo económico na Europa



Nota: \* Soma ponderada dos desvios padrão de cada país menos o crescimento médio da UE ou da Zona Euro. Como método de ponderação, utilizamos o peso de cada país em termos de PIB nominal.

Fonte: BPI Research, a partir dos dados do FMI.

1. Ver Andrews, D., Criscuolo, C. e Gal, P. (2016). «The global productivity slowdown, technology divergence and public policy: a firm level perspective», Hutchins Center Working Paper.

2. Proporção da população com mais de 65 anos em relação à que se encontra em idade ativa, entre os 16 e os 64 anos.

3. Ver Aiyar, S., Ebeke, C. e Shao, X. (2016). «The impact of workforce aging on European productivity», IMF Working Papers.

4. Ver Chatzichristou, S. (2018), «The future of skills: what does data tell us?», apresentação da European Center for the Development of Vocational Training.

## Integração europeia: os próximos cinco anos... e as décadas seguintes

- Dão-se as condições básicas para um novo avanço no processo de integração europeia, mas é improvável que isto aconteça nos próximos cinco anos.
- A Zona Euro avançará para completar o seu quadro institucional, especialmente no âmbito da união bancária.
- Ao nível da defesa, da relação com a China e a migração, está a ser estabelecida a base política que visa uma tomada de decisões conjunta (embora a mesma ainda esteja longe de ser levada a cabo).

### Um momento desafiante

A UE enfrenta anos decisivos – nisto estamos de acordo – e delinear o futuro é hoje em dia, mais do que nunca, tão difícil como essencial. Para enfrentar este exercício ambicioso, para já vamos tentar esboçar uma descrição estilizada, que poderia ser a seguinte. Num momento de mudanças na ordem global, sem precedentes nas últimas décadas, a principal potência hegemónica, os EUA, está a considerar rever o seu papel no sistema global e reduzir a sua vinculação, de uma forma ainda pouco definida, com as instâncias multilaterais que definiram a ordem institucional liberal. Igualmente, os EUA e o seu principal rival parecem estar mais em vias de colisão do que cooperação, sendo que, neste contexto, a Europa questiona-se sobre o seu papel no mundo. A situação económica está na vanguarda do debate, pois a Europa encapsula muitas das dificuldades de lidar com as mudanças estruturais que afetam as economias industrializadas. Finalmente, a crescente polarização política possui um importante campo de expressão nas críticas ao próprio projeto de integração europeia. É-vos familiar esta música? «Certamente», dirão vocês, pois sintetiza (pelo menos em parte), algumas das características do presente.

No entanto, o que estamos a descrever é, de facto, a situação da Comunidade Económica Europeia no início dos anos 70. Naquela época, a retirada do multilateralismo dos Estados Unidos assumiu a forma do colapso do sistema Bretton Woods e do padrão ouro em 1971. Foram tempos difíceis. Os EUA estavam a perder a Guerra do Vietname e o país estava a debater a forma de lidar com os seus problemas, com o qual a tentação de assumir uma posição isolacionista era uma opção poderosa. O rival do qual falávamos anteriormente, sem o nomear, era naturalmente a União Soviética. Sabemos agora que naquela altura era um gigante político com pés de barro. No entanto, nessa época isto não era perceptível e o debate que se dava na Europa assentava em como aumentar a cooperação com a URSS e os seus parceiros sem comprometer a defesa que pretendia os EUA. Basicamente, em termos económicos, as pressões subjacentes eram como gerir as mudanças importantes no lado da oferta ou, por outras palavras, como passar da industrialização para os serviços. Esta gestão tornou-se totalmente prioritária a partir do momento em que começaram a ocorrer os choques do petróleo nos anos seguintes. Finalmente, a confluência de uma maior polarização e de crítica do projeto europeu resumiu-se, então, à expressão «eurosclerose». O que teríamos dito naquela altura sobre as perspetivas imediatas da integração europeia? Provavelmente não teríamos sido muito otimistas, não é verdade?

Por outro lado, nas duas décadas seguintes deram-se alguns dos avanços mais importantes na história da integração europeia. Assim, a Comunidade Económica Europeia passou a denominar-se Comunidade Europeia, para mais tarde reformular-se como União Europeia. Uma União de 9 membros tornou-se na Europa dos 15, para posteriormente o alargamento a Leste ter dado origem à atual UE de 28 membros. A integração económica, alcançada timidamente através do mercado comum, transformou-se num mercado interno muito mais completo. Finalmente, foi criada a atual União Económica e Monetária (UEM). Em suma, os anos oitenta e noventa foram uma autêntica época dourada da integração europeia.

### As lições do passado

Esta pequena retrospectiva para o leitor comparar eventos atuais com a situação de há cinco décadas atrás possui uma maior substância do que a aparente conclusão de que o excesso de pessimismo, no passado, era um mau vaticinador do que se seguiria. Sendo isto verdade, o que expomos aqui é que os fatores que ocorreram naquela época poderiam ser semelhantes a alguns elementos que estão ativos hoje em dia. Para extrair todo o potencial a este pequeno exercício de comparação, vamos começar primeiro por descrever o que entendemos por integração europeia. Embora a integração seja um processo multidimensional e, portanto, difícil de reduzir a uma única medida, podemos captar a essência da experiência europeia através de um indicador de integração dos países da UE. Como é possível observar no gráfico em anexo, o projeto europeu seguiu uma tendência sustentada a caminho de uma maior integração (sem retrocessos), que por vezes acelerou com avanços significativos. Quais são os fatores que explicam esta dinâmica?

Em primeiro lugar, opera o mecanismo que podemos denominar de endógeno ou «funcionalista». Por intermédio deste mecanismo, a integração que se inicia em áreas de natureza relativamente técnica, como o aço, o carvão ou o comércio, expande-se

para outras áreas complementares, como a harmonização de regulamentações ou a liberdade de circulação dos fatores produtivos. Em segundo lugar, outro elemento são as mudanças na configuração da ordem mundial. Assim, a bipolaridade desenvolvida após a Segunda Guerra Mundial (1945) deu lugar à unipolaridade que se seguiu à queda do Muro de Berlim (1989) e à atual multipolaridade emergente. Estas mudanças no sistema de governação global, apesar de serem pouco frequentes, significaram no passado que a UE teve que desenvolver novas competências como agente global. O terceiro fator que influenciou o progresso da integração europeia no passado é a existência de mudanças económicas que exigem uma capacidade de reforma estrutural. Estas mudanças podem ser profundas e extensas ao longo do tempo, como a terceirização que mudou a estrutura produtiva das economias europeias nos anos setenta e oitenta, ou mais pontuais, como as duas recessões de 2008-2009 e 2012-2013. Perante estas transformações económicas, a integração

europeia desempenhou um papel em dois níveis diferentes. Por um lado, a experiência mostrou que, muitas vezes, o desgaste político que pressupõe levar a cabo as reformas necessárias é mais internamente aceitável se for explicado como resultado das necessidades de uma instância supranacional. Por outro lado, e certamente mais importante, muitos dos processos de mudança estrutural requerem respostas de políticas públicas que apenas são ótimas em termos supranacionais.

Agora estamos em condições de analisar as duas «décadas douradas» da integração europeia. Assim, como é possível observar no gráfico, a necessidade de garantir que o recém-nascido mercado comum de 1968 sobrevivesse aos choques da oferta dos anos setenta e ao abandono das taxas de câmbio fixas criou uma primeira tentativa de integração monetária, o Sistema Monetário Europeu, cujo funcionamento foi estável em determinados períodos, mas volátil noutros. Esta disfunção criou a necessidade de um modelo de integração monetária mais completo, a atual UEM. Além disso, ao longo da complicada década de 80, as economias europeias enfrentaram simultaneamente uma forte mudança no modelo produtivo, dentro do contexto de choques do petróleo referido anteriormente e da entrada na complexa situação de estagflação. Isto tornou evidente a necessidade de avançar em termos de integração económica e de transformar o mercado comum no mercado interno atual. O mercado interno exigiu um esforço sem precedentes para liberalizar e também evitar a ameaça de desvalorizações competitivas de forma definitiva, que por sua vez tornou a UEM num complemento indispensável.

### Desta vez não é diferente (talvez)

Até aqui efetuámos um exercício de comparação histórica. Se aceitarmos que fomos capazes de explicar razoavelmente o passado, o que podemos dizer sobre o futuro? Tal como é possível depreender no início deste artigo, a premissa básica é que deparamo-nos novamente com fatores que, no passado, resultaram em avanços no processo de integração europeia.

Quais são estes fatores? Em primeiro lugar, talvez o elemento mais significativo seja a mudança de polaridade global com a transição para um mundo multipolar, claramente assimétrico: os EUA vão continuar a ser (certamente durante muito tempo) o poder hegemónico, mas a ascensão da China e o ativismo de muitas potências médias como a Rússia e a Índia, ainda se distancia muito do denominado «momento unipolar» da década de 90. Anteriormente referimos que, no passado e dentro de um contexto semelhante, a Europa foi assumindo gradualmente o seu papel de agente global. Fê-lo de uma forma por vezes hesitante, outras vezes com pouca convicção, mas ao fim e ao cabo de forma inevitável. É provável que agora também esteja a ser seguido um caminho hesitante. Em segundo lugar, outro elemento que parece que se repete são as dinâmicas de longo prazo que afetam a economia. Se antes foi a terciarização, desta vez é o avanço tecnológico que acarreta a digitalização, a transição demográfica e as mudanças climáticas. A resposta natural a estas três áreas deveria ser efetuada a partir de uma dimensão transnacional, algo que a UE já está e vai continuar a fazer (certamente, com diferenças dependendo do âmbito). Finalmente, um terceiro elemento que se repete é o desenvolvimento endógeno da própria integração: em determinadas áreas, o efeito de transbordamento, ou complementaridade, não terminou e vai continuar a resultar em novos avanços.

Será que estes três fatores implicam que estamos às portas de uma nova fase de integração europeia intensa? Depende do que entendemos por «estar às portas». Se pensarmos que neste momento estamos a ultrapassar o limiar, certamente que não estaremos às portas de uma nova fase. Contudo, se considerarmos uma perspetiva de tempo mais extensa, a resposta pode

## Índice de integração europeia

Nível (100 = valor máximo)



**Nota:** O índice é uma medida de integração dos países da UE que considera nove áreas de coordenação europeia: mercado comum, mercado interno, instituições supranacionais, união económica, união financeira, união fiscal, coordenação da política monetária, união monetária e legitimidade democrática.

**Fonte:** BPI Research, a partir dos dados de Dorrucchi, E. et al. (2015). «The Four Unions "IE" on the Monetary Union "CHERRY": A New Index of European Institutional Integration». ECB Occasional Paper, 160.

ser mais assertiva. A chave está, logicamente, nos novos elementos que distinguem a situação atual da do passado. De longe, o mais importante é a heterogeneidade de preferências: existe uma evidência empírica crescente, para além da perceção pública, de que as preferências políticas em muitas áreas são mais polarizadas do que no passado.<sup>1</sup> Esta polarização também tem, como não pode deixar de ser de outra forma, a sua expressão na necessidade de integração europeia, e ocorre de forma especialmente intensa nos âmbitos em que se deveria avançar mais na integração europeia. Porque é que esta polarização pode alterar sensivelmente a dinâmica da integração europeia? É argumentado frequentemente que a expressão política desta polarização pode alterar o funcionamento normal das instituições comunitárias. Sem negar o anterior, o que é referido aqui é mais profundo. Convém não esquecer que um dos fatores fundamentais para o progresso sem interrupções da integração europeia é o mecanismo funcionalista, ou seja, aquele que vai desde um campo de integração, geralmente técnico, para outro complementar. Desta forma, por exemplo, passamos do mercado comum para o mercado interno, e deste para a UEM. A chave para este processo é que, nestas áreas, convergem duas realidades: existem economias de escala no âmbito em questão e as preferências dos agentes são (relativamente) semelhantes. Por outro lado, em muitos dos âmbitos nos quais se deve começar a materializar a nova etapa da integração europeia, com um maior carácter político em muitas ocasiões, o segundo destes elementos dilui-se, dado que as preferências nesses assuntos são, à partida, mais heterogéneas, resultado de sociedades, culturas e identidades diferentes. Isto sempre foi assim. Contudo, se a isto juntarmos o aumento da polarização vivido nos últimos anos, a imagem torna-se mais complicada. No entanto, isto não implica que não possam ocorrer avanços na integração.

### Aterragem na agenda da UE

Quais destes efeitos vão prevalecer no horizonte a médio prazo? Para fornecer um diagnóstico mais pormenorizado possível, concentramo-nos em vários âmbitos que consideramos centrais para a UE e nos quais acreditamos que podemos esperar desenvolvimentos a médio prazo. Em cada um deles tentámos fazer um balanço sobre o que é de esperar para os próximos cinco anos.

#### *União Económica e Monetária 2.1: espaço de manobra funcionalista*

A integração monetária é uma área onde aquilo que denominamos de «transbordamento funcionalista» ainda possui um caminho a percorrer. A concretização mais clara disto continuará a ser o compromisso em direção à plena união bancária europeia, um projeto que complementa decisivamente o desenho institucional da UEM. Especificamente, após o estabelecimento dos mecanismos de supervisão e após o acordo que determina que o fundo de resgate da Zona Euro (MEDE) vai exercer como mutuante de última instância (*backstop*) para o Fundo Único de Resolução, espera-se que nos próximos cinco anos se avance na discussão política e que seja dada luz verde para terminar o terceiro e último pilar da união bancária: o seguro de garantia de depósitos único a nível europeu (EDIS, em inglês). Como é sabido, o objetivo do EDIS é assegurar um sistema bancário com igualdade de condições e ajudar a dissociar o risco soberano do risco bancário, pelo que é fundamental reduzir a vulnerabilidade dos sistemas nacionais de garantia de depósito a grandes choques locais. Neste sentido, a questão mais sensível assenta em saber até que ponto a vontade política dos países vai permitir alcançar um acordo sobre o EDIS realmente ambicioso, que permita alcançar uma mutualização plena do risco. Da mesma forma, e seguindo a lógica funcionalista, o Eurogrupo continua a trabalhar no embrião de um mecanismo de estabilização contracíclica para a Zona Euro. Embora a sua dotação possa ser limitada e envolva uma condicionalidade exigente (um facto que o afastará do funcionamento dos estabilizadores automáticos dos países-membros), pode ser a semente de uma futura política fiscal para o conjunto da Zona Euro.

#### *Fiscalidade: preferências dos cidadãos pela harmonização, não tanto dos responsáveis políticos*

Em termos das necessidades da cidadania, das mudanças nos modelos de negócio (que a mudança tecnológica implica) e das necessidades de cobrança fiscal dos estados, uma fiscalidade mais harmonizada, especialmente ao nível do imposto sobre as sociedades, é um âmbito onde se poderia estar mais perto de uma mudança qualitativa. No entanto, aqui confluem dois problemas diferentes. Em primeiro lugar, a heterogeneidade de preferências entre países é notória. Em segundo lugar, esta heterogeneidade transfere-se, no funcionamento institucional, para uma dificuldade importante no avanço deste âmbito, pois a tomada de decisões requer unanimidade. O recente fracasso da relativamente modesta proposta de imposto digital é um exemplo evidente do poder de veto. Para ultrapassar estas barreiras, a Comissão Europeia propõe a introdução de um sistema de maioria qualificada, primeiro em assuntos que suscitam um maior consenso, tais como a fraude e a evasão fiscal, para posteriormente se estender para outras áreas, como a definição de novos factos tributáveis. Neste contexto, é provável que se verifiquem alguns avanços nesta matéria e que o debate político sirva para enfrentar novas ambições a longo prazo.

1. Ver, por exemplo, Gentzkow, M. (2016). «Polarization in 2016». Toulouse Network for Information Technology Whitepaper. E Rodrik, D. (2018). «Populism and the Economics of Globalization». Journal of International Business Policy, 1-22.

*Schengen, imigração e segurança interna: um tema polarizador por excelência*

Como certamente se lembram, a crise migratória de 2015 e a persistente ameaça terrorista, fizeram com que se levantassem questões *de facto* em relação ao espaço Schengen (em 2015-2016 foram reintroduzidos controlos fronteiriços em 9 dos 26 países que integram a área, sendo que hoje em dia 6 ainda os mantêm) como a europeização dos controlos nas fronteiras externas. Além disso, em matéria de migração, foram tomadas medidas pontuais que visam reduzir a entrada de imigrantes irregulares. Finalmente, no que diz respeito à segurança interna, a UE adotou várias medidas nos últimos anos, como o registo dos nomes dos passageiros, uma maior restritividade em termos do comércio de armas e o reforço na luta contra o financiamento do terrorismo.

Contudo, o efeito destas medidas não serviu para transmitir a sensação de que a UE é um espaço mais seguro do que há 10 anos atrás, embora tenha servido para alimentar, nem sempre diretamente, a polarização política. Para complicar ainda mais esta questão, a pressão migratória do sul da Europa não irá diminuir nos próximos anos, dado que a demografia da África Subsaariana e os fatores que determinam esses fluxos, em qualquer caso tenderão a criar um aumento no movimento de pessoas. Assim, a contradição entre a abordagem de curto prazo e defensiva que tem sido aplicada e a dinâmica de longo prazo é ostensiva. Provavelmente será necessário algum tempo para que a cidadania apoie a necessidade de uma abordagem a longo prazo sobre a circulação de pessoas no interior da UE e desde fora da União. Um tempo que ultrapassa o horizonte dos próximos cinco anos.

*Defesa europeia: heterogeneidade nos meios e talvez nos objetivos*

A defesa é um tema central no qual as tensões decorrentes da mudança da ordem internacional para a UE como agente global são particularmente evidentes. A reavaliação dos EUA ao nível do seu papel na defesa do Velho Continente, a ascensão da China e o revisionismo russo são fatores que irão provavelmente ter um longo percurso e evidenciam a necessidade da UE se ajustar a esta multipolaridade assimétrica que comentámos anteriormente. Nesta questão, estamos apenas no início de um debate profundo que, essencialmente, oscila entre duas grandes decisões: a de avançar para um instrumento que poderia ser a origem de um futuro exército europeu e a redefinição do papel dos países europeus na NATO. Na primeira destas decisões abundam as declarações políticas mas escasseiam medidas concretas. Assim, por exemplo, a Alemanha e a França reivindicaram a necessidade de um exército europeu, mas sem especificar que tipo de exército deve ser estruturado. Se um que dependa das instituições europeias e defenda o território dos Estados-Membros (exército europeu) ou uma força militar sob o controlo dos Estados participantes (exército de europeus). Neste contexto, a forma mais plausível que poderia adotar este domínio de integração é através de uma cooperação reforçada em termos de segurança e defesa (incluindo a defesa cibernética) que possua um carácter voluntário e com uma abordagem caso a caso. A UE poderia complementar os esforços a nível nacional, mas a sua participação nas operações mais exigentes seria limitada e a cooperação UE/NATO seria feita sob a estrutura e formato atuais. Pensar em algo mais ambicioso para os próximos cinco anos é provavelmente prematuro. Embora, mais uma vez, possam ser colocadas as bases para mudanças mais abrangentes num futuro distante.

*Lidar com a China: entre a linha dura e a pragmática*

A China, já ficou patente anteriormente, enfrenta por si só a principal mudança na ordem institucional global. Este é um jogo dinâmico, onde a UE, a China e os EUA estão, de facto, a redefinir as suas estratégias de fundo, e a forma como se está a responder a partir da Europa é, provavelmente, uma antecipação do que poderíamos ver nos próximos anos. Se recuperarmos o fio condutor da argumentação exposta, uma resposta única por parte da UE exigiria que os benefícios dessa resposta fossem superiores aos custos da divergência das posições nacionais que refletem, por sua vez, a heterogeneidade de situações económicas internas. O que estamos a assistir até agora sugere que esses benefícios não são óbvios para os Estados-Membros, dado que prima uma resposta bilateral entre os vários países, ou entre blocos de países, e a China, pelo menos em dois âmbitos cruciais: o da reciprocidade na abertura do mercado (que ganha uma importância ainda maior se os EUA «fecharem» o seu e ocorrer um desvio do comércio chinês para a Europa) e do equilíbrio entre captar o investimento estrangeiro direto da China e proteger setores e tecnologias sensíveis. Como acontece no âmbito da defesa, só agora começamos a dispor de um esquema inicial europeu para lidar com esta questão, o que sugere uma etapa de discussão política em vez de uma tomada de decisões.

**O prelúdio de uma grande mudança?**

Voltemos às questões de fundo que este artigo aborda: veremos um avanço no processo de integração europeia nos próximos cinco anos? A resposta rápida é que se trata de um período muito curto para que as mudanças internacionais e os efeitos da tripla transição tecnológica, climática e demográfica se traduzam em mudanças radicais na atual inércia da UE. Também é um curto horizonte de tempo para avaliar se, num futuro imediato, os benefícios da integração serão afetados pelos custos da heterogeneidade. No entanto, é plausível que nos próximos cinco anos comecem a aparecer as condições necessárias para uma aceleração, de uma forma ainda pouco clara, da integração europeia. Esta é a conclusão que emerge, pelo menos, da revisão das perspetivas de várias áreas nas quais podemos esperar novidades a médio prazo. Historicamente, a Europa sempre tendeu a oferecer a sua face menos proativa antes de responder aos desafios de uma forma inesperadamente ambiciosa. Este poderia ser o caso, se bem que, obviamente, apenas saberemos quando entrarmos na próxima década.